

'n Beoordeling van die (wan)prestasie van die artikel 185-Kommissie met betrekking tot die regte van gemeenskappe

A concise assessment of the (mal)performance of the section 185 Commission in relation to the rights of communities

ERNST ROETS

Doktorale student
Departement Publiekreg
Universiteit van Pretoria
E-pos: ernst@afriforum.co.za



Ernst Roets



Koos Malan

KOOS MALAN

Departement Publiekreg
Universiteit van Pretoria
E-pos: Koos.Malan@up.ac.za

ERNST ROETS is adjunk- uitvoerende hoof van die burgerregteorganisasie AfriForum. Roets het in 2016 'n LLM in publiekreg met lof aan die Universiteit van Pretoria verwerf. Die tema van die verhandeling was “'n Peiling van die middele kragtens die Suid-Afrikaanse Grondwet, ter afdwinging van die basiese regte van minderheidsgemeenskappe”. Roets het 'n LLB aan die Universiteit van Pretoria verwerf, waar hy op verskeie studentestrukture, insluitende die Verteenwoordigende Studenteraad en die Senaat, gedien het. Roets is tans besig met 'n LLD in publiekreg aan die Universiteit van Pretoria.

ERNST ROETS is the Deputy Chief Executive Officer of the civil rights organisation AfriForum. Roets obtained an LLM degree (cum laude) in Public Law in 2016 from the University of Pretoria. The English title of the dissertation is “A discussion of the means by virtue of the South African Constitution to enforce the basic rights of minority communities”. Roets obtained an LLB degree from the University of Pretoria, where he served on various student structures, including the Student Representative Council and the Senate. Roets is currently working towards an LLD degree in Public Law at the University of Pretoria.

KOOS MALAN is professor in publiekreg aan die Universiteit van Pretoria. Hy publiseer op die gebied van die teorie van die konstitusionele reg, die verhouding tussen die politiek en die reg, konstitusionalisme, konstitusionele verandering (naas grondwetlike tekswysiging), konstitusionele interpretasie en die konstitusionele akkommodering van minderhede. Benewens nagenoeg vyftig akademiese artikels, is hy ook die outeur van 'n omvattende akademiese monograaf, *Politokrasie – 'n peiling van die dwanglogika van die territoriale staat en gedagtes vir 'n antwoord daarop*. Die boek het ook in Engels verskyn. Sy

KOOS MALAN is professor of public law at the University of Pretoria. He publishes in the fields of the theory of constitutional law, the interaction between law and politics, constitutionalism, constitutional change (over and above text amendments), constitutional interpretation and the constitutional accommodation of minorities. He has published approximately fifty academic articles. He is the author of a comprehensive monograph entitled *Politocracy – an assessment of the coercive logic of the territorial state and ideas around a response to it*. The book was also published in Afrikaans. His next scholarly mono-

volgende publikasie, 'n vakkundige monograaf, *There is no supreme constitution – a critique of statist individualist constitutionalism* verskyn binnekort. Hy publiseer ook van tyd tot tyd oor grondwetlik verwante kwessies in die populêre media.

graph, *There is no supreme constitution – a critique of statist individualist constitutionalism*, is due for publication shortly. From time to time he also addresses constitutionally related matters in the popular media.

ABSTRACT

A concise assessment of the (mal)performance of the section 185 Commission in relation to the rights of communities

Section 185 of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 provides for the establishment of a Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities. The notion of the rights of communities in contrast to the rights of individuals (belonging to such communities) is central to the mandate of the Commission. Thus the very first of the objects of the Commission under section 185(1)(a) is to promote respect for the rights of cultural, religious and linguistic communities. The remainder of section 185 is permeated with the notion of the rights of communities.

The same obtains for the legislative instrument, the Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities Act, 24 of 2002, that gives further effect to the relevant constitutional provisions namely, most notably in section 4 and section 5(g) and (i) of the Act.

However, the prevalent consensus is that the Commission has been unsuccessful in discharging its responsibilities in relation to community rights. The primary reason is that the Commission has failed to grasp the notion of the rights of communities, thus causing it to be incapable of giving effect to them. This failure is particularly serious especially in view of convincing theoretical arguments in favour of collective rights.

It has for example been shown that the existence and recognition of communities are not only essential for cultural, language and religious rights but also for seemingly unequivocal individual rights such as the right to freedom of association and expression. These rights can be exercised only within a communal setting. This point has been demonstrated convincingly by scholars such as Denise Réaume, Rodolfo Stavenhagen and Helen O’Nions and many others.

Moreover, there are important developments in international law supporting the recognition of the rights of communities. Three points are significant in this regard.

Firstly, although article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights is framed in individual-rights terms, the International Commission of Human Rights which oversees the Covenant is increasingly interpreting article 27 in collective terms. This is apparent from the Committee’s General Comment 23 and its requiring of states to take positive action towards the protection of the communities individuals belong to as opposed to individual members only.

Secondly, there is the Declaration of the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Various provisions of this Resolution of the United Nations also require positive action of state governments to protect these communities and not only individual members, for example that “(S)tates shall protect the existence and the national or

ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity.”

Thirdly, there is the United Nations Development Report of 2004, which represents a major step forward in the protection of (minority) cultural communities. The report contains a comprehensive position on the way in which states should organise themselves in order to safeguard communities effectively, including minority communities. Cultural freedom is the guiding principle of the report. Accordingly, policies directed towards the achievement of homogenisation of culturally diverse societies are emphatically condemned while majoritarianism is rejected. The Report highlights the link between human development and cultural freedom, stating that “(c)ultural liberty is central to the capability of people to live as they would like. The advance of cultural liberty must be a central aspect of human development, and this requires going beyond social, political and economic opportunities since they do not guarantee cultural liberty.” Accordingly, “(s)tates need to recognize cultural differences in their constitutions, their laws and their institutions. They also need to formulate policies to ensure that the interests of particular groups – whether minorities or historically marginalised majorities – are not ignored or overridden by the majority or by dominant groups.”

Organs of state in South Africa, including the Commission, ought not to ignore these important developments. Unfortunately this seems precisely what the Commission has been doing. That is the reason for the Commission’s failure thus far. It will only be able to revive itself once it duly accounts for the notion of the collective legal claims of communities which is the prerequisite for enabling it to give effect to its constitutional and legislative mandate.

KEY CONCEPTS: Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities; Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities Act; Collective rights; Rights of communities (as opposed to individual rights); International Committee of Human Rights; International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR); *UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*; *UN Development Report of 2004, titled Cultural liberty in today’s diverse world*; *General Comment 23* (of the International Committee of Human Rights)

TREFWOORDE: Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe; Wet op die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe; kollektiewe regte; gemeenskapsregte (in teenstelling tot individuele regte); Internasionale Komitee vir Menseregte; Internasionale Verbond vir Burgerlike en Politieke Regte (IVBPR); VN se Verklaring oor die Regte van Persone wat behoort tot Nasionale, Etniese, Godsdiens- en Taalminderhede (*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*); VN *Development Report* van 2004, getiteld *Cultural liberty in today’s diverse world*; *General Comment 23* (van die Internasionale Komitee vir Menseregte)

OPSOMMING

Die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe voldoen nie aan die verwagting om die regte van gemeenskappe te beskerm nie. Die hoofrede hiervoor is dat die Kommissie nie erns maak met die konsep van regte van gemeenskappe, naas individuele regte nie. Op die keper beskou is die beskerming van gemeenskappe die voorwaarde vir uitoefening van talle oënskynlik eg individuele regte, byvoorbeeld die reg op vryheid van uitdrukking, vryheid van assosiasie, asook regte met betrekking tot taal, kultuur en godsdiens. Dit is belangwekkend dat onlangse ontwikkelings op die gebied van die internasionale reg juis groeiende erkenning verleen aan die beskerming van die integriteit van gemeenskappe ten einde sinvolle beskerming aan individue te verleen. Eerstens vertolk die Internasionale Komitee vir Menseregte die oënskynlik individualisties-geformuleerde artikel 27 van die Internasionale Verbond vir Burgerlike en Politieke Regte (1966) toenemend kollektief ten einde sodoende die klem op die beskerming van gemeenskappe te plaas. Tweedens, vereis die Deklarasie oor die Regte van Persone wat tot Nasionale-, Etniese-, Godsdienstige- en Taalminderhede behoort (1992) van state om daadwerklike stappe te doen om die betrokke minderheidsgemeenskappe te beskerm. Derdens onderskryf die Verenigde Nasies (VN) se Ontwikkelingsverslag (“Development Report”) van 2004 breedvoerig die beginsel van kulturele vryheid en word daar van state vereis dat hulle huishoudelike reg die kulturele vryheid van gemeenskappe aktief bevorder. Terselfdertyd keer die Verslag staatsbeleid wat kulturele homogenisering meebring onomwonde af. Dit is noodsaaklik dat Suid-Afrikaanse staatsorgane met inbegrip van die Kommissie van hierdie ontwikkelings kennis neem en dienoreenkomstig optree. Die Kommissie se nalate om juis dit te doen, verklaar in beduidende mate sy eie mislukking.

1. INLEIDING

Die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe wat kragtens artikel 185 van die Grondwet¹ (hierna die Kommissie of die artikel 185-Kommissie genoem) ingestel is, is een van die liggame wat kragtens hoofstuk 9 van die Grondwet ingestel is om saam met die ander liggame ingestel kragtens hoofstuk 9² grondwetlike demokrasie in die Republiek te versterk.³ Die Kommissie het ’n stel oogmerke en funksies soos in artikel 185 van die Grondwet en die Wet op die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe⁴ (die Wet) uiteengesit word.

Blykens die bespreking hieronder van die tersaaklike bepalings van die Grondwet en van die Wet, vind die belangrikste oogmerke en funksies van die Kommissie in sy naam neerslag. As Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe moet dit derhalwe die regte van gemeenskappe beskerm en bevorder, en nie soseer die regte van die individue wat tot sodanige gemeenskappe behoort nie. Dit wil sê,

¹ Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika van 1996.

² Die volgende liggame word kragtens artikel 181(1) van die Grondwet ingestel: Die Openbare Beskermer, die Menseregtekommissie, die Kommissie vir die Bevordering en die Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe, die Kommissie vir Geslagsgelykheid, die Ouditeur-Generaal en die Verkiesingskommissie.

³ Aldus artikel 181(1) van die Grondwet.

⁴ Wet 19 van 2002.

dit moet kollektiewe regte beskerm, nie die primêr individuele regte nie. Dit beteken natuurlik nie dat die Kommissie onverskillig moet staan teenoor die regte van individue wat tot hierdie gemeenskappe behoort nie. Inteendeel, wanneer die regte van die gemeenskappe beskerm word, het dit noodwendig die implikasie dat die regte van die individue wat tot daardie gemeenskappe behoort, ook beskerm word.

Die denkbeeld van die regte van gemeenskappe as kollektiewe regte is egter enigsins omstrede, veral in Suid-Afrika, waar daar benewens politiek-geïnspireerde besware ook regs-besware daarteen geopper word. In die internasionale reg – globaal sowel as regionaal – het die denkbeeld van die kollektiewe regte van gemeenskappe (naas individuele regte) egter wortelgeskiet en is dit vandag ’n toenemend prominente deel van die positiewe reg. Trouens, daar blyk selfs ’n toenemend gunstige emosionele verbintenis daartoe te wees.

Blykens artikel 185 van die Grondwet en talle bepalings van die Wet op die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe, soos hierna bespreek, is hierdie konsep ook prominent in die Suid-Afrikaanse publiekreg opgeneem. Die een instelling wat juis daaraan uitvoering moet gee, is die artikel 185-Kommissie. Tog bestaan daar eenstemmigheid dat die Kommissie onsuksesvol is, soos byvoorbeeld blyk uit die sogenaamde Asmal-verslag, wat hieronder veral in afdeling 3 in meer besonderhede bespreek word.

Ofskoon die besonderhede van die Kommissie se mislukking breedvoerig in die Asmal-verslag behandel word, laat dit na om die eintlike rede vir die mislukking aan te stip. Dit is naamlik dat die Kommissie tot dusver nagelaat het om erns te maak met die konsep van die (kollektiewe) regte van gemeenskappe. Die Kommissie het nie klaarheid bereik oor wat die konsep inhou nie, en vir solank hy nalaat om dit te doen, kan hy nie uitvoering gee aan sy basiese verantwoordelikheid, naamlik om juis hierdie regte te bevorder en te beskerm nie.

Dit is weliswaar korrek dat die Grondwet, behalwe in die bepalings wat op die artikel 185-Kommissie betrekking het, nie uitdruklik die konsep van die regte van gemeenskappe hanteer nie. Dit beteken egter nie dat die Grondwet inherent vyandig teenoor die konsep staan nie. Inteendeel, die meeste individuele regte, soos die reg op assosiasie, uitdrukking, vergadering, godsdiensvryheid en dergelike ander regte, wat oënskynlik tipies individueel van aard is, het by nadere betragting ’n noodsaaklike kollektiewe element.⁵ Hulle kan nie na behore uitgeoefen word indien dit nie op die een of ander wyse in groepsverband is nie.

Die uitoefening van hierdie regte hou in dat die groepsverbande waarin individue hierdie regte uitoefen, noodwendig beskerm moet word ten einde individue in staat te stel om die betrokke individuele regte te kan uitoefen. Die Kommissie het nagelaat om hierdie inherente gemeenskaps-element van individuele regte na behore te verreken. Dit is dan ook die hooforsaak waarom hy uiteindelik nie sy taak kon vervul om die regte van gemeenskappe te bevorder nie.

Indien die Kommissie die inherente gemeenskaps-element van individuele regte wel verreken het, sou hy daarin geslaag het om die regte van gemeenskappe te beskerm en te bevorder, en gevolglik sin aan sy eie bestaan kon verleen. Daar is nie alleen belangrike regsteoretiese werk op hierdie terrein – van die regte van gemeenskappe – gedoen nie, maar meer bepaald is daar ook ’n groeiende tendens in die internasionale reg ingevolge waarvan toenemende erkenning aan gemeenskappe naas individue verleen word. Ofskoon die Kommissie kragtens artikel 39(1)(b)⁶ van die Grondwet verplig is om aan hierdie tendense

⁵ Currie & De Waal (2013:625-636); Malan (2008:422-438).

aandag te gee, is daar geen teken dat dit wel gedoen is nie. Op die gebied van die internasionale reg, met inbegrip van sogenaamde tendense van sagte reg (“soft law”), is daar veral drie aspekte waarop die Kommissie moes gelet het, maar ongelukkig nagelaat het om dit te doen:

- Eerstens, op die werk van die Internasionale Komitee vir Menseregte.
- Tweedens, die gemeenskapsregtelike tendens soos weerspieël in die VN se Verklaring oor die Regte van Persone wat behoort tot Nasionale, Etniese, Godsdiens- en Taalminderhede (*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*).⁷
- Derdens, die VN *Development Report* van 2004, getiteld *Cultural liberty in today's diverse world*.⁸

In die bespreking hierna word die grondwetlike en wetgewende raamwerk van die Kommissie in afdeling 2 behandel. Daaruit blyk dit duidelik dat die belangrikste verantwoordelikheid van die Kommissie juis is om die regte van gemeenskappe, dit wil sê regte van ’n kollektiewe aard, te bevorder en te beskerm. Daarna word in afdeling 3 aangetoon dat die Kommissie inderdaad misluk het.

In afdeling 4 – die kern van hierdie bydrae – kom die allerbelangrike konsep van die regte van gemeenskappe aan die bod. Eers word beskryf dat daar in Suid-Afrika politieke en teoretiese besware hierteen geopper is. Daarna word hierdie besware weerlê en word aan die hand van regsteoretiese werk sowel as aan die hand van ontwikkelings in die internasionale reg verduidelik waarom kollektiewe regte van gemeenskappe ’n wesenlik noodsaaklike element geword het van die konstitusionele reëlings van ’n staat met ’n kultureel heterogene bevolking soos Suid-Afrika. Die bespreking sluit in afdeling 5 met ’n gevolgtrekking af.

2. DIE GRONDWETLIKE EN WETGEWENDE RAAMWERK VAN DIE ARTIKEL 185-KOMMISSIE

Die grondwetlike en wetgewende raamwerk vir die werksaamhede van die Kommissie word vervolgens geskets. Die belangrikste aspek van die bespreking is dat sowel die Grondwet as die Wet konsekwent op die lees van kollektiewe regte geskoei is, en nie bloot op die regte van individue nie. Dit blyk deurlopend uit die grondwetlike en die wetsbepalings wat hierna behandel word.

Die Kommissie word in die Grondwet beskryf as onafhanklik en onpartydig en slegs aan die Grondwet en die reg onderworpe. Die Kommissie moet, soos die ander liggame kragtens hoofstuk 9 van die Grondwet, sy bevoegdhede en funksies sonder vrees, begunstiging of vooroordeel uitoefen en verrig.⁹ Staatsorgane moet hierdie instellings deur middel van wet-

⁶ Artikel 39(1)(b) lui: “By die uitleg van die Handves van Regte- (b) moet ’n hof, tribunaal of forum die volkereg in ag neem.” Die Kommissie is klaarblyklik binne die omskrywing van “forum” soos bedoel in dié bepaling. Daar kan trouens geredeneer word dat die Kommissie en ander Suid-Afrikaanse liggame nie net die internasionaal-regtelike ontwikkelings wat in hierdie bydrae bespreek word, *in ag moet neem nie*, maar dat hulle kragtens artikel 231 van die Grondwet hieraan gebonde is. Die aspek word egter nie in hierdie bespreking verder gevoer nie.

⁷ Algemene Vergadering Resolusie 47/135, 92ste Volle sitting van die Algemene Vergadering, 18 Desember 1992.

⁸ United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today’s Diverse World (2004).

⁹ Artikel 181(2) van die Grondwet.

gewende en ander maatreëls bystaan en beskerm ten einde die onafhanklikheid, onpartydigheid, waardigheid en doeltreffendheid van hierdie instellings te verseker.¹⁰ Verder mag niemand die behoorlike funksionering van hierdie instellings versteur nie.¹¹ Hierdie instellings is aan die Nasionale Vergadering verantwoordingspligtig, en moet minstens een keer jaarliks oor hulle bedrywighede en funksies aan die Nasionale Vergadering verslag doen.¹²

Die denkbeeld van regte van gemeenskappe (in plaas van individuele regte) kom alreeds in die naam van die Kommissie tot uitdrukking. Dit is nie die Kommissie vir die regte van persone wat tot kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe behoort nie, maar juis die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe. Wanneer dit kom by die uiteensetting van die hoofogmerke van die Kommissie, is die regte van gemeenskappe as sodanig weereens op die voorgrond, en nie bloot die regte van individue wat hulle met die gemeenskappe vereenselwig nie. So bepaal artikel 185(1) van die Grondwet dat die hoofogmerke van die Kommissie behels:

- (a) om respek te bevorder vir die regte van kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe;
- (b) om vrede, vriendskap, menslikheid, verdraagsaamheid en nasionale eenheid onder kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe op die grondslag van gelykheid, nie-diskriminasie en vrye assosiasie te bevorder en te ontwikkel; en
- (c) om die instelling of erkenning, ooreenkomstig nasionale wetgewing, van 'n kultuur- of ander raad of rade vir 'n gemeenskap of gemeenskappe in Suid-Afrika aan te beveel.

Volgens artikel 185(2) van die Grondwet het die Kommissie die bevoegdheid, soos deur nasionale wetgewing gereuleer, wat nodig is om sy hoofogmerke te bereik. Dit sluit in die bevoegdheid om kwessies betreffende die regte van kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe te monitor, te ondersoek en na te vors, opvoeding daarvoor te voorsien, steun daarvoor te werf, daarvoor te adviseer en verslag daarvoor te doen.

Uit die titel van die Wet, naamlik die Wet op die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe, is dit weereens duidelik dat die rigtinggewende konsep van die Wet (net soos van die grondwetlike artikels) die regte van gemeenskappe is, en nie die regte van individue nie. Die voorrede van die Wet skets die raamwerk waarbinne die Wet beskou moet word, en maak spesifieke melding van die feit dat Suid-Afrika uit diverse kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe bestaan. Dit maak dit ook duidelik dat die Grondwet onder meer daarna streef om die verdeeldheid van die verlede te heel, 'n nierassige en nieseksistiese samelewing, gebaseer op demokratiese waardes, sosiale geregtigheid en fundamentele menseregte, te vestig en gelykheid te bevorder. Die konsep van die regte van gemeenskappe figureer ook in die voorrede.

In artikel 4 van die Wet, wat die doelwitte van die Kommissie uiteensit, staan die konsep van die regte van gemeenskappe sentraal. Die eerste vier van die vyf doelwitte van die Kommissie word soos volg beskryf:

- (a) To promote respect for and further the protection of the rights of cultural, religious and linguistic communities;
- (b) To promote and develop peace, friendship, humanity, tolerance and national unity

¹⁰ Artikel 181(3) van die Grondwet.

¹¹ Artikel 181(4) van die Grondwet.

¹² Artikel 181(5) van die Grondwet.

among and within cultural, religious and linguistic communities, on the basis of equality, non-discrimination and free association;

- (c) To foster mutual respect among cultural, religious and linguistic communities;
- (d) To promote the right of communities to develop their historically diminished heritage;

Die reghebbendes van regte ingevolge hierdie bepaling is kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe. Die vrede, vriendskap, menslikheid en verdraagsaamheid wat bewerkstellig moet word, is onder andere tussen gemeenskappe, en die nasionale eenheid wat die bepaling in gedagte het, is onder andere op gesonde betrekkinge tussen gemeenskappe gebaseer. Die wedersydse respek wat die Kommissie moet bevorder, is eweneens respek tussen gemeenskappe.

Die konsep kom ook in twee subartikels van artikel 5 (wat oor die werksaamhede van die Kommissie gaan) van die Wet voor. Twee van die werksaamhede waarmee die Kommissie hom moet besig hou, het uitdruklik te doen met regte waarvan gemeenskappe die reghebbendes is. Dienooreenkomstig bepaal artikel 5(g) en (h) van die Wet dat die volgende die Kommissie te doen staan:

- (g) facilitate the resolution of friction between and within cultural, religious and linguistic communities or between any such community and an organ of state where the cultural, religious or linguistic rights of a community are affected;
- (i) make recommendations to the appropriate organ of state regarding legislation that impacts, or may impact, on the rights of cultural, religious and linguistic communities;

Volgens hierdie bepaling setel regte weereens in gemeenskappe. Voorts is dit ook tussen gemeenskappe (en nie individue nie) en tussen gemeenskappe en staatsorgane wat die Kommissie wrywing moet verminder en geskille moet besleg. Die voorgestelde wetgewing waaroor die Kommissie aanbevelings moet maak, het ook op die regte van kultuur-, taal- en godsdiensgemeenskappe betrekking. Naas hierdie aangehaalde bepalings is daar 'n lang reeks ander bepalings in die Wet wat ook op die konsep van gemeenskapsregte gebaseer is of dit impliseer.¹³

3. DIE MISLUKKING VAN DIE KOMMISSIE

Die aanvaarding van wetgewing kragtens artikel 185 van die Grondwet het langer gesloer as dié van enige ander hoofstuk 9-instelling. 'n Parlementêre debat oor die wetsontwerp, wat tot die aanname van die Wet gelei het, is in Augustus 2001 gevoer. Tydens hierdie debat het 'n aantal parlamentslede hulle kommer uitgespreek oor die voorsienbare onvermoë van die Kommissie om die kultuur-, godsdiens- en taalregte van gemeenskappe te beskerm. Die meerderheid parlamentslede was uiteindelik van mening dat die Kommissie se rol een van 'n mediator tussen gemeenskappe moet wees.¹⁴ Die Kommissie het uiteindelik in 2004 begin funksioneer, agt jaar na die aanvaarding van die 1996 Grondwet.¹⁵

In 2007 is die Asmal-verslag oor die funksionering van die hoofstuk 9-instellings in opdrag

¹³ Artikels 5(b), (e) en (h); 9(3)(c)(i); 11(2)(c)(i); 25(b)(i); en 36(2)(a).

¹⁴ Notule van die PLGP Komitee-verhoor van 24 Oktober 2001, Bylae 1. Aangehaal uit Woolman et al. (2010:24F-7).

¹⁵ Ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions. 31 July 2007. Report. 135-133.

van die regering en onder leiding van die voormalige minister van onderwys, Kader Asmal, uitgereik. Die verslag bevat ’n aantal verdoemende bevindinge oor die doeltreffendheid van die artikel 185-Kommissie. Met betrekking tot die grondwetlike en juridiese grondslag is die volgende bevindinge by die Asmal-verslag ingesluit:

1. Drie jaar nadat die Kommissie van stapel gestuur is, kon dit nog steeds nie duidelikheid bereik oor presies wat ’n kultuur-, godsdiens- of taalgemeenskap uitmaak nie. Dit is ondanks die feit dat die beskerming van daardie groepe die Kommissie se kernverantwoordelikheid is.
2. Hoewel die Kommissie oor die bevoegdheid beskik om gemeenskapsrade te vestig en/of te erken,¹⁶ was die Kommissie nie in staat om kriteria te verskaf wat vir die erkenning van sodanige rade gebruik word nie.
3. In die Asmal-verslag is aangevoer dat daar ’n inherente spanning bestaan tussen die Kommissie se rol om die regte van kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe aan die een kant te beskerm, terwyl nasionale eenheid aan die ander kant deur die Kommissie bevorder moet word. Die Kommissie was egter van mening dat daar nie noodwendig spanning tussen hierdie twee rolle bestaan nie.
4. Die Kommissie was onseker oor die omvang van sy magte en bevoegdhede.
5. Hoewel die Kommissie oor die mag beskik om wetgewing te hersien wat op die regte van kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe betrekking mag hê, het dit tot in daardie stadium nog geen poging aangewend om dit te doen nie.¹⁷

Die Kommissie het volgens die verslag ook met verskeie bestuursprobleme geworstel. Spanning het as gevolg hiervan tussen die Kommissie en sy sekretariaat geheers.¹⁸ Die Kommissie het ook swak presteer met betrekking tot sy openbare bewusmakingsfunksies en sy funksies om klagtes te hanteer.¹⁹

Dit blyk dat die Kommissie sedert die publikasie van die Asmal-verslag in 2007 slegs

¹⁶ Artikel 185(1)(c) van die Grondwet en artikels 36 en 37 van die Wet.

¹⁷ Ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions. 31 July 2007. Report. 135-136. Die mislukking van die Kommissie kan ook beoordeel word teen die agtergrond van die negatiewe kommentaar van die Internasionale Komitee vir Menseregte na aanleiding van Suid-Afrika se nalate om behoorlik uitvoering te gee aan sy verpligtinge kragtens die Internasionale Verbond vir Burgerlike en Politieke Regte. Sien hieroor Human Rights Committee “Concluding observations on the initial report of South Africa” CCPR/C/ZAF/CO/1.

¹⁸ Ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions. 31 July 2007. Report. 136-137.

¹⁹ Ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions. 31 July 2007. Report. 137-138. Artikel 4(a) van die Wet bepaal dat die Kommissie onder meer ten doel het om respek vir die regte van kultuur-, godsdiens-, en taalgemeenskappe te bevorder. Die magte en funksies van die Kommissie word in artikel 5 uiteengesit. Dit sluit in die aanbied van opvoedkundige programme om openbare begrip vir die doelwitte, rol en aktiwiteite van die Kommissie te bevorder (artikel 5(1)(a)); programme om respek vir die regte van kultuur-, godsdiens-, en taalgemeenskappe te bevorder (artikel 5(1)(b)) en bewusmakingsprogramme onder die jeug oor die diversiteit van kultuur-, godsdiens-, en taalgemeenskappe in Suid-Afrika en hulle regte (artikel 5(1)(d)). Die magte van die Kommissie met betrekking tot die ondersoek van klagtes word in artikel 7 uiteengesit. Die Kommissie word ook deur dergelike ander probleme geteister: die uitvoerende gesag kan die onafhanklikheid van die Kommissie kompromitteer. Bowendien kry die Kommissie nie terugvoer van die Nasionale Vergadering oor sy jaarverslae nie (Ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions. 31 July 2007. 138-139). Die Kommissie kan nie gedetailleerde terugvoer oor finansiële wanbesteding gee nie en daar blyk finansiële wanbestuur te wees (Ad

een jaarverslag gepubliseer het, naamlik vir 2013. Hierdie verslag kon egter nie van die Kommissie se webblad afgelaai word nie.²⁰

In die praktyk is daar ook al 'n aantal besware oor die ondoeltreffendheid en in sommige gevalle selfs oor die eensydigheid en partydigheid van die Kommissie geopper.²¹ Die Kommissie het byvoorbeeld in 2012 te velde getrek teen die burgerregte-organisasie AfriForum se veldtog vir die beskerming van enkelmedium Afrikaanse skole.²² In 2013 het die Kommissie daarop aangedring dat 16 Desember (wat onder Afrikaners as Geloftedag bekendstaan) as vakansiedag verval. Die Kommissie is hewig hieroor gekritiseer.²³ Rubriekskrywers het die Kommissie ook gekritiseer oor sy onwilligheid om sy grondwetlike opdragte uit te voer.

Die Grondwet bepaal in artikel 185(1)(c) dat die Kommissie die instelling of erkenning van 'n kultuur- of ander raad of rade vir 'n gemeenskap of gemeenskappe in Suid-Afrika kan aanbeveel. Dit moet ooreenkomstig nasionale wetgewing gedoen word. Bertus de Villiers, wat die konsep van kultuurrade behandel het, voer aan dat die kultuurrade waarna daar in artikel 185(1)(c) verwys word, onder andere ingevolge artikel 235 van die Grondwet (wat vir selfbeskikking voorsiening maak) as staatsorgane gevestig kan word ten einde aan selfbeskikking uitvoering te gee.²⁴ Hy beskryf die insluiting van artikels 185(1)(c) en 235 by die Grondwet as belangrike olyftakke wat aan Suid-Afrikaanse minderhede, maar in besonder die Afrikaanssprekende gemeenskap, gebied word.

Hierdie bepaling is volgens De Villiers by die Grondwet ingesluit om aan minderhede die versekering te gee dat hulle huidige en toekomstige soeke na 'n vorm van kollektiewe selfbesluitneming grondwetlik erken word.²⁵ Hy voer aan dat enige meganismes vir selfbeskikking hoofsaaklik binne die raamwerk van hierdie twee artikels ontwikkel moet word.²⁶ Die meganismes waarna De Villiers verwys, het egter nie in die praktyk gerealiseer nie en die afwesigheid daarvan kan gedeeltelik toegeskryf word aan die feit dat daar nog nie 'n duidelik geartikuleerde behoefte hieraan vanuit enige kultuurgemeenskap gekom het nie. De Villiers skryf verder:

In summary, the constitutional basis for self-determination by way of non-territorial arrangements in South Africa exists by virtue of ss 235 and 185(1)(c), but whether the concept would in time to come be politically pursued and whether enabling legislation would be enacted to give practical effect to ss 235 and 185(1)(c) remain to be seen.²⁷

Ook die Internasionale Komitee vir Menseregte se samevattende opmerkings (“Concluding remarks”) van 27 April 2016 in reaksie op die verslag van die Suid-Afrikaanse regering kragtens

hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions. 31 July 2007. 141-142). In daardie stadium het die Kommissie oor 15 voltydse personeellede beskik, terwyl daar 46 vakante poste was (Ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions. 31 July 2007. 142).

²⁰ www.crlcommission.co.za. Webblad besigtig op 7 Maart 2016.

²¹ Die FW de Klerk Stigting het sy kommer uitgespreek dat die kommissie “min doen” om sy mandaat ten opsigte van die bevordering van respek vir die regte van kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe uit te voer.

²² *Politicsweb* (2012-01-19).

²³ Sien byvoorbeeld *Beeld* (2 Mei 2013). *Maroela Media* (2012-01-20).

²⁴ De Villiers (2014:458-483).

²⁵ *Ibid* 461.

²⁶ *Ibid* 461.

²⁷ *Ibid* 469-470.

die Verbond (wat veertien jaar laat ingedien is) werp by implikasie lig op die onvermoë van die Kommissie (en ander instellings kragtens hoofstuk 9 van die Grondwet) om hulle pligte na behore na te kom en so ook aan die land se verpligtinge kragtens die IVBPR te voldoen.²⁸ Die Komitee het heelwat kritiek oor die Suid-Afrikaanse regering uitgespreek. Van die kritiek het ook betrekking op die Kommissie. So merk die Komitee op dat dit besorg is dat sekere instellings wat oor regeringsoptrede wat met die regte kragtens hierdie Verbond verband hou, toesig moet hou, nie institusioneel genoegsaam onafhanklik is nie en dat hulle begrotings ontoereikend is. (Item 10 van die Samevattende opmerkings.)

Elders spreek die Komitee sy kommer uit oor die talle voorvalle van rassisme en xenofobie met inbegrip van gewelddadige aanvalle op buitelanders, vlugteling en asielsoekers in Suid-Afrika. Die Komitee is ook bekommerd dat die Suid-Afrikaanse regering nie in staat blyk te wees om sodanige aanvalle te verhoed en om aanvallers aanspreeklik te hou nie. (Item 14 van die Samevattende opmerkings.) Die Komitee is van mening dat die regering meer moet doen om sodanige rasse- en xenofobiese aanvalle te verhoed en om alle gemeenskappe in Suid-Afrika daarteen te beskerm. (Item 15 van die Samevattende opmerkings.)

Uit hierdie bondige oorsig is dit duidelik dat die Kommissie in vele opsigte wesenlik misluk het. Soos reeds opgemerk, word die mening gehuldig dat die hooforsaak vir die Kommissie se mislukking egter geïdentifiseer moet word sodat erns gemaak kan word met die sentrale konsep wat die Kommissie se werksaamhede behoort te rig, naamlik die kwessie van die kollektiewe regte van gemeenskappe. Die konsep van gemeenskapsregte word vervolgens toegelig.

4. DIE KONSEP VAN GEMEENSKAPSREGTE

4.1 Die naoorlogse en plaaslike afkeuring van die regserkenning van gemeenskappe

In die eerste dekades na die Tweede Wêreldoorlog het die liberale individualisme sowel in die internasionale positiewe reg as die regsteorie hoogty gevier. Gevolglik was die oorheersende sienswyse dat basiese regte slegs individue kon toekom,²⁹ terwyl gemeenskappe (byvoorbeeld kultuur-, taal- en godsdiensgemeenskappe) daarenteen nie op werklike basiese regte kon aanspraak maak nie. Dit was in teenstelling met die vooroorlogse tydperk, waartydens daar breedvoerig vir die regte van minderhede as gemeenskappe voorsiening gemaak is.³⁰

Vir sover daar akkommodering van minderhede van hierdie aard was, was dit aan die hand van die paradigma van individuele regsbeskerming en nie deur die beskerming van die gemeenskappe as sodanig nie. Hierdie benadering het tot uitdrukking gekom in artikel 27 van die Internasionale Verbond vir Burgerlike en Politieke Regte (IVBPR),³¹ wat in die naoorlogse tydvak algemeen in die internasionale reg as vertrekpunt vir die beskerming van minderhede gebruik is. Die artikel bepaal soos volg:

²⁸ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/ZAF/CO/1&Lang=En op 24 Junie 2019 geraadpleeg.

²⁹ In bepaalde gevalle kan basiese regte natuurlik ook deur regspersone uitgeoefen word, soos kerkgenootskappe wat godsdiensregte, en mediamaatkappye wat die reg op vryheid van uitdrukking kan uitoefen.

³⁰ Henrard (2000:3-8). Sien ook Henrard (2011: 116); De Villiers (2014:458, 459).

³¹ In Engels afgekort as ICCPR.

In those states in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.

In Suid-Afrika is die regsbeskerming van gemeenskappe meer bepaald vanuit sekere politieke gesigspunte 'n omstrede konsep. Die belangrikste rede hiervoor is dat aansprake op gemeenskapsregte in bepaalde kringe beskou word as 'n heimlike strategie om wat beskou word as wit bevoorregting na die beëindiging van wit minderheidsregering onder 'n ander vaandel voort te sit. Gedurende die politieke onderhandelings van die vroeë 1990's, wat uiteindelik tot die aanvaarding van die huidige grondwet gelei het, is die idee van regte in groepsverband met agterdog bejeën. Die ANC het dit sterk teengestaan en aangevoer dat dit op 'n verskuilde verskansing van wit regte neerkom.³² Oudpresident Nelson Mandela skryf byvoorbeeld soos volg oor 'n gesprek wat hy en sy voorganger, oudpresident De Klerk, in 1989 by die presidensiële woning in Tuynhuys, Kaapstad gehad het:

One of the issues I emphasized that day was the National Party's recently introduced five-year plan, which contained the concept of 'group rights'. The idea of 'group rights' was that no racial or ethnic group could take precedence over any other. Although they defined 'group rights' as a way of protecting the freedom of minorities in a new South Africa, in fact their proposal was a means of preserving white domination. I told Mr De Klerk that this was unacceptable to the ANC.³³

Pallo Jordan, 'n lid van die ANC se Nasionale Uitvoerende Komitee, later minister en destyds 'n leidende intellektueel in die ANC, het verklaar dat die erkenning van minderheidsregte inderdaad 'n voorwaarde vir bemagtiging en selfbeskikking van minderhede is, maar dat dit in Suid-Afrika "reaksionêr" sal wees, aangesien minderheidsregte in Suid-Afrika volgens die ANC "die regte van die meerderheid [sal] ondermyn en die magte van die onderdrukkende minderheid in stand [sal] hou".³⁴

Ook in die Suid-Afrikaanse regsdiskoers is daar teen die erkenning van die regte van gemeenskappe gepolemiseer. Daar is onder andere aangevoer dat die erkenning van die regte van gemeenskappe "regswetenskaplik" en "regsfilosofies" onhoudbaar is. Sommige regsakademiërs het hierteen gepolemiseer³⁵ en die Suid-Afrikaanse Regskommissie het ook standpunt teen die regserkenning van gemeenskappe ingeneem.³⁶ Hierdie standpunte is egter grondig agterhaal. Onlangse regsteoretiese ontledings het hierdie eng individualisme by sekere regsteoretici weerlê. Voorts het die internasionale positiewe reg ook 'n beslissende wending geneem in die guns van die beskerming van gemeenskappe naas individue. Hierdie ontwikkelings word hierna toegelig.

³² Mandela (1994:692).

³³ *Ibid* 664. Met verloop van tyd sou prominente NP-leiers soos Roelf Meyer hierdie standpunt eggo.

³⁴ Giliomee (2012:334). Die ANC se alliansievenoot, die SAKP, het hierby aangesluit deur te sê dat die konsep van "groepsregte" verwerp word as "deurspek met die gevaar van die voortsetting van ongelykheid" (Giliomee 2012:363).

³⁵ Sien byvoorbeeld Du Plessis (1987:124-144 op 133); Du Plessis (1988:17).

³⁶ South African Law Commission. 1991. Project 58 Group and human rights working paper 25. Para 13.4; 13.5; en 13.11.

4.2 Regsteoretiese standpunte vir die regserkenning van gemeenskappe

Daar bestaan talle regte met betrekking tot taal, kultuur, godsdiens en dergelike ander oënskyklik suiwer individuele regte wat slegs ten volle geniet kan word in gemeenskap en saam met ander individue wat wesenlik in 'n soortgelyke posisie verkeer. Gemeenskappe is as't ware die noodsaaklike habitat vir die individuele lede en hulle regte. Sonder daardie habitat kan daar nie werklik van individuele regsbeskerming van kultuur-, taal- en godsdiensverwante belange sprake wees nie.

Daar is talle regte wat nie werklik deur 'n enkele individu uitgeoefen kan word nie, aangesien die belange wat deur sodanige regte beskerm word, as't ware supra-individueel is. Die regte kan nie in 'n enkele individu en met die uitsluiting van ander uitgeoefen word nie.³⁷ Die belange wat deur hierdie regte beskerm word, het 'n inherent kollektiewe dimensie, aangesien ander soortgelyk geplaaaste mense in dieselfde gemeenskap 'n noodsaaklike vereiste vir die uitoefening van die betrokke regte is. Die reg op assosiasie is so 'n reg.

Assosiasie is inherent wederkerig. Ander mense met wie geassosieer kan word, is 'n noodsaaklike voorwaarde vir die uitoefening van die reg. Wanneer die reg geskend word, ly nie net 'n enkeling nie, maar ten minste twee mense gelyktydig skade. Dieselfde geld vir die reg op vryheid van uitdrukking. In die afwesigheid van ander mense (geadresseerdes en reagerendes) wat van die uitdrukking kan kennis neem en daarop kan reageer, beteken hierdie reg eenvoudig niks. Die reg op vryheid van uitdrukking is gevolglik gemeenskapsafhanklik. Sonder 'n gemeenskap kan die reg nie uitgeoefen word nie.³⁸ Die reg op godsdiens is ook nie werklik individualisties denkbaar nie. Wesenlike aspekte van die reg op godsdiens is kollektief van aard en kan slegs in gemeenskap met ander uitgeoefen word. Réaume verduidelik dit soos volg:

Although in some aspects their relationship with God may be capable of individual enjoyment, there are also many aspects of their religious practice, including communal worship and celebration of sacred events, which require the joint participation of others to make them valuable. No one person can have the good unless at least some others also enjoy it. Part of the meaning, and therefore part of the value, of these events would be lost if each member of the community celebrates them privately.³⁹

Taal- en kulturele regte kan ook slegs na behore uitgeoefen word in (kommunikatiewe) wisselwerking met, met ander woorde in gemeenskap met mense wat dieselfde taal en kultuur deel. Uitoefening van die regte veronderstel die teenwoordigheid van 'n taal- en kultuurgemeenskap wat die habitat vir die uitoefening van die regte verskaf.⁴⁰ Rodolfo Stavenhagen, eertydse VN rapporteur oor die regte van inheemse bevolkings, verduidelik die kollektiewe element inherent aan regte rakende kultuur soos volg:

However, when we refer to cultural rights, as well as to many social and economic rights, a collective approach is often required, since some of them can only be enjoyed in community with others and that community must have the possibility to preserve, protect and develop what it has in common. Beneficiaries of these rights may be individuals but

³⁷ Hartney (1991:293-314 by 298).

³⁸ Taylor (1993:176) sê in hierdie verband dat die Franse taal beskou kan word as 'n kollektiewe hulpbron wat individue kan gebruik.

³⁹ Réaume (1988:1-24 by 16).

⁴⁰ *Ibid* 10.

their content evaporates without the preservation and the collective rights of groups. The rights pertain to persons belonging to specific cultures and shaped by these cultures, who engage in collective action, who share common values, and who can only be the bearers of these common values by joining with other members of their group.⁴¹

In ooreenstemming hiermee spreek Helen O’Nions haar kommer oor die ontoereikendheid van uitsluitlik individuele regte met betrekking tot die beskerming van gemeenskappe uit. Sy skryf:

An examination of the individual emphasis of human rights law ... will reveal the paradox of limited group rights recognition within the individualist framework ... [I]t is apparent that many of the positive rights endorsed in the International Covenants of 1966 have collective dimensions; without acknowledgement of the group these rights become redundant.⁴²

In die Suid-Afrikaanse regdiskoers is die noodsaak van die verwerping van gemeenskapsgebaseerde regte ook uitgeklaar en terselfdertyd is daar standpunt teen die verwerping van sodanige regte ingeneem.⁴³ Ofskoon taal- en kultuurverwante regte kragtens die Suid-Afrikaanse Grondwet, meer bepaald artikels 30 en 31, net soos artikel 27 van die Internasionale Verbond vir Burgerlike en Politieke Regte in individuele terme omskryf is,⁴⁴ is dit duidelik dat die regte nie werklik suiwer individueel van aard is nie. Soos hier bo aangevoer word, kan die regte alleenlik in gemeenskap met soortgelyk geplaaste individue wat tot dieselfde gemeenskap behoort, uitgeoefen word.

Dit is waarom Iain Currie en Johan De Waal dié regte tereg as hibriede regte tipeer, met ander woorde regte wat tegelyk individuele en gemeenskapsregte (met ’n kollektiewe element) is.⁴⁵ Die regte is inherent assosiatief en nie suiwer individueel nie. Currie en De Waal onderstreep ten slotte die belangrikheid van hierdie regte in die Suid-Afrikaanse Grondwet met verwysing na artikel 31, en wys daarop dat die reg pluralisme onderskryf en selfs ’n plig op die staat plaas om die integriteit van gemeenskappe nie net te verdra nie, maar dit boonop te bevorder. Hulle verklaar:

The inclusion of s31 in the Constitution includes a commitment to the maintenance of cultural pluralism even where this requires positive measures to be taken by the state to

⁴¹ Stavenhagen (1995:68).

⁴² O’Nions (2007:25-26).

⁴³ Malan (2008: 415-437, veral 422-428).

⁴⁴ Artikels 30 en 31 lui soos volg:

30. Taal en kultuur

Elkeen het die reg om die taal van eie keuse te gebruik en om aan die kulturele lewe van eie keuse deel te neem, maar niemand wat hierdie regte uitoefen, mag dit doen op ’n wyse wat met enige bepaling van die Handves van Regte onbestaanbaar is nie.

31. Kultuur-, godsdiens- en taalgemeenskappe

(1) Persone wat aan ’n kultuur-, godsdiens- of taalgemeenskap behoort, mag nie die reg ontsê word om, saam met ander lede van daardie gemeenskap-

(a) hul kultuur te geniet, hul godsdiens te beoefen en hul taal te gebruik nie; en

(b) kultuur-, godsdiens- en taalverenigings en ander organe van die burgerlike gemeenskap te vorm, in stand te hou en daarby aan te sluit nie.

(2) Die regte in subartikel (1) mag nie uitgeoefen word op ’n wyse wat met enige bepaling van die Handves van Regte onbestaanbaar is nie.

⁴⁵ Currie & De Waal (2013:626).

ensure the survival and development of minority cultures where they are threatened by disintegration. A state committed to cultural pluralism cannot simply remain neutral as its cultural patrimony fades to dull uniformity.⁴⁶

4.3 Ontwikkelings in die internasionale positiewe reg

Die sienswyse van dié skrywers strook met tersaaklike ontwikkelings in die internasionale reg, wat hier bespreek word. Die internasionale positiewe reg vertoon naamlik eweneens 'n beduidende beweging weg van 'n individualistiese na 'n kollektiewe sienswyse, waarvolgens daar vir die regte van gemeenskappe naas dié van individue voorsiening gemaak word. Dit is meer bepaald sigbaar in die benadering tot minderheidsregte kragtens bogemelde artikel 27 van die IVBPR.

Ofskoon artikel 27 van die IVBPR in individualistiese terme geformuleer is, het die Internasionale Komitee vir Menseregte, synde die liggaam wat vir die toepassing van die Verbond verantwoordelik is, dit uitbreidend vertolk. Gevolglik word 'n betekenis daaraan geheg wat nie net bepaalde (negatiewe) vryhede gun aan individue wat behoort tot die gemeenskappe waarna artikel 27 verwys nie, maar bowendien van regerings vereis om daadwerklike stappe te doen om belange van minderheidsgemeenskappe te bevorder. Verder vertolk hierdie Komitee die bepaling toenemend as 'n kollektiewe reg wat gemeenskappe toekom, en nie bloot individue nie.⁴⁷

Die Internasionale Komitee vir Menseregte het in *General Comment 23* riglyne met betrekking tot die vertolking van artikel 27 van die IVBPR verskaf. Die Komitee verklaar uitdruklik dat, hoewel artikel 27 in negatiewe terme verwoord is, dit steeds op die erkenning van 'n reg neerkom en dat state gevolglik onder 'n verpligting is om te verseker dat die bestaan en uitoefening van daardie reg teen ontkenning of skending beskerm moet word.⁴⁸ Met betrekking tot die gemeenskapsaard van die regte vervat in artikel 27, spreek die Komitee hom soos volg uit:

Although the rights protected under article 27 are individual rights, they depend in turn on the ability of the minority group to maintain its culture, language or religion. Accordingly, positive measures by States may also be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy and develop their culture and language and to practice their religion, in community with the other members of the group.⁴⁹

Hierdie ontwikkeling moet oorweeg word in samehang met artikel 2 van die IVBPR. In hierdie artikel gaan die IVBPR as't ware uit sy pad om die regte wat daarin vervat is te onderstreep, pligte op die staatspartye te plaas om daadwerklike stappe te doen om aan die regte uitvoering te gee en derhalwe te verhoed dat die regte blote verklarings word. Dienooreenkomstig bepaal artikel 2(1):

⁴⁶ Currie & De Waal (2013:631). Sien verder die breedvoerige ontleding van Malan (2008:415-437).

⁴⁷ Sien byvoorbeeld Åkermark (1997:139-144).

⁴⁸ Human Rights Committee. 1994. General Comment 23, Article 27, Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies. *UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1*. Item 6.1.

⁴⁹ Human Rights Committee. 1994. General Comment 23, Article 27, Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies. *UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1*. Item 6.2.

Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant...

en in artikel 2(2) dat:

Where not already provided for by existing legislative or other measures, each State Party... undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present Covenant, to adopt such laws or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant.

Subartikel (3) bepaal dat die huishoudelike reg van state voorsiening moet maak vir doeltreffende afdwingbare remedies in geval van regskenning.

Die doeltreffende regsbeskerming van artikel 2 moet uiteraard daarop gemik wees om aan die regte kragtens artikel 27, soos dit deur die Komitee vertolk word soos wat pas hierbo behandel is, uitvoering te gee.⁵⁰

In 1992 het die Algemene Vergadering van die Verenigde Nasies die Verklaring oor die Regte van Persone wat behoort aan Nasionale of Etniese, Godsdiens- of Taalminderhede aanvaar.⁵¹ Etlieke van die bepalinge van hierdie verklaring is besonder belangwekkend vir sover hulle juis 'n gemeenskapsbenadering in plaas van 'n individuele benadering met betrekking tot die beskerming van taal-, kultuur-, etniese en godsdiensbelange onderskryf. Terselfdertyd gaan die verklaring verder as 'n letterlike vertaling van die bewoording van artikel 27 van die IVBPR, aangesien dit ook positiewe verpligtinge op regerings plaas om die belange van gemeenskappe te beskerm en te bevorder, en nie bloot met 'n laissez faire-benadering te volstaan nie. Artikel 1 van die verklaring vereis juis daadwerklik positiewe optrede van regering. Dit lui:

States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity.

Artikel 2(3) van hierdie verklaring het op demokratiese besluitneming betrekking en beoog in werklikheid 'n bepaalde vorm van selfbeskikking vir minderhede. Die bepaling lui:

Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation.

Artikel 2(5) van die verklaring is veral belangwekkend, aangesien dit die integriteit van gemeenskappe oor staatsgrense heen beskerm. Die implikasie daarvan is dat die feit dat gemeenskappe in verskillende state woonagtig is, nie enige nadelige uitwerking op hulle regte as 'n gemeenskap behoort te hê nie. Dit bepaal:

Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain, without any discrimination, free and peaceful contacts with other members of their group and with

⁵⁰ Sien hieroor verder die bespreking van Malan (2008:415-437); Joseph & Castan (2013:867-882).

⁵¹ United Nations General Assembly. 18 December 1992. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. *General Assembly Resolution 47/135*.

persons belonging to other minorities, as well as contacts across frontiers with citizens of other States to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties.

Artikel 4 lê uitgebreide verpligtinge op regerings om minderhede op 'n verskeidenheid van wyses deur positiewe optrede te beskerm. Dis gepas om die hele bepaling aan te haal. Dit lui:

1. States shall take measures where required to ensure that persons belonging to minorities may exercise fully and effectively all their human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before the law.
2. States shall take measures to create favourable conditions to enable persons belonging to minorities to express their characteristics and to develop their culture, language, religion, traditions and customs, except where specific practices are in violation of national law and contrary to international standards.
3. States should take appropriate measures so that, wherever possible, persons belonging to minorities may have adequate opportunities to learn their mother tongue or to have instruction in their mother tongue.
4. States should, where appropriate, take measures in the field of education, in order to encourage knowledge of the history, traditions, language and culture of the minorities existing within their territory. Persons belonging to minorities should have adequate opportunities to gain knowledge of the society as a whole.
5. States should consider appropriate measures so that persons belonging to minorities may participate fully in the economic progress and development in their country.

Die algemene stemming van die internasionale regsdiskoers het trouens toenemend ten gunste van die beskerming van minderheidsgemeenskappe geswaai. In die *Oxford Handbook on the United Nations* word 'n hele hoofstuk aan die beskerming van minderhede gewy.⁵² Die voormalige sekretaris-generaal van die Verenigde Nasies, Kofi Annan, het ook in sy memoires deurlopend gunstig na die onderwerp verwys.⁵³ Annan sluit sy lewensverhaal byvoorbeeld af met die kragtige stelling dat die Verenigde Nasies sy plek in die 21ste eeu sal verdien indien die VN nie bloot state bedien nie, maar volke.⁵⁴ Regoor die wêreld is daar ook tans 'n golf van publikasies, wetgewing en dergelike ander regsinstrumente wat spesifiek vir minderheidsgemeenskappe voorsiening maak. Die verlening van regte aan gemeenskappe van hierdie aard word tans internasionaal hoog aangeprys.⁵⁵ Hierdie veranderde stemming in die regsdiskoers gaan hand aan hand met dramatiese politieke gebeure sedert die einde van die Koue Oorlog. Talle nuwe state, wat onder andere uitdrukking gee aan die strewe na politieke selfstandigheid van kultuurgemeenskappe het ontstaan. Daarbenewens is daar groeiende aandrang op desentralisasie, afwenteling van gesag en 'n tendens weg van unitarisme na federalisme en selfregering in selfs die eertyds mees unitêre state soos Brittanje en Spanje. Nie-territoriale outonomie voortspruitend uit 'n hernude belangstelling in die denke van Renner en Buaer, het ook nou weer sterk op die voorgrond getree, terwyl kultuurgemeenskappe,⁵⁶ wat vir dekades, indien nie eeue nie, uit die gesigsveld verdwyn het, nou weer op erkenning en selfregering aanspraak maak.⁵⁷

⁵² Weiss & Daws (2007:Hoofstuk 30).

⁵³ Annan (2012).

⁵⁴ Annan (2012:372).

⁵⁵ sien byvoorbeeld die inleidende paragrawe in Potier (2001:Paper 6).

⁵⁶ Vgl byvoorbeeld De Villiers (2012:170-183).

⁵⁷ Vgl byvoorbeeld Matthee (2017).

Die VN se *Development Report* van 2004 verteenwoordig 'n enorme stap vorentoe vir die regte van minderheidsgemeenskappe. Die verslag beklemtoon dat die erkenning van die aansprake van kultuur- en dergelike minderheidsgemeenskappe 'n uiters aktuele aangeleentheid is, gegewe die feit dat tweederdes van alle state vandag beduidende minderhede huisves.⁵⁸ Die verslag bevat 'n omvattende standpuntinname teenoor die wyse waarop die moderne staat ingerig behoort te word om na behore vir alle gemeenskappe voorsiening te maak, met inbegrip van alle minderhede – ook welvarende minderhede.⁵⁹

Die leidende beginsel wat as 't ware die benadering van die verslag rig, is dié van kulturele vryheid. Dienooreenkomstig neem die verslag grondig standpunt in teen enige beleidsrigtings wat op die homogenisering van staatsbevolkings mag uitloop en onderskryf die idee van multikulturele en veeltalige state.⁶⁰ Dit onderskryf multikulturele burgerskap en verwerp terselfdertyd blote simplistiese meerderheidsdemokrasie (“majoritarianism”). In die plek daarvan ondersteun dit 'n benadering tot demokrasie wat aan alle gemeenskappe gelyke seggenskap verleen oor sake wat hulle welsyn in die besonder raak. Volgens die verslag is kulturele vryheid 'n wesentlike bestanddeel van menslike ontwikkeling.⁶¹ Dienooreenkomstig word verklaar:

Human development requires more than health, education, a decent standard of living and political freedom. People's cultural identities must be recognized and accommodated by the state, and people must be free to express these identities without being discriminated against in other aspects of their lives. In short: cultural liberty is a human right and an important aspect of human development – and thus worthy of state action and attention.⁷⁶²

Die verslag gaan dan voort om die hegte verband tussen menslike ontwikkeling en kulturele vryheid te trek:

A further dimension of human development, difficult to measure and even to define, is vitally important: cultural liberty is central to the capability of people to live as they would like. The advance of cultural liberty must be a central aspect of human development, and

⁵⁸ United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World (2004:29).

⁵⁹ United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World (2004:36). Die VN se Werkgroep oor Minderhede beklemtoon dat minderheidstatus nie van armoede afhanklik is nie. Hulle sê: “To be clear, minority status and poverty are not co-terminus; in fact, membership in a strong, cohesive minority community may even improve the economic prospects of minorities because of factors such as solidarity, communal ownership of goods and wealth, or the psychological benefits of taking pride in one's ethnic, religious, cultural or linguistic identity. It is also sometimes the case that minority communities are economically dominant (for example, because of specialization in certain fields of employment), while still being denied a range of human rights, in particular access to political power and protection from discrimination” (VN Werkgroep oor Minderhede Minority Rights and Development: Overcoming exclusion, discrimination and poverty (29 Mei 2002)).

⁶⁰ Hierdie stelling is in ooreenstemming met Saks R se goedkeurende verwysing van Gauteng Provinsiale Legislature In re: Gauteng School Education Bill of 1995, 1996 (4) BCLR 537(KH), 566D-E (para 66) na die standpunt dat daar in 'n plurale samelewing 'n reg is om verskillend te wees en dat dié reg onder andere die reg impliseer om nie aan assimilasië onderwerp te wees nie.

⁶¹ United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World (2004:1).

⁶² United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World (2004:6).

this requires going beyond social, political and economic opportunities since they do not guarantee cultural liberty.⁶³

Die bevordering van menslike ontwikkeling vereis dat kulturele vryheid bevorder moet word en standpunt teen unikulturalisme ingeneem moet word. Hieroor laat die verslag hom soos volg uit:

To expand cultural freedoms requires explicit policies to address denials of cultural liberty – multicultural policies. To do this, states need to recognize cultural differences in their constitutions, their laws and their institutions. They also need to formulate policies to ensure that the interests of particular groups – whether minorities or historically marginalized majorities – are not ignored or overridden by the majority or by dominant groups.⁶⁴

Die verslag is daarop bedag dat lede van minderheidsgemeenskappe hulleself in so 'n swak posisie mag bevind dat die verlening van 'n reg op 'n vrye keuse met betrekking tot die taal wat hulle wil gebruik of die kultuur wat hulle wil beoefen, dikwels 'n blote skyn vrye keuse is. Dit is omdat lede van gemeenskappe dikwels vir alle praktiese doeleindes verplig word om by 'n dominante taal en kultuur aan te sluit ten einde ekonomies te herleef. Hulle kan dit derhalwe ekonomies nie bekostig om hulle eie taal te gebruik en in hulle kultuurgemeenskap te bly nie. Die verslag wil nie hê dat lede van minderhede in hierdie onbenydenswaardige posisie geplaas moet word nie. Gevolglik word die volgende belangwekkende stelling gemaak:

Language is often a key element of an individual's cultural identity. Limitations on people's ability to use their mother tongue – and limited facility in speaking the dominant or official national language – can exclude people from education, political life and access to justice. There is no more powerful means of 'encouraging' individuals to assimilate to a dominant culture than having the economic, social and political returns stacked against their mother tongue. Such assimilation is not freely chosen if the choice is between one's mother tongue and one's future. In 19th century Belgium, for example, the Flemish who strived for upward mobility had little choice but to learn French – the sole official language – and in time many abandoned their ancestral language altogether. These pressures have not gone away in other countries: the indigenous people of Guatemala are much more likely to prosper speaking Spanish.⁶⁵

Die verslag neem standpunt in teen simplistiese meerderheidsdemokrasie (“majoritarianism”) en onderskryf daarenteen multikulturele demokrasie, wat daarop gemik is om alle gemeenskappe – met inbegrip van minderhede – op gelykwaardige wyse te akkommodeer en vir alle gemeenskappe kulturele vryheid te verseker. Multikulturele demokrasie kan op verskeie maniere verwesenlik word, onder andere deur asimmetriese federalisme.⁶⁶ Die blote feit, beklemtoon die verslag, dat mense gelyke stemreg het, beteken dikwels dat minderhede –

⁶³ United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World (2004:6).

⁶⁴ United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World (2004:7).

⁶⁵ United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World. 2004. (Voetnote verwyder); Sien ook 37.

⁶⁶ United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World (2004:37; 50).

anders as wat egte demokrasie beoog – nie bemagtig word nie, maar juis blywend ontmagtig word en geen (kulturele) vryheid geniet nie, in teenstelling met die dominante posisie waarin die meerderheid verkeer. Demokrasie kan derhalwe dikwels nie deur die verlening van stemreg bewerkstellig word nie. Meer word vereis om demokrasie te bewerkstellig. Dienooreenkomstig word verklaar:

However, something more is required, because even if members of minorities have equal political rights in a democracy, they may consistently be underrepresented or outvoted, and so view the central government as alien and oppressive. Not surprisingly, many minorities resist alien or oppressive rule and seek more political power. That is why a ‘multicultural’ conception of democracy is often required.⁶⁷

4.4 Bondige samevatting

Die oorsig van die regsteoretiese insigte sowel as van die positief-regtelike ontwikkelings op die internasionale front bring die volgende duidelik na vore:

- Eerstens, dat die opruiming van taal-, kultuur- en godsdiens- en dergelike vorme van heterogeniteit deur nasiebouprogramme van homogenisering ten einde ’n eenvormige staatsbevolking tot stand te bring, juridies toenemend onaanvaarbaar word.
- Tweedens, dat demokrasie nie aan blote meerderheidsregering gelykgestel kan word nie, en dat demokrasie juis vereis dat minderhede in die posisie geplaas moet word om op sterkte van die beginsel van kulturele vryheid beslissende inspraak in hulle eie lot te hê.
- Derdens, en van die grootste belang vir die onderhawige bespreking, dat staatbevolkings in heterogene state nie soos kragtens ’n liberaal-individualistiese beskouing as ’n blote versameling van ’n klomp individue gesien word nie, maar juis ook as ’n versameling van gemeenskappe. Die gemeenskappe beskik oor ’n integriteit van hulle eie. Hulle is nie blote afgeleides van toevallige individuele versameling nie. Gemeenskappe het hulle integriteit onder andere daaraan te danke dat hulle individue se bestaan en die uitoefening van individuele regte moontlik maak.

Anders as wat ’n simplisties-liberale beskouing sou leer, is individue nie die enigste oorspronklike akteurs van die samelewing nie. Gemeenskappe is eweneens oorspronklike samelewingsakteurs. Dit verklaar waarom die verskynsel van die regte van gemeenskappe die afgelope dekades in toenemende mate erken is. Dit verklaar ook waarom regte wat met die eerste oogopslag individueel voorkom, inderdaad tegelykertyd ook ’n gemeenskapskarakter het in die sin dat individue die regte slegs in gemeenskap met ander mense van dieselfde gemeenskap kan uitoefen. Dit is gevolglik hibriede eerder as blote individuele regte.

Die Suid-Afrikaanse grondwetlike reg kan nie koud staan teenoor hierdie ontwikkelings nie. Trouens, daar is verskeie aanduidings dat die Suid-Afrikaanse Grondwet juis die idee van die regte van gemeenskappe onderskryf. Daar is verskeie sterk aanduidings te dien effekte:

⁶⁷ United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today’s Diverse World (2004:7).

- Eerstens is die konsep van gemeenskapsregte soos aangedui die fundamentele konsep waarop artikel 185 van die Grondwet en die Wet op die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe geskoei is.
- Tweedens is daar talle regte in die handves van regte wat nie bloot individuele regte nie, maar juis hibriede regte is, met ander woorde regte wat slegs in gemeenskapsverband uitgeoefen kan word, en regte wat derhalwe die beskerming van die gemeenskap naas individue vereis.

Regte wat hier ter sprake is, en waarna ten dele hierbo verwys is, is die reg op godsdiensvryheid; vryheid van uitdrukking; vergaderingvryheid; assosiasie; onderwys in die taal van keuse; taal en kultuur en die reg van persone wat aan 'n kultuur-, godsdiens- of taalgemeenskap behoort, om saam met ander lede van daardie gemeenskap – (a) hulle kultuur te geniet, hulle godsdiens te beoefen en hulle taal te gebruik; en (b) kultuur-, godsdiens- en taalverenigings en ander organe van die burgerlike gemeenskap te vorm, in stand te hou en daarby aan te sluit.⁶⁸

- Derdens is daar die amptelike taalbepalings van die Grondwet, wat inherent op die belange van taalgemeenskappe betrekking het.⁶⁹
- Vierdens is daar die voorwaardelike grondwetlike voorsiening vir selfbeskikking, met inbegrip van territoriale selfbeskikking.⁷⁰

Currie en De Waal,⁷¹ sowel as George Devenish,⁷² het dus gelyk dat die Grondwet 'n beduidende aantal bepalinge bevat wat spesifiek op die akkommodering van etniese, godsdiens- en taalverwante minderhede gerig is.

5. GEVOLGTREKING

'n Oppervlakkige lees van die handves van regte dui dalk daarop dat die Grondwet geen ruimte vir die bevordering en beskerming van gemeenskappe bied nie, en dat daar gevolglik wesenlik geen of min ruimte vir die artikel 185-Kommissie bestaan om sy verantwoordelikheid na te kom om die regte van gemeenskappe te bevorder en te beskerm. Dit is omdat die Grondwet, wat in individueel-regtelike terme geformuleer is, nie uitdruklik erkenning aan die regte van gemeenskappe gee nie. Te oordeel aan die mislukking van die Kommissie, blyk die Kommissie self ook hierdie mening toegedaan te wees.

Hierdie sienswyse is egter verkeerd. Daar bestaan inderdaad aansienlike ruimte vir die Kommissie om die regte van gemeenskappe onder beskerming te neem en te bevorder en as sodanig sy grondwetlike en wetgewende plig na te kom. Regsteoretiese en meer bepaald positief-regtelike ontwikkeling op die gebied van die internasionale reg, wat in afdeling 4 hierbo behandel is, demonstreer oortuigend dat talle oënskyklik suiwer individuele regte inderdaad eintlik gemeenskapsregte is of, ten minste as hibriede regte, 'n sterk gemeenskapselement het. Artikel 31 van die Grondwet is so 'n reg, maar daar is trouens talle ander regte in die handves van regte wat ook 'n gemeenskapskarakter het. (Daarby moet die

⁶⁸ Onderskeidelik artikels 15, 16, 17, 18, 29, 30 en 31 van die Grondwet.

⁶⁹ Artikel 6 van die Grondwet

⁷⁰ Artikel 235 van die Grondwet.

⁷¹ Currie & De Waal (2013:625).

⁷² Devenish (1999:425) verklaar: "The constitution as a whole is designed to ensure that minority interests are accommodated fairly, without emasculating the legitimate rights of the majority."

gemeenskapsregtelike implikasies van artikels 6 en 235 natuurlik ook in berekening gebring word.)

Die Kommissie het egter versuim om van hierdie ontwikkelings kennis te neem. As gevolg daarvan het die Kommissie homself in 'n hoek vasgeverf en homself wesenlik sonder enige sin vir sy eie bestaan en sonder enige funksie gelaat. As die Kommissie met hierdie sienswyse volhou, en nie van die navolgenswaardige internasionale presedente kennis neem en sy eie werksaamhede dienooreenkomstig aanpas nie, is daar eintlik geen werklike rede vir sy voortbestaan nie. Suid-Afrika is 'n land van kultuur-, taal- en godsdiensgemeenskappe wat by uitnemendheid 'n behoefte het om die regte van gemeenskappe onder beskerming te neem. Die Kommissie kan egter nie koud staan teenoor die internasionale ontwikkelings nie. Vir sover die Kommissie dit wel doen, laat hy nie net hierdie gemeenskappe in die steek nie, maar sit bowendien sy mislukte rekord voort.

BIBLIOGRAFIE

AMPTELIKE DOKUMENTE

Ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions. 31 July 2007. Report. South African Law Commission. 1991. Project 58 Group and human rights working paper 25.

BOEKE EN JOERNAALARTIKELS

- Åkermark, A.S. 1997. *Justification of minority protection in international law*. The Hague: Kluwer Law International.
- Annan, K. 2012. *Interventions: A Life in War and Peace*. New York: Penguin.
- Currie, I. & De Waal, J. 2013. *The Bill of Rights Handbook*. 6th Edition. Cape Town: Juta.
- De Villiers, B. 2012. Minorities on a non-territorial basis – recent international developments. *Beijing Law Review*, (5):170-183.
- De Villiers, B. 2014. Section 235 of the Constitution: Too soon or too late for Cultural Self-determination in South Africa? *South African Human Rights Journal*, (30):458-483.
- Devenish, A. 1999. *Commentary on the South African Bill of Rights*. Durban: Butterworths.
- Du Plessis, L.M. 1987. 'n Regsteoreties-regsfilosofiese peiling van die menseregtehandves-debat in Suid-Afrika. *Tydskrif vir Regswetenskap*: 124-144.
- Du Plessis, L.M. 1988. Filosofiese perspektief op 'n menseregtehandves in Suid-Afrika. In Van der Westhuizen & Viljoen (reds.). *'n Menseregtehandves vir Suid-Afrika*. Durban: Butterworths.
- Giliomee, H. 2012. *Die Laaste Afrikanerleiers*. Kaapstad: Tafelberg.
- Hartney, M. 1991. Some Confusion Concerning Collective Rights. *Canadian Journal for Law and Jurisprudence*: 293-314.
- Henrard, C. 2000. *Devising an Adequate System of Minority Protection*. Zuidpoolsingel, Nederland: Marthinus Nijhoff Publishers.
- Henrard, C. 2011. *The Ambiguous Relationship between Religious Minorities and Fundamental (Minority) Rights*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Human Rights Committee. 2016. International Covenant on Civil and Political Rights. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/ZAF/CO/1&Lang=En [24 Junie 2019].
- Joseph, S. & Castan, M. 2013. *The International Covenant on civil and Political Rights: cases, materials and commentary*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Malan, K. 2008. The deficiency of individual rights and the quest for community protection. *Tydskrif vir die Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg*, (71):415-437.
- Mandela, N. 1994. *Long Walk to Freedom*. Randburg: MacDonald Purnell.
- Matthee, H. (red.). 2017. *Kultuurvryheid en selfbestuur – keuses van klein groepe wêreldwyd*. Pretoria: Kraal.
- O'Nions, H. 2007. *Minority Rights Protection in International Law*. London: Routledge.
- Potier, T. 2001. Regionally non-dominant titular peoples: the next phase in minority rights? *Journal on*

Ethnopolitics and Minority Issues in Europe. Paper 6.

- Réaume, R. 1988. Individuals, groups and rights to public goods. *University of Toronto Law Review*, 38(1):1-24.
- Stavenhagen, R. 1995. Cultural rights and universal human rights. In: Eide et al. (eds). *Economic, social and cultural rights: A textbook*. Berlin: Springer.
- Taylor, C. 1993. *Reconciling the solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Weiss, T.G. & Daws, S. 2007. *Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Woolman, S. et al. 2010. *Constitutional Law of South Africa*. Cape Town: Juta.

INTERNASIONALE REGSINSTRUMENTE

- Human Rights Committee. 1994. General Comment 23, Article 27, Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies. *UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1*.
- Human Rights Committee. 27 April 2016. Concluding observations on the initial report of South Africa. *Document Number: CCPR/C/ZAF/CO/1*.
- United Nations Development Programme Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World. 2004.
- United Nations General Assembly. 18 December 1992. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. *General Assembly Resolution 47/135*.
- United Nations Workgroup on Minorities. 29 May 2002. Minority Rights and Development: Overcoming exclusion, discrimination and poverty.

REGSPRAAK

Gauteng Provincial Legislature In re: Gauteng School Education Bill of 1995 1996 (4) BCLR 537 (KH).

WETGEWING

- Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996.
- Wet op die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe, 19 van 2002.