HOOFSTUK VII.

DIE STAATSPRESIDENT EN DIE UITVOERENDE GESAG.

1. Die uitvoerende gesag berus by die Staatspresident: Sy verhouding tot die Uitvoerende Raad.

By die eerste poging om in die Z.A.R. 'n afsonderlike uitvoerende liggaam in die lewe te roep, is die uitvoerende gesag opgedra aan 'n Staatsraad, bestaande uit 'n staatspresident, vise-staatspresident, twee raadslede en 'n sekretaris.[1] In 1856 wou die Pretoriase Kommissieraad hierdie gesag opdra aan 'n Staats Generaal, as hoogste amptenaar van die staat, 'n Staats Secretaris, die landdros van die Regeringsetel en twee stemgeregtigde burgers as nie-amptelike lede,[2] terwyl die Komitee van Volksverteenwoordigers in 1857 die voorstelling en uitvoering van wette opgedra het aan 'n Uitvoerende Mag, bestaande uit 'n president en lede van die Uitvoerende Raad.[3] Die finale artikel in die Grondwet het gelui:

> "Het volk draagt de voorstelling en uitvoering der wetten op aan eenen Uitvoerenden Raad ....,"[4]

wat bestaan het uit die president van die Uitvoerende Raad, die kommandant-generaal, twee Uitvoerende Raadslede[5] en 'n goewernementsekretaris.[6] Die staatspresident sou direk deur die volk gekies word.[7] Dit was ook die geval met die kommandant-generaal, wat die betrekking vir 'n onbepaalde tyd sou beklee.[8] Die twee Uitvoerende Raadslede moes stemgeregtigde burgers van die Republiek wees en sou vir 'n tydperk van drie jaar deur

---

1) Kyk bl. 229 van hierdie werk.

2) Ibid. bll. 230-231.

3) Grondwet, 1857, art.11 (S.A.Argiefstukke, Tvl., no.3, bl. 440).

4) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 13.

5) Kragtens die Verenigingsooreenkoms met Lydenburg, 1859, art.15 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl.137) is hierdie artikel so verander dat dit voortaan van twee tot vier stemgeregtigde burgers kon wees. (Kyk Volksraadsnotule, art.42, 9 April 1860 - Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl.140). Blykbaar is hierdie wysiging nooit in die amptelike Grondwet opgeneem nie.

6) Kyk bl. 231 van hierdie werk.

7) Kyk hoofstuk VI, paragraaf 2(d) van hierdie werk.

8) Grondwet (Z.A.R.), 1858, artt. 100, 101 en 89. In 1889 verander tot 10 jaar (Grondwet, 1889, art.88 - Locale Wetten der Z.A.R., 1888-1889, bl.185) en in 1896 tot 5 jaar (Wet 2/1896, art. 113 - Locale Wetten der Z.A.R, 1896, bl.49).

die Volksraad gekies word.[9] Die goewernementssekretaris,[10] wat sekretaris van die Uitvoerende Raad was, is eweneens deur die Volksraad gekies en vir die tydperk van vier jaar aangestel.[11] Die kwalifikasies vir laasgenoemde drie lede was dieselfde as dié vir die president.[12] Die kommandant-generaal en die twee Uitvoerende Raadslede moes voor die aanvaarding van hulle onderskeie betrekkings die betrokke ampsede voor die Volksraad aflê,[13] terwyl die sekretaris deur die Uitvoerende Raad beëdig en van 'n instruksie voorsien sou word.[14]

Ten opsigte van die samestelling van die Uitvoerende Raad het daar in 1873 egter 'n verandering gekom. Toe Kruger in 1873 as kommandant-generaal bedank en die Volksraad kort daarna die kommandant-generaalsamp in vredestyd afgeskaf het,[15] moes vir die opvulling van die vakature in die Uitvoerende Raad voorsiening gemaak word en het die Volksraad op aanbeveling van die Uitvoerende Raad met meerderheid van stemme besluit dat die vakature voortaan gevul sou word deur die prokureur-generaal (staatsprokureur) en dat artikel 85 van die Grondwet diensooreenkomstig gewysig sou word.[16]

Gedurende die volgende jaar het die Volksraad op aandrang van president Burgers dit nodig geag om die samestelling van die Uitvoerende Raad weereens te wysig. Dit is toe besluit dat die ligaam sou bestaan uit die staatssekretaris en drie stemgeregtigde burgers wat nie

---

9) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art.89; ibid., 1889, art.88 (Locale Wetten der Z.A.R., 1888-1889, bl.185); Wet 2/1896, art. 113 (ibid., 1896, bl. 49).

10) In 1873 op versoek van pres. Burgers verander tot staatssekretaris. (E.V.R.11: Volksraadsnotule, art. 59, 31 Mei 1873 - Byvoegsel tot Staatscourant, 24 Junie 1873). Die benaming staatssekretaris word verder in hierdie werk gebruik.

11) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art.90; ibid., 1889, art. 89 (Locale Wetten der Z.A.R., 1888-1889, bl.185); Wet 2/1896, art. 114 (ibid., 1896, bll. 49-50).

12) Grondwet (Z.A.R.), 1858, artt. 89 en 90. Kyk ook hoofstuk VI, paragraaf 1 van hierdie werk.

13) Ibid., artt. 91 en 51.

14) Ibid., art. 92. Hoe lank die reëling gegeld het en of die Grondwet gewysig is, is nie duidelik nie. In 1876 het die Staatssekretaris egter sy ampseed voor die Volksraad afgelê (E.V.R.12: Volksraadsnotule, art. 18, 3 Mei 1876), terwyl Grondwet, 1889, art. 91 (Locale Wetten der Z.A.R., 1888-1889, bl.186) en Wet 2/1896, art. 114 (ibid., 1896, bll. 49-50) die indruk skep dat die staatssekretaris deur die Volksraad beëdig is.

15) Van Heerden: Die Kommandant-Generaal in die Geskiedenis van die S.A.R., bl. 184.

16) E.V.R.11: Volksraadsnotule (Z.A.R.), art.54, 30 Mei 187

gesalarieerde amptenare van die staat was nie.[17] Hierdie samestelling was egter ook nie permanent nie.

Anders as die Konstitusie van die O.V.S., waarin uitdruklik bepaal is dat daar ꞌn staatspresident sou wees, wat aan die hoof van die uitvoerende gesag sou staan,[18] word in die eerste amptelike Grondwet van die Z.A.R. geen bepaling gevind waarin vermeld word dat daar ꞌn president van die Uitvoerende Raad sou wees nie, maar word in verskeie artikels slegs van sy verkiesing, kwalifikasies, magte, pligte, ens. gespreek. Die uitvoerende gesag is volgens artikel 13 van die Grondwet nie aan die president van die Uitvoerende Raad opgedra nie, maar aan die hele Uitvoerende Raad, waarvan hy, soos sy titel trouens aandui, en deur die Grondwet bepaal is,[19] die deur die volk gekose voorsitter van die liggaam was. Tog blyk dit uit verskeie artikels van die Grondwet dat hy nie net voorsitter van die Raad was nie maar dat hy inderdaad oor magte beskik het wat hom, net soos die Vrystaatse staatspresident, aan die hoof van die uitvoerende gesag gestel het.[20] Die indiening van wetgewing,[21] die verdediging en toeligting van wetsvoorstelle in die Volksraad,[22] die bekendstelling van aangenome wette en die sorg vir die behoorlike uitvoering daarvan,[23] die voorstelle in verband met die aanstelling van amptenare,[24] die opstel en indiening van die begroting,[25] ens., is byvoorbeeld aan die president <u>alleen</u> opgedra, sonder enige vermelding van die Uitvoerende Raad. Daarteenoor is daar ander artikels, waarin duidelik en direk bepaal word dat die president van die Uitvoerende Raad die toestemming van die hele Raad nodig het vóór hy sekere stappe kon doen, byvoorbeeld in die geval van die afkondiging

---

17) Volksraadsnotule, art. 138, 19 en 20 Okt. 1874 (<u>Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885</u>, bl. 597).

18) Konstitusie (O.V.S.), 1854, artt. 26 en 29 (Scholtz: a.w., bylaag 1, bl. 189).

19) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 86.

20) Vgl. S.S.92, R.273: Staatsprokureur aan Goewernementssekretaris, d.d. 29 Feb. 1868.

21) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 66.

22) Ibid., art. 68.

23) Ibid., art. 69.

24) Ibid., art. 71.

25) Ibid., art. 73.

van krygswet,[26] buitelandse briefwisseling,[27] vermindering of kwytskelding van strawwe deur die howe opgelê,[28] en dergelike meer.

Hoewel artikel 13 van die Grondwet so vertolk kan word dat die president van die Uitvoerende Raad, waarvan in die verdere artikels van die Grondwet gespreek word, maar een van die lede en voorsitter van die liggaam was, blyk dit egter uit die verdere artikels dat die wetsopstellers beslis 'n duidelike onderskeid gemaak het tussen die president en ander lede van die Uitvoerende Raad en dat die president definitief 'n selfstandige amp beklee het, en nie slegs voorsitter van die liggaam was nie. Waar die funksies en magte van die president omskryf word, word telkens melding gemaak van die president en die Uitvoerende Raad,[29] terwyl in artikel 85 van die Grondwet uitdruklik bepaal word

> "Den President zal een Uitvoerenden Raad toegevoegd worden, bestaande uit den Commandant-Generaal, twee stemgeregtigde burgers, en een Secretaris, welke gelyke stem zullen hebben en den titel voeren van leden van den Uitvoerenden Raad."

In die O.V.S. het die hoof-uitvoerende amptenaar bekend gestaan as die staatspresident,[30] as hoof van die uitvoerende gesag,[31] en ook hy is deur 'n uitvoerende raad bygestaan. Die Uitvoerende Raad het bestaan uit die landdros van die hoofstad, die goewernementssekretaris en drie nie-amptelike lede, wat deur die Volksraad gekies is. Die taak van die Uitvoerende Raad was

> "om den President met advies en assistentie te bedienen."[32]

Die staatspresident was voorsitter van hierdie liggaam en by staking van stemme sou hy 'n beslissende stem hê.[33]

'n Vergelyking van die magte en pligte van die twee presidente[34] toon dat daar weinig verskil tussen die president van die Uitvoerende Raad van die Z.A.R. en

---

[26] Ibid., art. 70.
[27] Ibid., art. 82.
[28] Ibid., art. 83.
[29] Vgl. ibid., artt. 70, 81-83.
[30] Konstitusie (O.V.S.), 1854, art. 26.
[31] Ibid., art. 28.
[32] Ibid., art. 40.
[33] Ibid.
[34] Kyk verder hierdie en volgende hoofstukke.

die staatspresident van die O.V.S. bestaan het.

In 1865 is die benaming President van die Uitvoerende Raad verander tot Staatspresident, d.w.s. tot dieselfde benaming as wat in die O.V.S. gebruik is. Gey van Pittius sien in hierdie naamsverandering 'n grotere magstoekenning aan die president van die Uitvoerende Raad.[35] As die hierbo genoemde uiteensetting egter in gedagte gehou word, die besluit van die Volksraad in verband met die naamsverandering goed onder oë gesien en die pligte en magte van die staatspresident ná 1866 vergelyk word met dié van die president van die Uitvoerende Raad vóór 1866, blyk dit baie duidelik dat daar van 'n meerdere magstoekenning geen sprake was nie en dat die besluit, soos die motivering daarvan tewens aantoon, geneem is om aan die betrokke artikels van die Grondwet dieselfde betekenis te gee as wat met die ou terminologie bedoel is. Die besluit het as volg gelui:

> "De Volksraad in overweging genomen hebbende de noodzakelykheid om de artikels 61, 62, 65, 67, 71, 83, 85, 86 en meer anderen der Grondwet te veranderen, zonder de zin en meening van de Grondwet te veranderen, besluit dat door die artikelen waarin gesproken wordt van President, gelezen zullen worden "Staats President van de Zuid-Afrikaansche Republiek,' en alle artikelen waarin melding wordt gemaakt van President en Uitv. Raad, zullen gelezen en verstaan worden 'Uitvoerende Raad,' daar volgens art. 86 der Grondwet de President voorzitter van den Uitv. Raad is."[36]

Inderdaad is dan ook op hierdie stadium geen verandering in die magte, pligte en bevoegdhede van die staatspresident aangebring nie en het dit, wat die binnelandse bestuur betref, geen verskil gemaak nie. Ten opsigte van die buitewêreld was die naamsverandering beslis gewens omdat die benaming staatspresident veel meer gewig sou dra as president van die Uitvoerende Raad.

Shepstone se optrede in die Z.A.R., wat die anneksasie van die Republiek vooraf gegaan het,[37] het 'n

---

35) Gey van Pittius: a.w., bl. 27. 'n Groepie burgers het ook teen die naamsverandering beswaar gemaak omdat dit vir hulle "een groote verandering" was. Besonderhede waarom die verandering vir hulle so groot was, noem hulle egter nie. Kyk E.V.R.112, Pakkie 50, memories no. 23, 26 en 75 (onderteken deur 59, 77 en 101 persone onderskeidelik). Hierdie stukke is verkeerdelik onder die van 1869 geplaas.

36) Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 485, 22 Okt. 1866 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl.269). Deur my gekursiveer.

37) Kyk Engelbrecht: T.F.Burgers, hoofstuk XIV; C.J.Uys: In the Era of Shepstone, Lovedale (1933), hoofstukke 10 en 11.

belangrike konstitusionele verandering ten opsigte van die uitvoerende gesag van die Z.A.R. meegebring. Op 13 Februarie 1877 het president Burgers die Volksraad meegedeel dat Shepstone van plan was om die land te annekseer tensy die Grondwet van die Republiek só gewysig word om 'n kragtige optrede deur die Regering moontlik te maak.[38] Met dié doel voor oë het Burgers 'n hersiene Konsep-grondwet aan die Volksraad voorgelê, wat o.a. aansienlike wysiginge ten opsigte van die amp van staatspresident en die samestelling en funksies van die Uitvoerende Raad ingehou het.[39] President Burgers, ondersteun deur dr. Jorissen, het baie sterk op die aanvaarding van sy konstitusionele voorstelle aangedring om die gevaar van anneksasie af te wend, maar op hierdie stadium was die Volksraad nie daarvoor te vinde nie, sodat op 23 Februarie 1877 besluit is om die Konsep-grondwet van Burgers nie in behandeling te neem nie.[40] Burgers het nie moed opgegee nie en toe toestande baie donker geword en die Volksraad besef het dat onmiddellike stappe gedoen moes word om die anneksasie af te wend, het die Volksraad 'n kommissie benoem om saam met die Uitvoerende Raad 'n verslag aan die Volksraad te lewer oor welke middele aangewend kan word om die dreigende anneksasie die hoof te bied. Op grond van hierdie verslag het die Volksraad op 7 Maart 1877 besluit om die aanbevole konstitusionele voorstelle goed te keur,[41] en die resultaat daarvan was 'n wysiging en 'n toevoeging aan die bestaande Grondwet van die Z.A.R.[42]

Ten opsigte van die staatspresident en die Uitvoerende Raad as sodanig, het aldus belangrike wysiginge tot stand gekom.[43]

(a) Wat die amp van die staatspresident self betref, is geheel en al in die gees van Burgers se oorspronklike

---

38) Engelbrecht: ibid., bl. 274.

39) Gepubliseer in Byvoegsel tot Staatscourant, 28 Feb. 1877.

40) Engelbrecht: T.F.Burgers, bll. 275-294.

41) Ibid., bll. 294-311.

42) Gepubliseer as Regeringskennisgewing no.569 in Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bll. 679-683.

43) Oor die besonderhede van hierdie wysiginge en die invloed daarvan op die magte en pligte van die president word telkens in hierdie en die volgende hoofstukke gehandel

voorstel besluit dat die uitvoerende gesag voortaan by die staatspresident sou berus en nie meer by die Uitvoerende Raad nie, en dat die staatspresident vir sy handelswyse aan die Volksraad verantwoordelik is.[44)] Dit het meegebring dat die staatspresident dié magte, wat hy vroeër alleen met die Uitvoerende Raad kon uitoefen, voortaan alleen sou kon uitoefen, soos trouens deur die ander toegevoegde en gewysigde artikels bepaal is. Vir die staatspresident het dit nie alleen meer mag beteken nie maar ook groter verantwoordelikheid.

(b) 'n Baie belangrike wysiging het ten opsigte van die samestelling en funksie van die Uitvoerende Raad plaasgevind. Die oorspronklike aanbeveling van Burgers, naamlik:

> "De Staatspresident oefent zyne macht uit met den Uitvoerenden Raad,"

is onveranderd deur die Volksraad aanvaar.[45)] Daarmee was die posisie suiwer gestel, naamlik dat die Uitvoerende Raad vir die president 'n hulpmiddel sou wees om die uitvoerende gesag uit te oefen.

Die aanbeveling van Burgers in verband met die samestelling van die Uitvoerende Raad verduidelik die betekenis van hierdie verandering nog meer. Hy het aan die hand gedoen dat die Uitvoerende Raad moes bestaan uit die hoofde van die verskillende departemente[46)] en een lid, wat deur die Volksraad benoem moes word. Laasgenoemde lid sou so lank as wat die Volksraad, deur wie hy gekies is, bestaan. as lid van die Uitvoerende Raad fungeer en wanneer nodig sou hy as vise-staatspresident optree.[47)] Hierdie aanbeveling van Burgers is deur die Volksraad aanvaar, maar omdat die Volksraad sy houvas

---

44) Konsep-grondwet, 1877, hoofstuk IV, art. 1 (Staatscourant, 28 Feb. 1877) en Toevoeging tot Grondwet, 1877, hoofstuk 1, art.1 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 680). Kyk hoofstuk VIII, paragraaf 3 van hierdie werk i.v.m. die verantwoordelikheid van die staatspresident.

45) Konsep-grondwet, hoofstuk IV, art. 2 en Toevoeging tot Grondwet, 1877, hoofstuk 1, art. 2. Vgl. Konstitusie (V.S.A.), art. II, seksie 1: "The executive power shall be vested in a President of the United States of America."

46) Nl. dí van Finansies, Justisie, Naturellesake, Openbare werke, Polisie- en krygswese, Buitelandse sake. (Kyk Toevoeging tot Grondwet, 1877, hoofstuk 1, art. 10 - Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl.681).

47) Konsep-grondwet, 1877, hoofstuk IV, art. 2. Kyk hoofstuk XI van hierdie werk i.v.m. die amp van vise-staatspresident.

op die Uitvoerende Raad wou bly behou, het dit besluit om ook nog die twee nie-amptelike lede, wat onder die ou bedeling deur die Volksraad gekies is, op die Uitvoerende Raad te laat bly.[48)]

Dit is duidelik dat die Z.A.R. met hierdie verandering in die voetspore van die Amerikaanse Republiek gevolg het, waar die uitvoerende gesag by die president alleen berus het en hy nie-amptelik bygestaan is deur 'n raad bestaande uit die verskillende departementshoofde, wat deur die president self gekies en aangestel word. Hoewel nie deur die Konstitusie voorgeskryf nie, het dit in Amerika konvensie geword dat hierdie aanstellings deur die Senaat goedgekeur word.[49)] So 'n stelsel het meegebring dat die president

"the complete master of his cabinet"[50)]

was. Dat die veranderinge wat in die Z.A.R. aanbeveel is, na die voorbeeld van die Amerikaanse stelsel geskied het, blyk ook uit Burgers en Jorissen se eie toeligting aan die Volksraad.[51)]

Ook hierdie nuwe samestelling van die Uitvoerende Raad en die daarmee gepaard gaande verandering dat die Uitvoerende Raad voortaan net 'n adviserende liggaam sal wees, en dat die president, net soos in Amerika, nie meer nodig gehad het om die toestemming van die liggaam te verkry vóór hy tot sekere optrede kon oorgaan nie, was eweneens daarop bereken om aan die staatspresident meer mag te verleen en hom 'n meer selfstandige posisie te laat inneem.[52)]

Hierdie toekenning van groter selfstandigheid en meer mag aan die staatspresident moet egter as blote noodmaatreëls gesien word, want na verstryking van die anneksasie-tydperk en die herstel van die Republiek in 1881, is weer byna geheel en al tot die stelsel van voor 1877 teruggekeer en is die ou beperkinge op die staatspresident weer heringestel. Wat egter permanent op die wetboek van die staat gebly het, was die bepaling dat die uitvoerende gesag by die staatspresident berus, dat hy

---

48) Toevoeging tot Grondwet, hoofstuk 1, art.2.

49) Konstitusie (V.S.A., art. II, seksie 1; Laski: a.w., bll. 5-6.

50) Laski: ibid., bl. 5.

51) Engelbrecht: <u>T.F.Burgers</u>, bll. 291 en 293.

52) Vgl. ook ibid., bl. 289 en Gey van Pittius: a.w., bl. 27.

aan die Volksraad verantwoordelik was en dat hy sy gesag met die Uitvoerende Raad uitoefen.[53]

In 1899, toe 'n konsep-grondwet deur die Eerste Volksraad behandel is, het etlike lede van die Raad beswaar gemaak teen die bepaling dat die uitvoerende gesag by die staatspresident berus en wou hulle liewer sien dat dit sou berus by die staatspresident en Uitvoerende Raad. Die Staatsprokureur het in die lang diskussie wat oor die saak plaasgevind het, veel moeite gehad om die lede te oortuig dat hierdie artikel alleen 'n formele omskrywing van die mag van die staatspresident as bron van die uitvoerende gesag was, en dat ander artikels in die Grondwet bepaal hoedanig hy hierdie gesag, met of sonder die Uitvoerende Raad, kon uitoefen. Uiteindelik het die Eerste Volksraad die saak so aanvaar en die bewoording van artikel 64 van die Konsep-grondwet goedgekeur.[54] Om te voorkom dat die staatspresident alleen sou handel, het die Eerste Volksraad ook nog die verdere bewoording van artikel 64 van die Konsep-grondwet goedgekeur, naamlik:

> "De Staatspresident handelt na verkregen consent van den Uitvoerenden Raad, waar zulks door de Grondwet of door de wet is voorgeschreven."[55]

Die Uitvoerende Raad wat die president ter syde gestel is, se samestelling is in 1881 weer verander, sodat dit weer bestaan het uit die kommandant-generaal, twee stemgeregtigde burgers, deur die Volksraad gekies, en 'n sekretaris.[56] Departementshoofde het dus opgehou om lede van die Uitvoerende Raad te wees, maar tog het die Staatspresident en die Volksraad besef dat die aanwesigheid van die hoofde van departemente in die Uitvoerende Raad hoogs noodsaaklik was in verband met die besluite wat ten opsigte van sake rakende die verskillende departemente geneem mag word.[57] Waar departementshoofde nou opgehou het om permanente lede van die Uitvoerende

---

53) Wet 3/1881 (Bylae by die Grondwet), artt. 1 en 2 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 1025); Grondwet, 1889, art. 56 (ibid., 1888-1889, bl. 180); Wet 2/1896, art. 81 (ibid., 1896, bl. 44); Konsep-grondwet, 1899, art. 64 (opgeneem in Notule Eerste Volksraad, art. 594, 25 Julie 1899).

54) Notule Eerste Volksraad, artt. 760 en 761, 7 Aug.1899.

55) Ibid.

56) Wet 3/1881, art. 2. (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 1025).

57) Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 89, 10 Okt. 1881, en art. 94, 11 Okt. 1881. (Staatscourant, 18 Okt. 1881).

Raad te wees, het die Volksraad egter aan die staatspresident die reg verleen

> "by voorkomende belangryke zaken, die hoofdambtenaren uit te noodigen in den Uitvoerende Raad tegenwoordig te zyn, wiens departement het te behandelen onderwerp meer direct aangaat. Gezegde hoofdambtenaar zal alsdan een stem in den Uitvoerende Raad hebben, mede verantwoordelyk zyn voor de genomen besluiten, en die mede onderteekenen."[58)]

Toe die Grondwet van die Z.A.R. in 1889 hersien is, het die Regering weereens 'n verandering in die samestelling van die Uitvoerende Raad voorgestel, naamlik dat behalwe die bestaande reëling, ook die superintendent van naturellesake ex officio lid van die Uitvoerende Raad moes wees.[59)] Die hele saak van grondwetswysiging is deur die Volksraad na 'n kommissie verwys,[60)] en hierdie kommissie het ten opsigte van bogenoemde aanbeveling 'n minderheids- en meerderheidsrapport ingedien.[61)] Laasgenoemde rapport het die uitstel van die behandeling van die artikel tot die volgende jaar aanbeveel, maar na deeglike bespreking het die Volksraad die minderheidsrapport aanvaar.[62)] Die Uitvoerende Raad sou dan in die toekoms bestaan uit die kommandant-generaal, twee stemgeregtigde burgers, 'n sekretaris en 'n notulehouer, wat almal gelyke stem sou hê. Die notulehouer en superintendent van naturellesake sou ex officio lede van die Uitvoerende Raad wees terwyl die bepaling in verband met die uitnodiging en raadpleging van hoofamptenare gehandhaaf is.[63)]

In 1899 het die samestelling van die Uitvoerende Raad 'n lang en ernstige bespreking in die Eerste

---

58) Ibid. As hoofamptenare is beskou: Staatsprokureur, Tesourier, Ouditeur, Superintendent van Naturelle, Sperintendent van Onderwys, Weesheer, Registrateur van Aktes, Landmeter-Generaal en Posmeester-Generaal. (Kyk Wet 3/1881, art. 7).

59) Regeringskennisgewing, no. 42 (Byvoegsel tot Staatscourant, 13 Feb. 1889).

60) Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 247, 22 Mei 1889.

61) Hierdie rapporte is opgeneem in ibid., art. 995, 16 Julie 1889. (Byvoegsel tot Staatscourant, 24 Julie 1889).

62) Ibid., artt. 1008-1009, 16 Julie 1889 (ibid.).

63) Grondwet, 1889, art. 82 (Locale Wetten der Z.A.R., 1888-1889, bl. 184); Wet 2/1896, art. 107 (ibid., 1896, bll. 48-49). As hoofamptenare is beskou: Staatsprokureur, Tesourier, Ouditeur, Superintendent van Onderwys, Weesheer, Registrateur van Aktes, Landmeter-Generaal, Posmeester-Generaal, Hoof van Mynwese, Hoofdirekteur van Telegraafdiens en Hoof van Publieke Werke. (Grondwet, 1889, art. 83 en Wet 2/1896, art. 108).

Volksraad uitgelok[64] toe die kommissie wat met die hersiening van die Grondwet belas was, nogeens 'n wysiging voorgestel het, naamlik dat die Uitvoerende Raad uit die volgende agt persone moes bestaan: die staatspresident, die staatssekretaris, superintendent van naturellesake en notulehouer as amptelike lede, met drie nie-amptelike lede wat vir 'n tydperk van vier jaar deur die Volksraad gekies word.[65] Bogenoemde voorstel is noukeurig deur 'n kommissie[66] nagegaan en op grond van laasgenoemde kommissie se aanbeveling[67] en die baie memories wat oor die saak by die Eerste Volksraad ingekom het,[68] het die Raad aangaande die Uitvoerende Raad as volg bepaal:

> "Er is een Uitvoerende Raad bestaande uit acht leden. De Staatspresident, de Staatssecretaris en de Commandant-Generaal zyn ex-officio lid van den Uitvoerenden Raad.
> De leden van den Uitvoerenden Raad, behalve de Staatspresident en de Commandant-Generaal, worden door den Eersten Volksraad voor den tyd van 4 jaren gekozen en zyn by aftreding herkiesbaar.
> Ieder lid van den Uitvoerenden Raad, behalve de Staatspresident, heeft de leiding van een of twee Departementen van Bestuur onder zich. Deze departementen van bestuur zyn: het Departement van Binnen- en Buitenlandsche Zaken, het Departement van Krygswezen, het Departement van Justitie, het Departement van Mynwezen en Industrieën, het Departement van Openbare Werken, het Departement van Finantien, het Departement van Naturellen en het Departement van Landbouw.
> De uitgestrektheid van de werkzaamheden van ieder deze Departementen van bestuur wordt door den Uitvoerenden Raad, onder nadere bekrachtiging van den Eersten Volksraad vastgesteld.
> De Staatspresident met het betrokken lid van den Uitvoerenden Raad vormt de Regering. De werkzaamheden van ieder Departement worden onder leiding van het betrokken lid van den Uitvoerenden Raad, in overleg met den Staatspresident afgehandeld; uitgezonderd in de gevallen waar de wet of Grondwet anders bepaalt, of waar er verschil tusschen den Staatspresi-

---

64) Notule Eerste Volksraad, artt. 804-805, 10 Aug. 1899; ibid., artt. 806-808, 11 Aug. 1899.

65) Konsep-grondwet, 1899, art. 90 (opgeneem in Notule Eerste Volksraad, art. 594, 25 Julie 1899).

66) Deur die Eerste Volksraad benoem om voorstelle in te dien oor hoe die werksaamhede van die Raad bespoedig kan word. (Notule Eerste Volksraad, art. 312, 6 Junie 1899).

67) Bylae A van die voorlopige rapport van die kommissie (opgeneem in Notule Eerste Volksraad, art. 804, 9 Aug. 1899).

68) Nl. 57 memories, gesamentlik onderteken deur 2264 persone. Kyk Rapport van Memoriekommissie, art. 16 (opgeneem in Notule Eerste Volksraad, art. 601, 25 Julie 1899) en Notule Eerste Volksraad, art. 804, 9 Aug. 1899.

dent en het betrokken lid van den Uitvoerenden Raad zal ontstaan, als wanneer er een appél naar den Uitvoerenden Raad zal zyn.
Ieder betrokken lid van den Uitvoerenden Raad teekent de besluiten door den Staatspresident uitgevaardigd, voor zoover het de zaken van zyn Departement van bestuur betreft.
Indien de meerderheid van den Uitvoerenden Raad zich tegen het besluit of de zienswyze van den Staatspresident verklaart, is het betrokken Uitvoerende Raadslid, wiens Departement het geldt, niet verplicht dat besluit te teekenen."[69]

Die besluit van die Eerste Volksraad lui verder dat die superintendent van naturelle, wat vroeër op die Uitvoerende Raad sitting gehad het, voortaan as gewone hoofamptenaar beskou sou word.

Uit die bespreking wat tot hierdie besluit aanleiding gegee het,[70] het duidelik geblyk dat die nuwe reëling alleen bedoel was om die baie werksaamhede van die Uitvoerende Raad, wat van jaar tot jaar op 'n onrusbarende wyse altyd meer en meer agter geraak het, te bespoedig. Ten opsigte van die verhouding tussen staatspresident en Uitvoerende Raad het dit hoegenaamd geen verandering gebring nie. Die uitvoerende gesag was nog steeds aan die staatspresident opgedra en met betrekking tot die sake in verband waarmee hy deur die Grondwet of ander wette verplig was om die Uitvoerende Raad te raadpleeg en/of die Raad se toestemming te verkry, het hierdie besluit van die Eerste Volksraad geen wysiging ingehou nie. Al verskil wat dit meegebring het, was dat die staatspresident nie meer nodig gehad het om, soos vroeër, die hele Uitvoerende Raad met betrekking tot sekere sake te raadpleeg nie, maar dat hy en die Uitvoerende Raadslid wat aan die hoof van 'n sekere departement gestel word, besluite oor sake rakende die betrokke departement kon neem. Dit het verder meegebring dat hy ook nie meer direk met die hoofamptenare sou onderhandel nie.[71] Die

---

69) Notule Eerste Volksraad, art. 808, 10 Aug. 1899. Die reëling het egter nie in werking getree nie omdat die Konsep-grondwet nie finaal goedgekeur is nie.

70) Kyk voetnoot 64 van hierdie hoofstuk.

71) In 1899 is die volgende persone deur die Grondwet as hoofamptenare aangedui: Onder-sekretarisse van afdelings Binne- en Buitelandse sake, Kommandant-Generaal, Staatsprokureur, Tesourier-Generaal, Ouditeur-Generaal, Superintendent van Onderwys, Weesheer, Registrateur van Aktes, Landmeter-Generaal, Posmeester-Generaal, Hoof van Mynwese, Hoof van die Telegraafdepartement, Hoof van Publieke Werke, Hoofinspekteur van Kantore, Superintendent van Naturelle, Inspekteur-Generaal van Invoerregte en die Regeringskommissaris van Spoorweë. (Wet 2/1899, art. 2 - Locale Wetten der Z.A.R., 1899, bll. 5-6).

beperking wat deur middel van die Uitvoerende Raad op die gesag van die staatspresident gelê is, is ook deur die nuwe besluit gehandhaaf, naamlik deur die appél wat op die hele Uitvoerende Raad gedoen moes word as 'n hoof van 'n sekere departement van die staatspresident verskil ten opsigte van maatreëls wat getref moes word. Die reg wat aan hierdie nuwe departementshoofde verleen is om kleinere sake wat bloot administratief van aard was, self af te handel, het die staatspresident vanselfsprekend van baie beuselagtige roetinewerk verlos.

Teoreties was die mag van die staatspresident van die Z.A.R. aansienlik beperk deur die vereiste dat hy in sekere gevalle die toestemming van die Uitvoerende Raad nodig gehad het om te kon handel. In die praktyk was dit egter heeltemal 'n ander saak want dit is nooit bepaal dat hy die toestemming van die meerderheid van die _hele_ Uitvoerende Raad nodig gehad het nie, behalwe in die geval van die bekragtiging van doodvonnisse en die verklaring van oorlog, waarvoor die eenparige stem van die Uitvoerende Raad vereis is.[72] Aangesien die Grondwet van 1858 nie vir 'n kworum vir die Uitvoerende Raad voorsiening gemaak het nie, en die praktyk bewys het dat dit nie altyd vir die Uitvoerende Raad moontlik was om voltallig byeen te kom nie, het president Pretorius in 1868 die Volksraad versoek om 'n besluit dienaangaande te neem. In sy brief aan die Volksraad[73] meld hy dat die gebruik ontstaan het dat die staatspresident en twee lede van die Uitvoerende Raad 'n kworum vorm. Die besluit van die Volksraad het ingehou dat drie lede 'n kworum sou vorm,[74] wat waarskynlik nie enige drie lede beteken het nie, maar wel die staatspresident, wat te alle tye voorsitter van die Uitvoerende Raad was,[75] en nog twee lede. In die daaropvolgende grondwette is die saak duidelik gestel, naamlik dat die staatspresident en twee lede 'n kworum sou uitmaak.[76] In 1899, toe die aantal Uitvoerende Raadslede tot agt vermeerder is, is

---

72) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 86.

73) E.V.R.110, brief no. 233.

74) E.V.R.7B: Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 533, 2 April 1868.

75) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 86; ibid., 1889, art. 84 (_Locale Wetten der Z.A.R., 1888-1889_, bl. 185); Wet 2/1896, art. 109 (ibid., 1896 , bl. 49); Konsepgrondwet, 1899, art. 92, soos goedgekeur per Eerste Volksraadsbesluit, art. 812, 10 Aug. 1899.

76) Grondwet (Z.A.R.), art. 86; Wet 2/1896, art. 111.

aanbeveel dat die kworum verhoog moes word tot die staatspresident met drie lede,[77] maar in plaas van drie lede, het die Eerste Volksraad op vier besluit.[78]

Die posisie was dus dat feitlik tydens die hele bestaan van die Z.A.R. die staatspresident, wanneer omstandighede dit vereis het, met twee lede van die Uitvoerende Raad beslissinge kon vel, en daarby het die president nog in die geval van ꞌn staking van stemme oor ꞌn beslissende stem beskik.[79] Ten opsigte van die beslissende stem van die staatspresident is in 1899 aanbeveel dat die betrokke wetsartikel só sal lui:

> ".... by staking van stemmen is de door hem (d.i. die staatspresident) uitgebrachte stem beslissend."[80]

Teen hierdie gewysigde woordorde het ꞌn hele aantal memories by die Eerste Volksraad ingekom,[81] waarin versoek is dat die ou bewoording gehandhaaf moes word. Aangesien die Volksraad egter van opinie was dat dit geen wysiging ten opsigte van die bestaande stelsel meegebring het nie, is die aanbeveling aanvaar.[82]

In die praktyk het hierdie bepalings daarop neergekom dat die staatspresident van die Z.A.R. in ꞌn baie sterk posisie teenoor die Uitvoerende Raad gestaan het, en dat die geleenthede om in sy beleid deur die Uitvoerende Raad teengegaan te word, baie skraal was.[83] Indien die staatspresident daarby nog ꞌn man met groot invloed en ꞌn sterk persoonlikheid was, soos byvoorbeeld Kruger in die Z.A.R. en Brand in die O.V.S., kon hy die Uitvoerende Raad in byna alle opsigte beheers en kon hy sy beleid maklik tot algemene staatsbeleid verhef.

Net soos in die Z.A.R. was ook die Uitvoerende Raad in die O.V.S. in die eerste plek ꞌn adviserende liggaam met werklik min magte, want die president was nie ten opsigte van sake wat deur die Grondwet aan hom alleen

---

77) Konsep-grondwet, 1899, art. 92 (voetnoot 75, hierbo).

78) Notule Eerste Volksraad, art. 812, 10 Aug. 1899.

79) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 86; ibid., 1889, art. 84; Wet 2/1896, art. 109.

80) Konsep-grondwet, 1899, art. 92.

81) Altesaam 23 memories, gesamentlik onderteken deur 722 persone. Die memories is te vinde in E.V.R.208. Kyk ook Notule Eerste Volksraad, art. 811, 10 Aug. 1899.

82) Notule Eerste Volksraad, artt. 811-812, 10 Aug.1899.

83) Dit was ook die geval in die O.V.S. (Vgl. Scholtz: a.w., bl. 119).

opgedra was aan die advies van die Uitvoerende Raad gebonde nie.[84] In die geval van sekere sake het die staatspresident van die O.V.S. egter ook die toestemming van die Uitvoerende Raad nodig gehad sodat laasgenoemde Raad ook in die O.V.S. as 'n beperking op sekere magte van die president gesien moet word. Net soos in die Z.A.R., was hierdie beperking egter ook nie van ernstige aard nie.[85]

2. Uitvoerende bevoegdhede van die staatspresident.

Terwyl die Konstitusie van die O.V.S. bepaal het dat die staatspresident die hoof van die uitvoerende gesag is, het die Grondwet van die Z.A.R. vanaf 1877 bepaal dat die uitvoerende gesag by die staatspresident berus. Hierdie bepaling was slegs 'n duideliker omskrywing van 'n reeds bestaande toestand.[86] Die bevoegdhede van die staatspresidente van die twee Republieke kan gerieflikheidshalwe onder die volgende hoofde bespreek word.

(a) Uitvoering van wette en besluite.

Die eerste taak van die staatspresident was vanselfsprekend om uitvoering te gee aan alle wette en Volksraadsbesluite, afgesien daarvan of hy met die inhoud van sodanige besluite genoeë neem of nie.[87] Hy was uitvoerende amptenaar van die staat en as sodanig vir die uitvoering van wette en besluite aan die Volksraad verantwoordelik.[88] In die Z.A.R. het dit egter by 'n enkele geleentheid voorgekom dat die uitvoering van 'n bepaalde wet aan een van die lede van die Uitvoerende Raad opgedra is, naamlik in 1893, toe die staatssekretaris verantwoordelik gestel is vir die uitvoering van Wet 1/1872 in verband met die uitroeiing en bestryding

---

84) Vgl. Scholtz: t.a.p., bl. 132.

85) Ibid., bll. 125-126. Die werksaamhede van die Uitvoerende Raad van die O.V.S. word in Ordonnansie 1/1856 noukeuriger omskryf as in die Konstitusie. Oor die magte van die Uitvoerende Raad m.b.t. die staatspresident word telkens in hierdie en die volgende hoofstukke gehandel.

86) Kyk bll. 300 e.v. van hierdie werk.

87) In verband met pogings wat deur die staatspresident aangewend is om 'n reg tot veto of referendum te verkry, kyk hoofstuk VIII, paragraaf 4(e) .

88) Kyk Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 13; Toevoeging tot Grondwet, 1877, art. 1 (Locale Wetten der Z.A.R.,1849-1885, bl. 680); Grondwet, 1889, artt. 13 en 56 (ibid., 1888-1889, bl. 174 en 180 onderskeidelik); Wet 2/1896, artt. 13 en 81 (ibid., 1896, bll. 36 en 44 onderskeidelik); Konsep-grondwet, 1899, art. 64 (soos goedgekeur per Eerste Volksraadsbesluit, art. 761, 7 Aug. 1899).

van Xantium Spinosum.[89] So iets was egter 'n baie groot uitsondering.

(b) Administratiewe magte en pligte.

(i) Staatspresident is hoof van die administrasie.

Die uitvoerende bevoegdheid van die staatspresident staan in 'n baie nou verband met die binnelandse administrasie, waarvan die staatspresident die uitsluitlike hoof was.[90] Hierdie administrasie het hy uitgeoefen met of sonder die Uitvoerende Raad, na gelang van wat deur die Grondwet of ander wette vereis is.

In albei Republieke het die staatspresident sy gesag as hoof van die administrasie aan die onderskeie Grondwette ontleen. In die Z.A.R. is die staatspresident bestempel as die eerste of hoogste amptenaar in die staat, aan wie alle landsamptenare, uitgesonderd dié wat met die uitoefening van die regterlike gesag belas was, ondergeskik was.[91] Omdat die Uitvoerende Raad gemeen het dat die staatsprokureur dan ook nie aan die gesag van die president ondergeskik was nie, het die Volksraad besluit dat die staatsprokureur wel aan die bevele van die president en Uitvoerende Raad onderworpe was.[92] Die administratiewe mag van die staatspresident is nog duideliker gestel deur die bepaling dat die administrasie of binnelandse bestuur sy gesag aan die Uitvoerende Raad ontleen en onder die instruksies van die president en lede van die Uitvoerende Raad staan.[93] Met die hersiening van die Grondwet in 1899 is ook hierdie bepaling in ooreenstemming met die praktyk gebring, naamlik, dat aangesien aan die staatspresident die uitvoerende mag toevertrou was,[94] aanbeveel en besluit is dat die betrokke artikel van die Grondwet so sal lui dat die algemene administrasie van die land uitgeoefen word deur administratiewe departemente, wat hulle gesag aan die staats-

---

89) Notule Eerste Volksraad, art. 1213, 29 Aug. 1893. Vgl. ook Wet 10/1870, art.15, wat vir uitvoering aan die kommandant-generaal opgedra is. (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 390).

90) Vgl. Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 81; ibid., 1889, art. 78; Wet 2/1896, art. 103.

91) Grondwet, 1858, art. 62; ibid., 1889, art. 57; Wet 2/1896, art. 82 en Konsep-grondwet, 1899, art. 69 (goedgekeur per Eerste Volksraadsbesluit, art. 769, 8 Aug. 1899).

92) Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 20, 18 Feb. 1864. (Staatscourant, 1 Maart 1864).

93) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 171; ibid., 1889, art. 136; Wet 2/1896, art. 160.

94) Kyk paragraaf 1 van hierdie hoofstuk.

president ontleen.[95] In die O.V.S. is die gesag van die staatspresident ten opsigte van die administrasie kort en bondig omskryf deur die toesig oor alle staatsdepartemente en die uitvoering en reëling van alle sake met betrekking tot die openbare diens aan die staatspresident toe te vertrou.[96] Hierdie bevoegdhede van die Boere-presidente het geheel en al ooreengestem met die van hulle Amerikaanse kollega, hoewel die Amerikaanse Konstitusie nie 'n afsonderlike artikel in die verband bevat nie.

(ii) Staatspresident en amptenare.

As hoof van die administrasie, wat uitgeoefen is met behulp van 'n hele amptenaarspersoneel van die hoogste tot die laagste rang, spreek dit vanself dat die Grondwette aan die staatspresident sekere magte ten opsigte van aanstelling, ontslag en die reëling van ander sake rakende die aan hom ondergeskikte amptenare sou verleen.

Ten opsigte van die aanstelling van amptenare vertoon die Boere-grondwette ook ooreenstemming met die Amerikaanse stelsel.[97] In al drie Republieke is sekere aanstellingsmagte aan die onderskeie presidente toevertrou, maar in alle gevalle onderhewig aan die goedkeuring van die wetgewende mag. In die eerste Grondwet van die Z.A.R. was nie minder as vyf artikels, twee waarvan met mekaar teenstrydig was, nodig om die kwessie van aanstelling te reël nie. Aanvanklik is bepaal dat die Uitvoerende Raad by die Volksraad voorstelle moes indien in verband met wie as amptenare aangestel moes word,[98] terwyl in 'n ander artikel hierdie bevoegdheid aan die president van die Uitvoerende Raad opgedra is.[99] Volgens hierdie twee artikels het die president of Uitvoerende Raad nog hoegenaamd geen reg gehad om 'n amptenaar aan te stel nie maar moes hulle bloot voorstelle by die Volksraad indien en sou laasgenoemde liggaam dan die

---

95) Konsep-grondwet, 1899, art. 101, soos gewysig en goedgekeur per Eerste Volksraadsbesluit, artt. 840-841, 11 Aug. 1899.

96) Konstitusie (O.V.S.), 1854, art. 29; ibid., 1866, art. 31 (Scholtz: a.w., bylae 1 en 2); Wetboek van den Oranje-vrystaat, 1854-1891, bl. 15.

97) Kyk ook Scholtz: a.w., bl. 25; Munro: a.w., bll. 190-193 en 288-290.

98) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 13.

99) Ibid., art. 77.

aanstellings doen. Dit sou natuurlik baie moeilikhede opgelewer het as dit die geval moes wees omdat daar dan net een keer per jaar, as die Volksraad vergader, sodanige aanstellings gedoen sou kon word. Die grondwetsopstellers het egter nie bedoel dat bogenoemde twee artikels só geïnterpreteer moes word nie, en twee artikels verder het hulle aan die president van die Uitvoerende Raad die mag verleen om alle vakante betrekkings op te vul deur voorlopige aanstellinge te doen, maar behoudens sy verantwoordelikheid aan die Volksraad,[100] terwyl in nog 'n ander artikel gespreek word van die aktes van aanstelling van landsamptenare, wat deur die president van die Uitvoerende Raad ooreenkomstig artikel 13 aan die Volksraad voorgelê word.[101] In dieselfde artikel word bepaal dat die voorsitter en sekretaris van die Volksraad die aanstellingsaktes sou onderteken terwyl die president van die Uitvoerende Raad dit mede moes onderteken.[102] Uit hierdie artikels word dit dan ook meteens duidelik dat dit nie die bedoeling van artikel 13 was dat die hele Uitvoerende Raad vir hierdie aanstellings verantwoordelik moes wees nie, hoewel by die deurlees van die Notule van die Uitvoerende Raad duidelik blyk dat die president van die Z.A.R. genoemde Raad baie selde verbygegaan het as aanstellings gedoen moes word. Die moontlike misverstand wat tog nog deur artikel 13 veroorsaak kon word, is egter later uit die weg geruim toe die voorlopige aanstelling van amptenare definitief aan die president opgedra is.[103]

Die ontwerpers van die Konstitusie van die O.V.S. het nie soveel woorde en artikels nodig gehad om hierdie saak te reël nie. Blykbaar geïnspireer deur die Amerikaanse Konstitusie,[104] is in die O.V.S. die

---

100) Ibid., art. 79.

101) Ibid., art. 52.

102) Ibid., art. 80.

103) Toevoeging tot Grondwet, 1877, hoofstuk 1, art. 5. (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 680); Wet 3/1881, art. 4 (ibid., bl. 1026); Grondwet, 1889, art. 13 (ibid., 1888-1889, bl. 174); Wet 2/1896, art. 13 (ibid., 1896, bl. 36). In die Konsep-grondwet van 1899 is art. 13 geheel en al weggelaat omdat ander artikels dieselfde bepaling bevat het.

104) Konstitusie (V.S.A.), art. II, seksie 2, laaste paragraaf: "The President shall have Power to fill up all Vacancies that mey happer during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shalle expire at the end of their next Session."

mag aan die staatspresident opgedra

> "om alle ledige posten in de publieke kantoren op te vullen, die open zullen vallen tusschen de tyden der vergaderingen van den Volksraad onderworpen aan de bekrachtiging van dat ligchaam."105)

Hierdie taak van aanstelling van amptenare wat aan die staatspresident toevertrou is, was eerstens 'n hoogs noodsaaklike mag waaroor die president moes beskik, veral met betrekking tot hoofamptenare en amptenare in verantwoordelike betrekkings, want om die administrasie van die staat behoorlik te behartig en vlot te laat verloop, moes die staatspresident op sy amptenaarspersoneel kon peil trek, veral as in aanmerking geneem word dat die president die finale verantwoordelikheid van die land se administrasie gedra het. In die tweede plek kon en het dié taak vir die staatspresident in die Z.A.R. 'n oneindige las geword, veral met betrekking tot die aanstelling van ondergeskikte en mindere amptenare, soos skutmeesters, waterfiskale, kantoorbodes, ens. Terwyl die Z.A.R. nog jonk was en nog geen uitgebreide en ingewikkelde administrasie gehad het nie, kon die president dit nog behartig, maar met die uitbreiding en ontwikkeling van die staat, toe steeds meer en meer amptenare vereis is en dit deur veelvuldige bedankings en skorsings altyd nodig was om vakante betrekkinge op te vul, het die ondertekening van korrespondensie en aanstellingsaktes byna 'n voltydse taak vir die staatspresident geword. Die stadige en gebrekkige kommunikasiemiddele gedurende veral die eerste jare van die Republiek se bestaan het 'n aansienlike vertraging in die aanstelling van amptenare op die buiteposte meegebring, met nadelige gevolge vir die administrasie. Al hierdie omstandighede het alreeds tydens die bewind van M.W.Pretorius daartoe meegewerk dat die President nie al die aanstellings persoonlik kon behartig nie, en om tydverlies te voorkom en aan baie omslagtigheid 'n einde te bring, het langsamerhand die gewoonte ontstaan om die aanstelling van ondergeskikte amptenare aan hoof- en ander verantwoordelike amptenare op te dra. Van sodanige aanstellings moes dan

---

105) Konstitusie (O.V.S.), 1854, art. 33; ibid., 1866, art. 35 (Scholtz $\frac{1}{3}$ a.w., bylae 1 en 2); <u>Wetboek van den Oranje-vrystaat, 1854-1891</u>, bl. 15.

net aan die president kennis gegee en sy goedkeuring verkry word.[106]

In 1877 wou president Burgers die reeds in die praktyk plaasgenome wyse van amptenaar-aanstelling ook grondwetlik in orde bring toe hy aanbeveel het dat die Grondwet so gewysig moes word dat die hele aanstellingsreg by die staatspresident moes berus en dat sodanige aanstellings óf deur homself óf ooreenkomstig sy opdrag deur die departementshoofde moes geskied.[107] Van 'n voorlopige aanstelling en goedkeuring daarvan deur die Volksraad, kom in sy voorstel geen enkele woord voor nie. So 'n reëling was volgens sy motivering 'n

> "behoorlyke regeling van de aanstelling van 's lands ambtenaren in dier voege dat iemand en wel de persoon, of de macht die ze aanstelt, voor hun gedrag verantwoordelyk zyn kan aan het volk der Republiek."[108]

In hierdie poging om aan die staatspresident 'n groter en doeltreffender administratiewe mag te verleen, wat egter ook baie gevaarlik kon wees indien 'n staatspresident daarvan misbruik sou wou maak,[109] het hy egter nie geslaag nie. Die artikel, soos deur Burgers voorgestel, is deur die Volksraad goedgekeur, maar met die byvoeging dat die staatspresident nog verplig sou wees om jaarliks

---

106) Vgl. bv. verskillende briewe van Fung. Staatsprokureur aan President: R.4702/61, R.1088/66, R.60/67, R.504/68, R.468/70, R.812/71; van Landdroste aan Uitvoerende Raad: R.723/63, R.1119/64, R.395/65, R.435/65, R.1246/66, R.277 (1868), R.695/68. Kyk ook R.24/67: bekragtiging van voorlopige aanstelling van landdrosklerk, d.d. 5 Jan. 1867.

107) Regeringskennisgewing no. 548, hoofstuk IV, art.5 (Byvoegsel tot Staatscourant, 28 Feb. 1877).

108) Ibid., punt 5 van die toeligting wat die voorstelle voorafgaan.

109) M.b.t. die Amerikaanse stelsel sê Munro (a.w., bl. 288): "The appointing power is one of the greatest powers that an executive can have - too great, it was felt, to be vested in the President alone. An unscrupulous President might use it to perpetuate himself in office. He might fill the administrative positions in the national government with men whose appointments proceeded, as Hamilton said, 'from state prejudices, from family connection, from personal attachment, or from a view to popularity.' In other words, he might use the appointing power to build up a personal machine. So the Senate was given a share in the appointing authority for the higher offices. Provision was made however, that Congress maight by law vest the appointment of 'inferior' officers in the President alone, or in the courts of law, or in the heads of departments. In such cases the consent of the Senate is not required."

'n naamlys van aangestelde amptenare ter goed- of afkeuring aan die Volksraad voor te lê.[110]

In 1899 was die hele kwessie van die aanstelling van amptenare weer in die Eerste Volksraad aan 'n ernstige bespreking onderworpe toe aanbeveel is dat die betrokke artikels in die Grondwet moes bepaal dat die staatspresident alle amptenare sou aanstel. Vir die aanstelling van alle hoofamptenare moes hy eers die goedkeuring van die Uitvoerende Raad hê terwyl hy die aanstelling van ondergeskikte amptenare aan die hoofamptenare kon opdra. Alle aanstellings sou egter nog aan die goedkeuring van die Eerste Volksraad onderhewig wees.[111] Tydens die bespreking van die voorgestelde artikel,[112] toe ook verskeie memories ingedien is, waarin beswaar gemaak is teen so 'n opdrag wat aan die hoofamptenare gegee sou kon word, om ondergeskikte amptenare aan te stel, en waarin o.a. versoek is dat die aanstelling van alle amptenare 'n saak vir die staatspresident en Uitvoerende Raad moes wees,[113] het ook geblyk dat die Eerste Volksraad nie met sodanige magsverlening aan hoofamptenare gediend was nie, maar nadat o.a. deur die Staatsprokureur verduidelik is dat die staatspresident nie aan die hoofamptenare 'n vrye opdrag kon gee om al die ondergeskikte amptenare in hulle onderskeie departemente aan te stel nie, was die Volksraad tevrede en is bogenoemde aanbeveling goedgekeur.[114]

Uit hierdie kort uiteensetting blyk al dadelik dat daar twee belangrike beperkinge op die aanstellingsmag van die staatspresident gelê is. Een van die beperkinge was die hierbo genoemde bepaling dat die president die toestemming van die Uitvoerende Raad vir die

---

110) Toevoeging tot Grondwet, 1877, hoofstuk 1, art.5 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 680), gehandhaaf in Wet 3/1881, art. 4 (ibid., bl.1026); Grondwet, 1889, artt. 48, 68 en 76 (ibid., 1888-1889, bll. 182 en 183); Wet 2/1896, artt. 71 en 93 (ibid., 1896, bll. 42 en 47).

111) Konsep-grondwet, 1899, art. 70 (opgeneem in Notule Eerste Volksraad, art. 594, 25 Julie 1899).

112) Notule Eerste Volksraad, art. 770, 8 Aug. 1899.

113) E.V.R.250/99: Memorie, d.d. Christiana, 17 April 1899 (49 ondertekenaars); E.V.R.348/99: ibid., d.d. Pretoria-distrik, 13 Spril 1899 (69 ondertekenaars); E.V.R. 397/99: ibid., 24 April 1899 (83 handtekeninge); E.V.R. 1691/99: ibid., 19 April 1899 (67 ondertekenaars; E.V.R.2731/99: ibid., d.d. Carolina, 9 Maart 1899 (21 ondertekenaars); E.V.R.2056/99: ibid., 6 Maart 1899 (54 ondertekenaars). Al hierdie stukke is te vinde in Band E.V.R.206.

114) Notule Eerste Volksraad, art. 772, 8 Aug. 1899.

aanstelling van hoofamptenare nodig gehad het, maar omdat dit in 1899 eers só bepaal is, en die nuwe Grondwet nie in werking getree het nie, kan slegs met die noem van die beperking volstaan word.

Die tweede en belangriker beperking was dié wat deur die Grondwet opgelê is, dat alle aanstellinge wat voorlopig deur die staatspresident gedoen is, deur die Volksraad goedgekeur moes word. Die beperking het dié belangrike voordeel ingehou dat 'n staatspresident met die aanstelling van amptenare nie onverantwoordelik te werk kon gaan nie, maar aan die ander kant het dit beteken dat daar altyd 'n hele aantal voorlopig aangestelde amptenare was, wat onder die omstandighede waarin die Z.A.R. verkeer het, vir die landsadministrasie nie bevorderlik was nie. Hoewel die voorlegging van lyste van aangestelde amptenare en die goedkeuring daarvan deur die Volksraad, grotendeels 'n blote formaliteit geword het, veral in die O.V.S.,[115] het die Volksraad van die Z.A.R. dikwels sekere aanstellings afgekeur. 'n Belangrike nadeel, verbonde aan die stelsel, was die wyse waarop die goed- en afkeuring van die aanstellinge plaasgevind het. In die Z.A.R. het dit die gebruik geword dat die name van sodanige amptenare een vir een in die Volksraad voorgelees word;

> "aanmerkingen, dikwyls alles behalve malsch, worden gemaakt tegen deze of gene; de kwalifikaties der benoemden worden beoordeeld meer naar een maatschappelyken en zedelyken dan naar een intellektuelen maatstaf, en daarnaar worden sommige namen geschrapt en andere goedgekeurd."[116]

Hierdie openbare bespreking van persone kon beslis nie goeie vrugte afwerp nie aangesien dit goeie en bekwame mense daarvan kon weerhou om benoemings in die administratiewe diens te aanvaar.[117] Daarby kan ook nog gevoeg word, sonder om in besonderhede te tree, dat die wetgewende mag deur die bespreking en deur

> "deze schifting van het ambtelyk koren en kaf"

die Regering in 'n baie ongemaklike posisie kon plaas teenoor persone wat aangestel is, teenoor ander moondhede en teenoor die wetgewende mag self, want in werklikheid

---

115) Vgl. Scholtz: t.a.p., bl. 79.
116) <u>De Volksstem</u>, 30 Nov. 1881 (hoofartikel).
117) Ibid.

kom so 'n afkeuring op 'n mosie van wantroue in die aanstellende mag neer.[118] In die O.V.S. het die soortgelyke reëling selfs een keer meegebring dat 'n buitengewone vergadering van die Volksraad opgeroep moes word.[119]

'n Ander belangrike beperking wat op die aanstellingsmag van die staatspresident van die Z.A.R. gelê is, was die baie vereistes wat deur die Grondwet en ander wette neergelê is met betrekking tot watter persone as amptenare aangestel mag word. Vanselfsprekend kon in 'n konserwatiewe en sterk christelik georiënteerde republiek, met 'n eie nasionale tradisie en karakter, die amptenaarsposte nie vir enigeen oopgestel word nie en moes daar gedurig gewaak word teen die insypeling van ongewenste elemente in die staatsdiens. Tot met die anneksasie van die Republiek het die wette nie so baie voorskrifte met betrekking tot vereistes vir amptenare bevat nie. Toe het die staatspresident 'n redelik vrye keuse gehad en het, veral president Burgers,[120] sy oë ook na buite die grense van die Republiek gerig, selfs na Holland, om geskikte amptenare te verkry. Vanselfsprekend was geskikte en bekwame amptenare in die Republiek self moeilik verkrybaar. Teen die aanstelling van vreemdelinge deur Burgers, en later ook deur Kruger, is veelvuldige protes aangeteken.[121] Na 1881 en veral na die ontdekking van goud, toe die Republiek deur vreemdelinge oorstroom is, het die Volksraad dit telkens nodig gevind om bepalings neer te lê ten opsigte van welke persone as amptenare aangestel mag word.[122] Hoewel die noodsaaklikheid van die bepalings erken word, was dit tog vir

---

118) Kyk ibid. Ook De Volksstem, 24 Mei 1882 (hoofartikel, eerste paragraaf).

119) Scholtz: a.w., bll. 79-80.

120) Vgl. Engelbrecht: T.F.Burgers, bl. 99.

121) Vgl. bv. Volksraadsnotule, art. 47, 10-12 Mei 1876 (Byvoegsel tot Staatscourant, 7, 14, 21 Junie 1876).

122) Vgl. bv. Wet 3/1881, art. 4 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 1026); Volksraadsnotule (Z.A.R.), artt. 552-554, 14 en 15 Junie 1887 (Byvoegsel tot Staatscourant, 10 Aug. 1887); Uitvoerende Raadsnotule (Z.A.R.), art. 360, 3 Aug. 1891; Notule Eerste Volksraad, art. 1291, 6 Aug. 1891; ibid., art. 938, 21 Julie 1894; Wet 2/1896, art. 93 (Locale Wetten der Z.A.R., 1896, bl. 47); Notule Eerste Volksraad, artt. 418, 420, 421, 1 Junie 1896; ibid., art. 505, 7 Julie 1897; Wet 2/1899 (Locale Wetten der Z.A.R., 1899); Notule Eerste Volksraad, artt. 23-26, 2 Mei 1899, ibid., artt. 33-34, 37, 40, 4 Mei 1899; ibid., artt. 55-59 en 64-68, 5 Mei 1899; ibid., artt. 102-104 en 106-110, 10 Mei 1899.

die staatspresident ŉ beperking in sy keuse van amptenare. In die O.V.S. het daar ook enkele beperkings bestaan, maar dit was nie so uitgebreid as dié in die Z.A.R. nie.[123)]

Nog iets, wat nie juis as ŉ beperking op die aanstellingsmag van die staatspresident beskou kan word nie, maar wat tog vir hom in dié verband baie las besorg het, was die reg van die volk om hulle per memorie by die owerheid te vervoeg, ŉ reg waarvan hulle vryelik gebruik gemaak het. Veral gedurende die eerste twintig jaar van die bestaan van die Z.A.R. het die memories letterlik by die staatspresident ingestroom, waarin gereeld klagtes en besware geopper is oor die aanstelling van sommige amptenare of oor hulle gedrag. Baie memorialiste het dan ook gewoonlik ander kandidate vir die betrekkings in die oog gehad en het nie geskroom om dit aan die staatspresident mee te deel nie. Tipies van hierdie memories is byvoorbeeld die besware wat in geen onduidelike taal teen die aanstelling van S.J.Meintjes as staatsprokureur ingekom het.[124)]

In die geval van landdroste, heemrade en militêre amptenare het die staatspresident geen aanstellingsreg gehad nie omdat hierdie amptenare deur middel van verkiesing benoem is.[125)]

Aangesien dieselfde wette en besluite wat die aanstelling van amptenare gereël het, ook op die skorsing en ontslag van amptenare van toepassing was, is dit nie nodig om weer daaroor in besonderhede te tree nie, maar kan met ŉ enkele woord volstaan word. Deur die Grondwet is aan die staatspresident die mag verleen om amptenare in hulle betrekkings te <u>stuit</u> onder nadere goedkeuring van die Volksraad by geleentheid van die eerste sitting van die liggaam.[126)] Volgens ŉ Volksraadsbesluit van

---

123) Kyk Volksraadsnotule (O.V.S.), 9 Sept. 1854 (<u>S.A. Argiefstukke</u>, O.V.S., no.1, bl. 74) en Ordonnansie 4/1883.

124) R.909/64: Memorie, d.d. Potchefstroom, 15 Okt. 1864 (44 ondertekenaars) en S.S.58, memories no. 97, 98, 99 (almal d.d. Potchefstroom, 15 Okt. 1864).

125) Hoewel hierdie amptenare ook administratiewe werk verrig het, word die verhouding tussen die staatspresident en hulle nie hier bespreek nie, maar in hoofstukke IX en X.

126) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 79. Waar die aanstellingsmag van die staatspresident net t.o.v. sekere amptenare gegeld het, het die ontslag-mag t.o.v. almal gegeld.

1876[127]) het hierdie reg van die staatspresident voorlopige skorsing ingehou totdat die saak behoorlik ondersoek is, [128]) sowel as voorlopige ontslag van amptenare hangende nadere goedkeuring deur die Volksraad, sodat die reg tot finale ontslag eintlik by die Volksraad berus het.[129]) In 1870 het president Pretorius, ondersteun deur die Uitvoerende Raad, 'n wysiging van artikel 79 van die Grondwet bepleit, waardeur die reg van finale ontslag aan die president toegeken sou word, op grond daarvan dat dit onmoontlik was om geskikte persone vir voorlopige aanstellings te verkry as die president nie die mag het om amptenare in noodsaaklike gevalle te ontslaan nie.[130]) Die bespreking van die artikel is deur die Volksraad uitgestel[131]) en het blykbaar nie weer ter sprake gekom nie.

Waar die goedkeuring van aanstellings deur die Volksraad meestal formaliteit was, het die Volksraad baie noukeurig gehandel wanneer dit die ontslag van amptenare aangegaan het, en is soms heftige besprekings uitgelok,[132]) terwyl skorsings nie altyd deur die Volksraad goedgekeur is nie[133]) en dikwels na die president vir herondersoek terug verwys is.[134])

Vanaf 1858 was dit ook die gebruik dat ondergeskikte amptenare, hetsy op eie versoek of andersins, voorlopig, onder nadere goedkeuring van die staatspresident

---

127) Volksraadsnotule, art. 101, 3 Junie 1876 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 658).

128) Dit was alreeds in die praktyk gedoen sedert die aanvaarding van die Grondwet in 1858. Kyk bv. R.3310/59: Gouvernementsekretaris aan Veldkornet van Vuuren, d.d. 9 Des. 1859; R. 4038/60: Gouvernementsekretaris aan Volksraad, d.d. 28 Sept. 1860.

129) Vgl. Rapport van Staatsprokureur aan Volksraad, d.d. 28 Feb. 1868 (opgeneem in E.V.R.7B: Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 329, 29 Feb. 1868) en De Volksstem, 10 Junie 1876.

130) E.V.R.113, bl. 267: Uitv. Raad aan Volksraad, d.d. 30 Maart 1870 en E.V.R.8: Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 1, 2 Mei 1870 (paragraaf 6(a) van Aanspraak van pres. Pretorius).

131) E.V.R.8: ibid., art. 55, 10 en 11 Mei 1870.

132, 133, 134) Bv. E.V.R.7B: Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 334, 2 Maart 1868; Volksraadsnotule, artt. 198, 201, 203-205, 3 en 4 Nov. 1874 (Byvoegsel tot Staatscourant, 25 Nov. 1874); ibid., art. 189, 3 Junie 1875 (ibid., 21 Julie 1875); ibid., artt. 194-196, 4 Junie 1875 (ibid., 28 Julie 1875); ibid., art. 67, 28 en 29 Mei 1875 (ibid., 7 Julie 1875); E.V.R.112: Volksraadsnotule, art. 99, 2 Junie 1876, en art. 101, 3 Junie 1876.

wat gewoonlik ook die Uitvoerende Raad in die verband geken het, deur hulle onmiddellike hoofde ontslaan is.[135] In 1893 het die Eerste Volksraad, op aanbeveling van 'n Volksraadskommissie, die praktyk dat hoofamptenare ondergeskikte amptenare voorlopig kon ontslaan in die wetgewing opgeneem, maar dit sou ook alleen op gesag van die staatspresident en onderhewig aan die goedkeuring van die Eerste Volksraad kon geskied,[136] behalwe in die geval van wangedrag of onbekwaamheid.[137]

Hoewel die Konstitusie van die O.V.S. nie so duidelik oor die saak is nie, het die staatspresident aldaar ook die reg gehad om amptenare te suspendeer, d.w.s. voorlopig te skors,[138] en het in die praktyk die finale goed- of afkeuring daarvan by die Volksraad berus. In dié opsig het albei die Boere-republieke van Amerika verskil, waar die mag om amptenare te ontslaan alleen by die president berus het, hoewel o.a. in 1867 en 1876 vergeefse pogings aangewend is om dié mag ook onder die kontrole van die wetgewende mag te plaas.[139]

Die toekenning van verlof aan amptenare is nie deur die Grondwet of enige ander wet gereël nie maar in die Z.A.R. was dit die gewoonte dat amptenare sodanige verlof by die staatspresident aangevra het en dat dit dan deur hom verleen is,[140] hoewel hy die aansoek soms ook

135) Bv. R.4089/60: Landdros van Rooyen aan Fung. President, d.d. 25 Okt. 1860; R.4277/61: Fung. landdros Vercueil aan Fung. President, d.d. 19 Feb. 1861; S.S.89, Supplementêre stukke, 1867, no.67/67: Gouvt. Secr. aan S.J.Prinsloo, d.d. 21 Sept. 1867; R.423/67: Staatsprokureur aan Waarn. Staatspresident, d.d. 23 April 1868.

136) Notule Eerste Volksraad, art. 1213, 29 Aug. 1893 (Locale Wetten der Z.A.R., 1890-1893, bll. 844 e.v.); Wet 22/1894, art. 8 (ibid., 1894, bl. 242); Wet 2/1899, artt. 18 en 20 (ibid., 1899, bll. 7 en 8). Kyk i.v.m. Wet 2/1899, art. 18 ook Notule Eerste Volksraad, artt. 120-121, 12 Mei 1899.

137) Wet 2/1899, art. 21. (Locale Wetten der Z.A.R., 1899, bl. 8).

138) Konstitusie (O.V.S.), 1854, art. 34; ibid., 1866, art. 36 (Scholtz: a.w., bylae 1 en 2); Wetboek van den Oranje-vrystaat, 1854-1891, bl. 16.

139) Kyk Munro: a.w., bll. 193-195.

140) Bv. R.750/64: Prokureur Munnick aan President, d.d. 8 Sept. 1864; R.1126/66: Staatsklerk Avenarius aan Staatspresident, d.d. 12 Nov. 1866; R.228/67: Oud.-Genl. aan Gouvt. Secr., d.d. 12 Maart 1867; R.958/67: Priv. sekretaris Meintjes aan Staatspresident, d.d. 14 Sept. 1867; R.1221/67: Oud.-genl. aan Staatspresident, d.d. 30 Nov.1867; R.35/69: Landdros Otto aan Staatspresident, d.d. 4 Jan. 1868; S.S.92, R.395:

na die Volksraad verwys het.[141)]

Aangesien hierdie verloftoekenning ongetwyfeld 'n groot gedeelte van die alreeds druk besette tyd van die staatspresident in beslag geneem en baie korrespondensie vir die staatssekretaris besorg het, het die Eerste Volksraad in 1893 aan departementshoofde die mag verleen om aan hulle ondergeskiktes hoogstens ses weke per jaar verlof toe te ken,[142)] terwyl vir 'n tydperk van langer as ses weke in die geval van gewone amptenare, en alle verlof van hoofamptenare alleen deur die staatspresident verleen kon word.[143)] Ook in die O.V.S. is die gewoonte wat ontstaan het dat verlof aan amptenare deur die staatspresident verleen word, eers in 1894 in die wetgewing opgeneem.[144)]

Waar alreeds in 1854 aan die staatspresident van die O.V.S. die reg toegeken is om amptenare te verplaas, maar alleen met toestemming van die Uitvoerende Raad,[145)] kan geen aanvanklike Volksraadsbesluit gevind word wat sodanige mag aan die staatspresident van die Z.A.R. toevertrou nie. Uit verskeie stukke blyk dit egter dat verplasings deur die staatspresident wel plaasgevind het,[146)] terwyl in 1882 gespreek word van amptena-

---

Landdros van Yperen, d.d. 5 Maart 1868 en B.B.S.S. 2703, no. 237/68: Gouvt. secr. aan Van Yperen, d.d. 2 April 1868; S.S.92, R.405; Landmeter-Generaal aan Staatspresident, d.d. 28 Maart 1868 en B.B.S.S.2703, no. 221/68: Staatspresident aan Landmeter-Generaal, d.d. 28 Maart 1868; R.477/68: Onderwyser Louis Biccard aan Staatspresident en Uitv. Raad, d.d. 7 April 1868; R.451/68: Landdrosklerk Valckenaar aan Staatspresident, d.d. 8 April 1868; R.1666/74: Staatssekretaris aan Staatspresident, d.d. 1 Nov. 1874; R.1658/74: Balju en Bode A.C.Meintjes aan Staatspresident, d.d. 5 Nov. 1874, en B.B.S.S. 2713, no. 1432: Staatssenretaris aan Meintjes, d.d. 6 Nov. 1874.

141) Op die verlofaansoek van staatssekretaris Swart (R. 1666/74) het pres. Burgers aangeteken: "Mondeling verwezen naar Volksraad met goedkeuring en belofte van ondersteuning van Staatspresident."

142) Notule Eerste Volksraad, art. 1213, 29 Aug. 1893; Wet 2/1899, art. 25 (Locale Wetten der Z.A.R.,1899, bl. 8).

143) Wet 2/1899, art. 25 (Ibid.).

144) Wet 10/1894 (Bylaag by Volksraadsnotule (O.V.S.),1894, bll. 21-22).

145) Volksraadsnotule (O.V.S.), 17 April 1854, opgeneem as art. 2 van Ordonnansie 4/1877. Ook Scholtz: a.w., bl. 111.

146) Bv. R.717/67: Privaat sekr. van Staatspresident aan Gouvt. secr., d.d. 9 Julie 1867

re wat verplaas word.[147] Blykbaar het die staatspresident ook hierdie reg uitgeoefen want in 1885 het die Volksraad besluit om verplasings geheel en al in die hande van die Regering (d.w.s. staatspresident en staatssekretaris)te laat bly om na gelang van omstandighede te handel.[148] Toe in 1893 pogings aangewend is om die werksaamhede van die staatspresident en Uitvoerende Raad te verlig, is besluit om o.a. aan die hoof van die telegraaf-departement en inspekteur-generaal die reg te verleen om amptenare, wat onder hulle jurisdiksie val, te verplaas indien dit nodig mag wees.[149]

Met betrekking tot amptenare het die staatspresident van die Z.A.R. ook nog die volgende taak gehad:

> "De President ... doet hen (d.i. die amptenare) hunne instructie zelve of door bevoegde ambtenaren voorlezen en verklaren; den amtseed afleggen en teekenen, en laat hen na de aanstelling een afschrift der instructie ter hand stellen."[150]

(iii) <u>Staatspresident en hoofamptenare.</u>[151]

Hoewel in die vorige bladsye baie van hoofamptenare of departementshoofde gespreek is, is dit nodig om nog iets te sê omtrent die verhouding tussen staatspresident en hoofamptenare. As hoof van die administratiewe mag was die staatspresident verantwoordelik vir die hele administrasie van die land, en het hy sy magte uitgeoefen met behulp van hoofamptenare,[152] in wie se benoeming hy 'n groot seggenskap gehad het, met uitsondering van dié van die staatssekretaris, wat deur die Volksraad benoem en aangestel is, en dié van die kommandant-generaal, wat direk deur die volk gekies is.[153] Aangesien die administrasie van die Z.A.R. van die grond af opgebou moes word, is in 1858 nie vir baie hoofamptenare voorsiening gemaak nie en moes die president van die Uitvoerende Raad persoonlik aan die verskillende vertakkinge van die openbare diens, somtyds tot in die

---

147) Wet 3/1882, afd. III, art. 2 (<u>Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885</u>, bl. 1097).

148) Volksraadsnotule, art. 949, 22 Julie 1885 (ibid., bl. 1367).

149) Notule Eerste Volksraad, art. 1213, 29 Aug. 1893 (ibid., 1890-1893, bll. 848 en 851).

150) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 80. Hierdie artikel het onveranderd gebly.

151) Oor die verhouding tussen staatspresident en kommandant-generaal word in hoofstuk X gehandel.

152) Ook in die O.V.S. (Vgl. Scholtz: a.w., bll. 111 e.v.).

153) Kyk bl.298 van hierdie werk.

allerkleinste besonderhede aandag skenk. Met die ontwikkeling en vooruitgang van die Republiek het die behoefte aan hoofamptenare altyd groter geword en is steeds meer sodanige poste in die lewe geroep, sodat teen 1899 die Republiek met 'n hele aantal hoofamptenare, elk aan die hoof van 'n bepaalde departement kon spog.[154)] Deur die aanstelling van hoofamptenare en die delegering van sekere bevoegdhede van die staatspresident aan hulle, is die administrasie nie alleen beter gereël nie, maar is die staatspresident van beuselagtighede, maar tog noodsaaklike roetinewerk verlos.

Die hoofamptenare het aan die staatspresident kostelike bystand verleen. Van al die hoofamptenare was die goewernementsekretaris[155)] seker die belangrikste persoon en die amptenaar met wie die staatspresident die meeste te doen gehad het, maar terselfdertyd was hierdie amptenaar van almal ook vir die president tot die grootste hulp.[156)] Terwyl in die O.V.S.-konstitusie slegs van die amp van die goewernementsekretaris gespreek word en nêrens vir die skepping van so 'n pos, of bepalings in verband met die funksies van die amptenaar voorsiening gemaak is nie, sodat De Tyd moes verklaar dat die betrekking geskape is volgens Genesis 1 vers 3,[157)] het die Grondwet van die Z.A.R. nie alleen bepaal dat daar so 'n amptenaar sou wees nie,[158)] maar het dit ook vir sy benoeming deur die Volksraad[159)] en sy beëdiging deur die Uitvoerende Raad[160)] voorsiening gemaak. Die Uitvoerende Raad moes hom ook van 'n instruksie met betrekking tot wat van hom verwag is, voorsien.[161)] Verder is etlike van sy ampspligte ook in die Grondwet omskrywe.[162)] Hoewel geen instruksie vir hom gevind kon word nie, blyk dit uit die amptelike stukke dat hierdie amptenaar inderdaad die staatspresident se regterhand was.

---

154) Kyk voetnoot 71 van hierdie hoofstuk.

155) In die O.V.S. het hierdie amptenaar die titel bebou, maar in die Z.A.R. is dit in 1873 verander tot staatsekretaris. Kyk voetnoot 10 van hierdie hoofstuk. Die Grondwet van die Z.A.R. het die staatssekretaris nooit as 'n hoofamptenaar erken nie, maar altyd as 'n lid van die Uitvoerende Raad.

156) Vgl. Scholtz: a.w., bll. 112-113.

157) Kyk ibid., bl. 112.

158) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 85.

159) Ibid., art. 90.

160) Ibid., art. 92.

161) Ibid.

162) Ibid., artt. 82 en 88.

Nie alleen het hy as sekretaris en lid van die Uitvoerende Raad, en as persoon wat alle amptelike korrespondensie ontvang en beantwoord van alle sake in verband met die bestuur van die land eerstehandse kennis gedra nie, maar is ook deur middel van wetgewing en deur die staatspresident 'n belangrike gedeelte van die administrasie aan hom opgedra. Dikwels het hy die staatspresident in die Volksraad verteenwoordig en saam met die staatspresident moes hy alle buitelandse korrespondensie behartig en die briewe mede-onderteken.[163)]

So onafskeidelik het die ampte van staatspresident en staatssekretaris van mekaar geword dat jare lank sekere opdragte in wette en besluite deur die Volksraad aan die Regering gegee is, sonder dat ooit vantevore bepaal is wie die Regering sou uitmaak. Telkens wanneer 'n Volksraadslid wou weet wat met Regering bedoel word, is dit verduidelik dat vir alle praktiese doeleindes die Regering bestaan uit die staatspresident en staatssekretaris,[164)] hoewel daar ook persone was wat gemeen het dat die Regering uit die staatspresident en lede van die Uitvoerende Raad bestaan het.[165)] In die O.V.S. het dit later selfs die gewoonte geword dat die goewernementsekretaris vanweë sy veelvuldige kennis van landsake in die afwesigheid van die staatspresident tot waarnemende president benoem is.[166)]

Van die hoofamptenare wat deur die Grondwet as sodanig erken is,[167)] was daar veral twee wat spesiaal genoem moet word omdat hulle vir die president van onskatbare waarde in die uitoefening van sy uitvoerende pligte was. Die eerste is die staatsprokureur, wat, afgesien daarvan dat hy eintlik by die regspraak betrokke was, aan die staatspresident kostelike advies in verband met

---

163) Ibid., art. 82.

164) Vgl. bv. Notule Eerste Volksraad, art. 140, 25 Mei 1891; ibid., art. 543, 18 Julie 1899; De Volksstem, 11 Aug. 1899. Vgl. ook Goldman: a.w., bl. 191; Josson: a.w., bl. 81; F.P.Smit: Die Staatsopvattinge van Paul Kruger, Pretoria, 1951, bl. 162.

165) Vgl. De Volksstem, 22 Aug, 1894: Ope brief van Fred. Kleyn en G.H.Buskes aan lede van Eerste Volksraad en burgers van die Z.A.R., d.d. 18 Aug. 1894.

166) Scholtz: a.w., bl. 113; kyk ook hoofstuk XI van hierdie werk.

167) Kyk voetnote 46, 58, 63 en 71 van hierdie hoofstuk.

die interpretasie van wette en besluite gegee het.[168] Daardeur is die staatspresident in staat gestel om die wette na behore uit te voer. Die ander amptenaar was die tesourier-generaal, aan wie die finansiële bestuur van die staat opgedra is, en wat onder instruksie van die staatspresident gestaan het. Veral by die opmaak van die begroting, 'n taak wat die staatspresident volgens die Grondwet moes verrig,[169] het die tesourier-generaal uiters waardevolle dienste gelewer. Wat Scholtz van die Vrystaatse situasie geskrywe het, geld ook eweveel vir die Z.A.R.:

> ".... die poste van goewermentsekretaris en tesourier-generaal (was) die twee steunpunte van die president ... in sy bestuur van die staat."[170]

Vanselfsprekend het hierdie tipe administrasie geweldige hoë eise aan die staatspresidente van albei Republieke gestel, want eerstehandse kennis van al die vertakkinge van die staatsdiens was vir hom gebiedend noodsaaklik, iets wat van geen lewende wese verwag kon word nie.[171] Hierdie moeilikhede is terdeë deur die verskillende Staatspresidente gevoel,[172] soos o.a. blyk uit die reëlings van 1877,[173] 1881 en 1889,[174] en 1899.[175] In 1898 het die pers selfs vir 'n kabinetstelsel gepleit,[176] iets wat onder 'n republikeinse stelsel nie moontlik was nie. In die O.V.S. het die president self

---

168) In 1887 is die volgende bepaling opgeneem in art.9 van Wet 8/1887: "De Staatsprocureur is verplicht den Uitvoerenden Raad, wanneer daartoe verzocht, met advies te dienen, en aan alle ambtenaren op schriftelyke aanvraag, schriftelyk advies omtrent de wet te geven in zaken, die zy in hunne officieele betrekking noodig hebben te weten." 'n Soortgelyke plig is in 1863 op die Vrystaatse Staatsprokureur gelê toe lg. gemeen het dat hy vir sodanige advies ekstra moes vergoed word. (Kyk Scholtz: a.w., bl.181).

169) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art.73; ibid., 1889, art.70 (Locale Wetten der Z.A.R., 1888-1889, bl.182); Wet 2/1896, art. 95 (ibid., 1896, bl. 47).

170) Scholtz: t.a.p., bl. 114.

171) Vgl. De Volksstem, 7 Jan. 1886 (hoofartikel) en 8 Nov. 1896 (hoofartikel).

172) Vgl. pres. Kruger se toespraak op Standerton in De Volksstem, 19 Okt. 1892 (hoofartikel).

173) Kyk bll. 302 e.v. van hierdie werk.

174) Ibid., bll. 305-306.

175) Ibid., bll. 307-309.

176) The Standard and Digger's News, 8 April 1898.

ook persoonlik aan die hoof van al die staatsdepartemente gestaan. Hy was

> "Hoofd van den Staat, Minister van Buitenlandschen zaken, Minister van Mynen, van Onderwys, van Finantien, van Openbare Werken, en daarby nog het Hoofd van den Civielen Dienst, alsof een man dat alles kon doen."[177]

In 1868 het die Volksraad 'n poging aangewend om die administrasie op 'n beter grondslag te plaas deur van die roetinewerk, wat baie van die president se tyd in beslag geneem het, aan amptenare toe te vertrou, maar daarvoor was die hoof van die Vrystaatse uitvoerende gesag nie te vinde nie.[178]

(iv) Gewestelike bestuur.

Met die oog op die gewestelike bestuur van die Z.A.R. is die grondgebied van die staat verdeel in distrikte, waarby dorpe en stede ingesluit was.[179] Hierdie distrikte was weer verdeel in wyke. Van die wyke is egter eers in 1899, toe die Grondwet hersien is, melding gemaak.[180]

In die verskillende distrikte het die staatspresident sy mag uitgeoefen deur middel van landdroste en heemrade, bygestaan deur klerke, markmeesters, skutmeesters, taksateurs en inspekteurs, terwyl kommandante en veldkornette ook hulle bydrae moes lewer.[181] Van hierdie amptenare was die landdroste die belangrikste. Landdroste en heemrade was egter hoofsaaklik regterlike amptenare, wat nie aan die bevele van die staatspresident onderhorig was in soverre dit die uitoefening van die regspraak betref het nie,[182] maar ten opsigte van die administratiewe bevoegdhede wat aan hulle toevertrou is,

---

177) De Express, 11 Feb. 1890 (hoofartikel).

178) Vgl. The Friend, 20 Mei 1886 (hoofartikel); De Express, 1 Julie 1886 (hoofartikel).

179) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art.173; Toevoeging tot Grondwet, 1877, art. 13 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 681); Grondwet, 1889, art. 138 (ibid., 1888-1889, bl. 194); Wet 2/1896, art. 162 (ibid., 1896, bl. 57).

180) Konsep-grondwet, 1899, art. 102, soos goedgekeur per Eerste Volksraadsbesluit, art. 844, 11 Aug.1899.

181) Grondwet (Z.A.R.), 1858, artt. 172 en 174. Sedert 1889 het die betrokke artikel as volg gelui: "Ieder distrikt wordt bestuurd door een Landdrost, bygestaan door zoodanige ambtenaren als door de Wet aan hem toegevoegd zullen worden. De Commandanten en Veldcornetten der afdeelingen staan, wat dat bestuur aanbelangt, ten dienste van voornoemde landsambtenaar." (Grondwet, 1889, art. 139; Wet 2/1896, art. 163).

182) Grondwet (Z.A.R.), 1858, artt. 15 en 62.

was hulle aan die bevele van die staatspresident onderworpe. Ten opsigte van hierdie regterlike amptenare het die staatspresident geen aanstellingsmag gehad nie, behalwe in die geval van die landdros van die Regeringsetel, wat op voordrag van die Uitvoerende Raad deur die Volksraad benoem sou word.[183)] Wanneer daar vir 'n landdros voorsiening gemaak moes word, moes die Uitvoerende Raad een of twee persone aan die volk voorstel en moes die volk dan binne twee maande hulle goed- of afkeuring aan die Uitvoerende Raad te kenne gee.[184)] Die heemrade weer is benoem deur die howe van landdros en heemrade, met kennisgewing van sodanige benoeminge aan die Uitvoerende Raad.[185)] Hierdie wyse van benoeming van landdroste het die administrasie vir die staatspresident geweldig bemoeilik omdat besware van die kant van die volk teen voorstelle van die Uitvoerende Raad en klagtes teen landdroste letterlik by die Staatssekretaris ingestroom het, veral gedurende die eerste twintig jaar van die bestaan van die Republiek,[186)] terwyl byna elke groep memorialiste hulle eie kandidaat vir die betrekking geëis het. Die gevolg was dat sommige distrikte soms lank sonder 'n permanente landdros was en die administrasie deur verskillende persone in waarnemende hoedanigheid uitgeoefen moes word. Die feit dat die staatspresident nie sy kandidate vir die betrekkings kon uitsoek nie, het meegebring dat nie altyd die bekwaamste persone die landdrosposte gevul het nie, met die gevolg dat dit vir die staatspresident, as hoof van die administrasie, moeilik was om die verantwoordelikheid vir die handelinge van die onderskeie landdroste te aanvaar.

Dit is geen wonder dat president Burgers in 1873

---

183) Lydenburgse Konvensie, d.d. 24 Nov. 1859, art. 18 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 138); Grondwet, 1889, art. 117 (ibid., 1888-1889, bl.190); Wet 2/1896, art. 141 (ibid., 1896, bl. 54). In die Konsep-grondwet van 1899 is die artikel weggelaat omdat alle landdroste voortaan deur die staatspresident aangestel sou word. (Kyk bl.332 hierna).

184) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 128; Wet 3/1881, art. 4; Grondwet, 1889, art. 116; Wet 2/1896, art. 140.

185) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 129.

186) Bv. R.3712/60; R.3713/60; R.959/64; R.138/66; R.99/68; R.114/68; R.219/70; E.V.R.119, memorie no.44, ens.

ŉ poging aangewend het om die aanstelling van landdroste tot sy magte toegevoeg te kry nie.[187] Die Volksraad het egter besluit dat aangesien belangrike regte van die volk met so ŉ verandering gemoeid was, die voorstel tot wysiging eers ter kennisname van die volk gebring moes word.[188] Die voorstel wat deur Burgers gepubliseer is, het ingehou dat die staatspresident, met advies van die Uitvoerende Raad, die landdroste voortaan sou benoem.[189] Talle memories teen die verandering het by die Volksraad ingekom,[190] op grond waarvan die Volksraad die behandeling van die konsep-wet tot die volgende sitting uitgestel het.[191] Wat hierdie saak betref, het president Burgers se geduld by die volgende sitting begin min word. Die voorlegging van die voorgestelde wysiging aan die Volksraad, het hy met hierdie woorde aangekondig:

> "Eene herziening en verandering van de wet op de aanstelling van Landdrosten, naar welke zyde dan ook, wordt U opnieuw aanbevolen. De tegenwoordige voorzieningen der wet toch plaatsen zoowel deze ambtenaren en het publick, als de Regering in een valsche positie tegenover elkander. Indien de Landdrosten de gekozenen van het publiek moeten zyn, laat hen dit dan geheel wezen en het kiezend publiek verantwoordelyk zyn voor den ambtenaar aldus gekozen."[192]

Dit was egter alles tevergeefs want uiteindelik het die Volksraad besluit,

> "dat de verkiezing van Landdrosten ten strengsten zal gehandhaafd worden overeenkomstig artt. 128 en 158 der Grondwet."[193]

So het die toestand dan ook gebly[194] ten spyte van o.a.

---

187) Kyk Aanspraak van pres. Burgers in Volksraad, 24 Feb. 1873, art. 2(a) (Byvoegsel tot Staatscourant, 4 Maart 1873).

188) Volksraadsnotule, art. 6, 25 Feb. 1873. (ibid., 11 Maart 1873).

189) Staatscourant, 22 April 1873.

190) O.a. E.V.R.116: memories no. 448, 449, 453; E.V.R. 117, memories no. 497, 501. Een memorie (E.V.R.116, no. 452) het die voorgestelde wysiging goedgekeur.

191) Volksraadsnotule, art. 15, 21 Mei 1873 (Byvoegsel tot Staatscourant, 3 Junie 1873).

192) Aanspraak van pres. Burgers, 21 Sept. 1874, paragraaf 1, art.8. (Byvoegsel Staatscourant, 30 Sept.1874)

193) Volksraadsnotule, art. 132, 16 Okt. 1874 (ibid., 28 Okt. 1874 en Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 596).

194) Vgl. Volksraadsnotule (Z.A.R.), art.56, 5 Okt.1881 (Staatscourant, 11 Okt. 1881); ibid., art.97, 11 Okt. 1881 (ibid., 18 Okt.1881); ibid., art.114, 17 Okt. 1881 (ibid., 24 Okt.1881); Wet 3/1881, art.4 (Locale Wetten der Z.A.R.,1849-1885, bl. 1026); V.R.48/81: Kommissierapport, d.d. 12 Okt. 1881; Grondwet, 1889, art.116; Wet 2/1896, art. 140.

ook vurige pleidooie vir die aanstelling van landdroste deur die staatspresident, wat deur die pers gelewer is.[195] Eers in 1899 het die Eerste Volksraad die noodsaaklikheid van so 'n reëling besef, toe aan die staatspresident die reg verleen is om, met toestemming van die Uitvoerende Raad, landdroste aan te stel.[196]

In die O.V.S., waar die landdroste deur die staatspresident aangestel is, het sommige burgers in 1860 die wens uitgespreek dat dié amptenare deur die volk gekies moes word. Die pers het hierop baie skerp gereageer:

> "Om een uit de vele curieuze veranderingen te noemen die verlangd zyn (d.w.s. deur die publiek) merken wy op de kiezing der Landdrosten door het publiek. Het publiek, nota bene!, dat van regtskennis nog administratie weet, moet de mannen kiezen die als regters over de teederste en hoogste aangelegenheden der Maatschappy beslissen, en gewigtige geldelyke administratie moeten voeren, terwyl de Staatspresident als het hoofd der uitvoerende magt, met zulk door het publiek gekozen personeel, voor het rigtig beheer van zaken verantwoordelyk blyft!!! Wie kan en wie wil President wezen, met ambtenaren die hun mandaat even zeer als hyzelf van het publiek hebben ontvangen? En welk man van karakter wil en kan Landdrost wezen, uit kracht van eene bewuste keuze des publieks, dat heden het 'hozana' en morgen het 'kruis hem' tot leuze heeft. Ja, wy zeggen, met den heer Pretorius: 'stilstand is achteruitgang' doch eene beweging als die wy aanduidden is achteruit hollen."[197]

Met hierdie paar woorde is meteens ook die probleem geteken waarmee die Z.A.R. gedurende die volle tyd van sy bestaan te kampe gehad het.

(v) Inspeksie van kantore.

Die staatspresident in die Z.A.R., sowel as in die O.V.S., het die administrasie nie net deur die amptenare beheer nie, maar is ook deur die Grondwet die taak opgelê om die verskillende staatskantore gereeld te inspekteer, die boeke na te sien en op die gedrag van die amptenare te let. Daarvoor was nodig dat hy jaarliks 'n

---

195) Kyk De Volksstem, 13 Nov. 1875, 11 Maart 1876, 24 Mei 1882 (hoofartikels).

196) Konsep-grondwet, 1899, art. 101, goedgekeur per Eerste Volksraadsbesluit, art. 851, 14 Aug. 1899.

197) The Friend, 27 April 1860 (hoofartikel). Vgl. ook ibid., 25 Mei 1860 (hoofartikel), waarin volledig uiteengesit word waarom landdroste nie deur die volk gekies behoort te word nie.

ŉ besoek aan die dorpe en stede moes bring waar sodanige kantore bestaan het.[198] Tydens die besoeke moes hy ook aan die inwoners van die dorpe die geleentheid gee om hulle behoeftes en belange aan hom voor te dra.[199]

Die onuitvoerbaarheid van hierdie opdrag het in die Z.A.R. baie gou geblyk. Vir die staatspresident was dit onmoontlik om te midde van sy baie werksaamhede en met die stadige en gebrekkige verkeersmiddele tot sy beskikking aan hierdie verpligting te voldoen, sodat die Volksraad alreeds in 1864 verplig was om hierdie artikel te verander en te bepaal dat die president, vergesel van ŉ lid van die Uitvoerende Raad, indien moontlik, een keer per jaar so ŉ reis moes onderneem.[200] Ten spyte van hierdie wysiging, het die Volksraad, toe hulle in 1866 besluit het om ook aan die staatssekretaris, ouditeur- en tesourier-generaal, in die afwesigheid van die president, reg tot inspeksie van kantore te verleen, bepaal dat die president nie daardeur van sy verpligting om een keer per jaar inspeksie van kantore te doen, onthef word nie.[201]

Gedurende die jare sestig het die President van die Z.A.R. dit blykbaar onmoontlik gevind om hierdie inspeksie te doen en het hy vir die doel kommissies benoem wat dan aan hom verslag moes lewer.[202] Eindelik was die Volksraad verplig om aan die staatspresident die mag te verleen om die inspeksie van landdroskantore deur kommissies te laat geskied, en te bepaal dat dit minstens vier keer per jaar gedoen moes word.[203]

---

198) Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 78; Konstitusie (O.V.S.), 1854, art. 30; ibid., 1866, art. 32.

199) Vgl. bv. R.364/64: Notule van so ŉ byeenkoms deur pres. Pretorius te Lydenburg gehou; De Volksstem, 15 Aug. 1873, 24 Okt. 1873, 5 Sept. 1873, 14 Nov. 1873, 13 Des. 1888 (i.v.m. reise en byeenkomste van Burgers en Kruger).

200) Volksraadsnotule, art. 26, 18 Feb. 1864 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 170). Kyk ook Grondwet, 1889, art.75 (ibib., 1888-1889, bl.183); Wet 2/1896, art. 100 (ibid., 1896, bl.47).

201) E.V.R.6B: Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 314b, 9 Maart 1866.

202) Vgl. bv. S.S.49, no. 120 (1863). no. 121(1863), no. 122(1863); R.530/64; R.650/65; R.868/65; R.22/66; R.706/66.

203) E.V.R.7B: Volksraadsnotule (Z.A.R.), art.246, 6 Des. 1867 en ibid., art. 254, 12 Feb. 1868; Volksraadsnotule, art. 123, 9 Junie 1873 (Locale Wetten der Z.A.R., 1849-1885, bl. 521).

Eers in 1899, toe 'n inspekteur-generaal van kantore benoem is, is die president finaal van die inspeksiewerk onthef, maar is hy nog onder die verpligting gestel om, vergesel van een of meer Uitvoerende Raadslede, een keer per jaar die land of 'n gedeelte van die land te deurreis om aan die inwoners die geleentheid te gee om hulle belange persoonlik aan hom voor te dra.[204)]

Hoewel die Staatspresidente van die Z.A.R. agtereenvolgens hulle bes gedoen het om hierdie verpligting na te kom, moes hulle telkens die onmoontlikheid daarvan aan die Volksraad voorhou, veral gedurende die laaste twaalf jaar van die Republiek se bestaan.[205)]

Van die reise van die Staatspresidente in albei Republieke, met die feestelikhede wat gewoonlik met hulle aankoms en ontvangs op die verskillende plekke gepaard gegaan het, het die koerante gereeld volledige verslae gepubliseer. Van Kruger se reis is die volgende kort beskrywing kenmerkend:

> "President Kruger continues his periodic Staatsreis at slow but certain pace and in true Boer style. Dorp and town are touched at, and the President goes down among his people like the potentates of old. The whole style of the thing is simple in the extreme, and in their way the proceedings have a certain pleasing picturesqueness about them, in which the more modern pageant is lacking. The oratory of the occasion is perhaps not brilliant, and one looks almost in vain for a Statesmanlike utterance. But between Boer and Boer there is little need for prettily-turned periods - all that they ask down in the dorps is that the President shall from time to time demonstrate again and again the degree of his patriotism. And on that score the sons of the soil has certainly no cause for complaint. In his every utterance this journey President Kruger has shown that Time takes nothing away from his orginal sincerity. With him the independence of the State comes before all things and it is manifest from his rough-and-ready speech that, today as yesterday, His Honor

---

204) Konsep-grondwet, 1899, art. 82, soos goedgekeur per Eerste Volksraadsbesluit, artt. 789 en 799, 8 Aug. 1899.

205) Vgl. Aanspraak van pres. Kruger, 7 Mei 1888, art. XIV (opgeneem in Volksraadsnotule, art. 11, 7 Mei 1888 - Byvoegsel tot <u>Staatscourant</u>, 16 Mei 1888) en Volksraadsnotule, artt. 60-61, 11 Mei 1888 (ibid., 23 Mei 1888); Ibid., 3 Mei 1892, art. 17 (opgeneem in Notule Eerste Volksraad, art. 10, 3 Mei 1892); ibid., 1 Mei 1893, art. 16 (opgeneem in ibid., art. 14, 3 Mei 1893); ibid., 7 Mei 1894, art.15 (ibid., art. 8, 7 Mei 1894); ibid., 6 Mei 1895, art. 18 (ibid. art. 12, 6 Mei 1895); ibid., 4 Mei 1896, art. 25 (ibid., art. 10, 4 Mei 1896); ibid., 3 Mei 1897, art.21 (ibid., art. 11, 3 Mei 1897); ibid., 1 Mei 1899, art. 22 (ibid., art. 11, 1 Mei 1899).

is impervious to the attack of insiduous outside influences ...."[206]

Hierdie besoeke, en die persoonlike kontak tussen staatspresident en staatsburgers wat daaruit voortgevloei het, was veral in die geval van president Kruger een van die faktore wat die Staatspresident in sy administrasie in ŉ baie sterk posisie gestel het.

Die toestand was in die O.V.S. min of meer dieselfde as in die Z.A.R. Ook daar het dit vir die staatspresident moeilik geval om al die inspeksiewerk te doen, sodat die Volksraad ook aan hom die reg gegee het om dit deur kommissies te laat doen.[207] Omdat ook hy later nie meer in staat was om ŉ besoek aan al die dorpe te bring nie, is in 1879 met die Konstitusie-wysiging bepaal dat hy dit so dikwels as moontlik moes doen.[208] En ook hier het die reise veel bygedra tot die invloed van die president, nie alleen onder die burgers nie, maar in die hele bestuur van die staat.

(c) Buitelandse betrekkinge

In verband met die bevoegdhede van die staatspresident met betrekking tot buitelandse verhoudinge, is daar veral drie sake waarop die aandag gevestig moet word, naamlik die behartiging van ŉ buitelandse beleid, die sluiting van verdrae en ooreenkomste en die kwessie van oorlogsverklaring en vredesluiting.

(i) Behartiging van buitelandse beleid.

Terwyl nóg die Konstitusie van die O.V.S., nóg enige ander wet, aan die staatspresident die behartiging van enige buitelandse betrekkinge opgedra het, sodat president Reitz volgens ŉ verslag in De Express, selfs in 1889 nog moes verklaar, dat hy dit doen kragtens sy posisie as hoof van die staat en as hoof van die uitvoerende mag,[209] het die president van die O.V.S. vanaf die bestaan van die Republiek die behartiging van buitelandse betrekkinge ten volle vir sy rekening geneem.[210] So is dit ook deur die Volksraad van die O.V.S. aanvaar,

---

206) The Standard and Digger's News, 19 Feb. 1894.
207) Volksraadsnotule (O.V.S.), 19 Junie 1867.
208) Scholtz: a.w., bl. 114.
209) Byvoegsel tot De Express, 9 April 1889, soos aangehaal deur Scholtz: a.w., bl. 109, voetnoot 1.
210) Scholtz: t.a.p., bl. 108.

want in artikel 30 van die Reglement van die Volksraad van die O.V.S. is bepaal dat die sekretaris van die Volksraad alle besluite in verband met buitelandse aangeleenthede ter kennis van die staatspresident moes bring omdat die mededeling van sodanige besluite deur hom moes geskied,[211] terwyl in 1866 deur die Volksraad besluit is dat die staatspresident self moes besluit wanneer hy persoonlik met buitelandse moondhede wou korrespondeer en wanneer hy dit aan die goewernementsekretaris wou oorlaat.[212]

Daarteenoor het die Grondwet van die Z.A.R. 'n bepaling bevat wat die briefwisseling met buitelandse moondhede opgedra het aan die president en Uitvoerende Raad, terwyl die briewe deur die president sowel as die staatssekretaris onderteken moes word.[213] In 1899 is die posisie duideliker gestel deur die volgende wysiging van genoemde artikel:

> "De Staatspresident bestuurt in overleg met den Uitvoerenden Raad de buitenlandsche betrekkingen."[214]

Kragtens sy algemene verantwoordelikheid aan die Volksraad,[215] was die staatspresident ten opsigte van sy optrede in buitelandse aangeleenthede onderhewig aan die goedkeuring daarvan deur die Volksraad, en toon die verskillende dokumente dat in die Z.A.R. sowel as in die O.V.S. die Staatspresident gereeld aan die Volksraad verslag gedoen het van wat hy ten opsigte van buitelandse aangeleenthede verrig het, of hulle versoek het om te bepaal hoedanig sy optrede met betrekking tot sekere sake moes wees.

Behalwe die onderlinge verhoudinge tussen die twee Republieke self en dié van die Republieke met die Britse kolonies, wat meegebring het dat die Staatspresidente dikwels buite die grense van hulle state moes gaan, was dit by verskeie geleenthede nodig dat die Republieke iemand oorsee moes stuur om onderhandelinge te gaan voer.

---

211) Ibid.

212) Volksraadsnotule (O.V.S.), 8 Mei 1866, opgeneem as art. 3 van Ordonnansie 8/1877.

213) Grondwet, 1858, art. 82; ibid., 1889, art. 79 (<u>Locale Wetten der Z.A.R., 1888-1889</u>, bl. 183); Wet 2/1896, art. 104 (ibid., 1896, bl. 48).

214) Konsep-grondwet, 1899, art. 71, soos goedgekeur per Eerste Volksraadsbesluit, artt. 773-774, 8 Aug.1899.

215) Kyk hoofstuk VIII, paragraaf 3 van hierdie werk.

By die geleenthede is altyd die staatshoof gestuur, maar dan is hy met betrekking tot sy optrede in die buiteland van volledige instruksies deur die Volksraad voorsien.[216)]

In die behartiging van buitelandse betrekkinge het die staatspresident van gesante en konsuls gebruik gemaak, maar in nie een van die twee Republieke se Grondwette kom bepalings in verband met die aanstelling van sodanige amptenare voor nie. Aangesien met betrekking tot dié amptenare dieselfde prosedure gevolg is as in die geval van amptenare van die binnelandse administrasie, kan dit aanvaar word dat hulle aanstellings ingesluit was in die reg tot aanstelling van amptenare wat deur die onderskeie Grondwette aan die staatspresident verleen is.[217)] Met die benoeming van diplomatieke verteenwoordigers is in die Z.A.R. alreeds in 1857 ŉ begin gemaak met die aanstelling van professor U.G.Lauts as diplomatieke agent in Nederland.[218)] Van toe af het die aanstellings vinnig toegeneem, veral ook op aandrang van die Volksraad dat die staatspresident in alle state waarmee die Republiek of burgers van die Republiek in verbinding staan, konsuls moes aanstel

> "tot bevordering van den handel, nyverheid en bescherming van de inwoners der Republiek."[219)]

---

216) Vgl. i.v.m. Burgers se sending na Europa in 1875: Kommissierapport en wenke van pres. Burgers, opgeneem in Volksraadsnotule, art. 253, 16 Nov. 1874 (Byvoegsel tot Staatscourant, 9 Des. 1874), en Volksraadsnotule, artt. 251-252, 16 Nov. 1874; i.v.m. Kruger se sending in 1883: P.R.Botha: a.w., bll. 113 e.v.; i.v.m. Brand se sending in 1876: Volksraadsnotule (O.V.S.), 2, 4 en 5 Februarie 1876.

217) Vgl. ook Botha: t.a.p., bl.21.

218) J.Ploeger: Ulrich Gerard Lauts (1787-1865): Die skakel tussen Nederland en die Voortrekkers. (Historiese Studies, Julie-Oktober, 1940, bl. 41).

219) E.V.R.7A: Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 407, 15 Okt. 1866. I.v.m. die aanstelling van diplomatieke agente vir die Z.A.R. in die volgende lande, kyk: Natal: Uitvoerende Raadsnotule, art. 19, 3 Sept. 1866; R.693/66, R.1287/66, R.1094/69, B.B.S.S.2704, no.891; Kaapkolonie: R.1268/66, R.337/67, R.1040/69, R.1436/69, B.B.S.S.2704, no. 1140 en 1141; Frankryk: R.1060/66, Aanspraak waarn. pres. Joubert, 3 Mei 1875, art. 24 (Byvoegsel tot Staatscourant, 12 Mei 1875); Engeland: E.V.R.7A: Volksraadsnotule, art. 407, 15 Okt. 1866, R.214/67, Uitvoerende Raadsnotule, art.5, 7 April 1869; België: R.1413/69, Uitvoerende Raadsnotule, art.4, 7 Maart 1870, ibid., art.261, 3 Nov. 1886; Duitsland: R.5668/86 en Uitvoerende Raadsnotule, art. 495, 10 Sept. 1888; Italië: R.A.654/94 en Uitvoerende Raadsnotule, 9 April 1895.
N.B. Hierdie lys maak geen aanspraak op volledigheid nie.

Baie belangrik vir die doeltreffendheid van die buitelandse beleid was die erkenning van die Z.A.R. deur ander moondhede, en die Staatspresidente van die Republiek het hulle naarstiglik beywer om sodanige erkenning te verkry. Behalwe Engeland, wat die onafhanklikheid van die Transvaalse staat in 1852 erken het, is met verloop van tyd ook 'n soortgelyke erkenning van die vernaamste state van die wêreld verkry.[220] In 1869 het president Pretorius hom tot die konings van Holland en België gewend[221] en nog in dieselfde jaar sodanige erkenning verkry,[222] terwyl ook Frankryk gunstig van hom laat hoor het.[223] In die volgende jaar is die Z.A.R. ook deur die V.S.A. erken.[224] Hierdie erkennings het die Volksraad met groot blydskap vervul.[225] In 1870 het ook Pruise tot die ry van state wat die Z.A.R. erken het, toegetree.[226]

Ten opsigte van die behartiging van die buitelandse beleid was die staatspresident van die Z.A.R. dus aan baie beperkinge onderhewig, want behalwe die finale goedkeuring van sy handelswyse deur die Volksraad, moes hy vooraf ook eers die toestemming van die Uitvoerende Raad verkry het, terwyl die staatssekretaris alle buitelandse korrespondensie mede moes onderteken. Vir die president was dit dus onmoontlik om heeltemal op eie houtjie te handel, maar aan die ander kant het die beperkinge hom teen groot moeilikhede gevrywaar omdat hy vir die buitelandse beleid nie alleen verantwoordelik gehou kon word nie. Tog het die staatspresident, soos Kruger byvoorbeeld, ten spyte van al hierdie beperkinge, altyd nog die geleentheid gehad om sy stempel deeglik op die buitelandse beleid van die Republiek af te druk.

---

220) Vgl. Leyds: De Eerste Annexatie van de Transvaal, bl.98.

221) B.B.S.S.2703, no. 256, d.d. 7 April 1869.

222) R.119/69: Koning Willem (Holland) aan Staatspresident, d.d. 28 Nov. 1869 en R.1602/69: Belgiese Minister van Buitelandse Sake aan Staatspresident, d.d. 17 Des. 1869.

223) R.1597/69: Minister van Buitelandse Sake aan Staatspresident, d.d. 29 Nov. 1869.

224) R.1689/70: Staatssekretaris Fish aan Staatspresident, d.d. 19 Nov. 1870.

225) E.V.R.9: Volksraadsnotule (Z.A.R.), art. 215, 22 Junie 1870.

226) H.E.W.Backeberg: Die Betrekkinge tussen die Z.A.R. en Duitsland tot na die Jameson-inval (1852-1896). (Argief-jaarboek vir S.A.Geskiedenis, 12de jaargang, deel 1, 1949, bl. 16).

(ii) Sluiting van verdrae en ooreenkomste.

Baie nou verbonde aan die behartiging van die buitelandse beleid en betrekkinge, was die sluiting van verdrae en ooreenkomste, waardeur die Republiek gebonde was aan die betrekkinge wat tussen die Republiek en die buiteland tot stand gekom het. Dit wek dan ook geen verbasing dat die grondwetsopstellers van die Z.A.R. aan hulle president in hierdie verband geen speelruimte wou laat nie.

> "Geen tractaat of bondgenootschap met buitenlandsche mogendheden of volkeren mag aangeboden, aangenomen of gesloten worden, dan nadat de Volksraad door den President en de Leden van den Uitvoerenden Raad is opgeroepen, om daarover zyn gevoelen kenbaar te maken, zullende het voorstel volgens het oordeel der leden van den Volksraad goedgekeurd en vastgesteld of afgekeurd worden."[227]

Volgens hierdie artikel, moes die staatspresident, as hy dit nodig geag het om een of ander verdrag te sluit, of as hy van 'n ander moondheid 'n uitnodiging tot die sluiting van 'n ooreenkoms ontvang het, eers die toestemming van die lede van die Uitvoerende Raad verkry om die Volksraad byeen te roep. Dan moes die hele saak voor die Volksraad gelê word en eers as hulle hulle toestemming daartoe verleen het, kon hy tot die nodige onderhandelinge oorgaan. Indien hulle sou weier om die toestemming te verleen, was die saak van die baan af.

In hierdie opsig het die Z.A.R. geheel en al van die metode wat in ander state gevolg is, afgewyk. In die O.V.S. het die Konstitusie aan die president die reg gegee om konvensies en traktate te sluit, onderworpe aan die goedkeuring van die Volksraad.[228] In 1856 het die Volksraad die artikels verder verduidelik deur te bepaal dat dit die president vrystaan om onderhandelinge te voer en ooreenkomste te sluit, waarná dit aan die Volksraad voorgelê moes word, en dié sou dan besluit of die ooreenkoms sou bly voortbestaan, of dit gewysig, verbeter of vernietig sou word.[229] Met hierdie bepalings het die O.V.S. hulle blykbaar deur die V.S.A. laat lei,[230]

---

[227] Grondwet (Z.A.R.), 1858, art. 27.

[228] Konstitusie (O.V.S., 1854, artt. 37 en 38; ibid., 1866, artt. 39 en 40 (Scholtz: a.w., bylae 1 en 2); Wetboek van den Oranje-Vrystaat, 1854-1891, bl.16.

[229] Ordonnansie 1/1856, hoofstuk "Betrekkelyk de Verklaring van Oorlog, of het maken van Vrede," art.2. Kyk ook Scholtz: t.a.p., bll. 78 en 109.

[230] Vgl. Scholtz: a.w., bl.25.

want die ooreenstemmende bepaling in die V.S.A.-konstitusie lui:

> "He (d.i. die president) shall have power with the advice and consent of the Senate to make treaties, provided two-thirds of the Senate present concur,"[231]

wat ook beteken het dat die president al die nodige onderhandelinge gevoer en daarna die resultaat van die onderhandelinge aan die wetgewende liggaam vir goedkeuring voorgelê het.[232]

Die beperkinge wat op die staatspresident van die Z.A.R. geplaas is, het hom in 'n baie moeilike situasie geplaas. Kontrole oor sy verdragsluitende magte was, net soos in die geval van enige ander konstitusionele staatshoof, gebiedend noodsaaklik omdat die toekenning van 'n alleenreg aan 'n president om verdrae te sluit in die praktyk daarop sou neerkom dat aan hom absolute seggenskap in buitelandse sake gegee word. Aan die ander kant moes die beperkinge weer sodanig wees, soos in die O.V.S. en Amerika die geval was, dat die president alleen die onderhandelinge kon voer, omdat baie onderhandelinge konfidensiële bespreking vereis, wat nie in 'n openbare liggaam, soos die Volksraad, bekend gemaak kon word nie.[233]

In die praktyk het dit dan ook daarop neergekom dat die staatspresident in die Z.A.R. met die verdrae wat deur hom gesluit is, ten spyte van die bepaling van die Grondwet, dieselfde prosedure as sy Vrystaatse kollega gevolg het.[234] Die Grondwets-hersieningskommissie het in 1889 in hulle rapport verklaar dat hoewel artikel 37 onveranderd in die Grondwet gebly het,

---

231) Konstitusie (V.S.A.), art. II, seksie 2.

232) Kyk Munro: a.w., bll. 290-295; 503-504.

233) Vgl. ibid.

234) Kyk bv. R.865/72: Toesending van Burgers van 'n verdrag tussen die O.V.S. en Z.A.R., en Uitvoerende Raadsnotule, art. 21, 12 Julie 1872, waarvolgens die Uitvoerende Raad besluit het om dit ter bekragtiging aan die Volksraad voor te lê, asook E.V.R.11: Volksraadsnotule, art. 125, 23 Julie 1872 (bespreking en goedkeuring deur Volksraad); E.V.R.12: Volksraadsnotule, art. 27, 4 Mei 1876 en art. 29, 5 Mei 1876 (bespreking en goedkeuring van 'n verdrag deur pres. Burgers met Portugal aangegaan); ibid., art. 30, 5 Mei 1876 (bespreking en goedkeuring van traktaat met Nederland); vgl. ook die sluiting van die Londen-konvensie deur pres. Kruger en sy mede-afgevaardigdes met Engeland in 1884 (Leyds: De Eerste Annexatie van de Transvaal, hoofstuk XXII).

"'t echter feitelyk reeds lang buiten werking gesteld (is), en onder de tegenwoordige tydsomstandigheden is het ook onmogelyk meer te handhaven."

Derhalwe het hulle aanbeveel dat die artikel ooreenkomstig die reeds gevolgde prosedure in die praktyk gewysig moes word, sodat dit as volg sou lui:

"Geen tractaat of bondgenootschap met buitenlandsche mogendheden of volkeren mag bekrachtigd worden, dan nadat de Volksraad daarover zyn gevoelen heeft kenbaar gemaakt, zullende het tractaat volgens het oordeel van den Volksraad goedgekeurd en vastgesteld of afgekeurd worden, met uitzondering van de tractaten, welke de Regering by Wet of Volksraadsbesluit gemachtigd is aan te gaan."[235]

Hierdie aanbeveling is deur die Volksraad aanvaar,[236] en sodoende in die wetgewing opgeneem.[237] In 1899 is die artikel nogeens gewysig:

"De Staatspresident sluit alle verdragen met vreemde mogendheden. Hy bekrachtigt dezelve niet dan nadat zy door den Eersten Volksraad zyn goedgekeurd, behalve in de gevallen waarin hem by de wet de bevoegdheid is gegeven derzelven ook zonder zoodanige goedkeuring te bekrachtigen."[238]

Daarmee is alleen die prosedure wat steeds in die Z.A.R. gevolg is, deur die Grondwet erken.

Die eis dat die Volksraad die traktate moes goedkeur, was in die Z.A.R. en O.V.S. geen dooie letter in die wet nie, want telkens wanneer ŉ verdrag goedgekeur moes word, het die onderskeie Volksrade nie alleen die verdragsartikels noukeurig nagegaan nie, maar het hulle soms baie krities teenoor die handelswyse van die staatspresident gestaan in verband met die totstandkoming van ŉ verdrag.[239]

Hoewel dit geen beperking op die mag van die staatspresident van die Z.A.R. om verdrae met buitelandse moondhede aan te gaan, ingehou het nie, kan slegs volledigheidshalwe hier gemeld word dat in 1881 die Britse regering volle beheer oor die buitelandse sake van die

---

235) Rapport van kommissie, opgeneem in Volksraadsnotule, art. 995, 16 Julie 1889 (Byvoegsel tot Staatscourant, 24 Julie 1889).

236) Volksraadsnotule, art. 999, 16 Julie 1889 (ibid).

237) Grondwet (Z.A.R.), 1889, art. 24 (Locale Wetten der Z.A.R., 1888-1889, bl. 175) en Wet 2/1896, art.24 (ibid., 1896, bl.37). In lg wet is die woord Volksraad vervang deur Eerste Volksraad.

238) Konsep-grondwet, 1899, art.72, goedgekeur per Eerste Volksraadsbesluit, art. 774, 8 Aug. 1899.

239) Vgl. ook Scholtz: t.a.p., bl. 78.

Republiek gekry het, met inbegrip van die sluiting van verdrae,[240] terwyl in 1884 die Britse regering die reg behou het dat alle buitelandse verdrae wat deur die Z.A.R. gesluit word (uitgesonderd dié met die O.V.S.) deur die Koningin goedgekeur moes word.[241]

(iii) <u>Oorlogsverklaring en vredesluiting.</u>

Tot die bevoegdhede van die staatspresident in verband met die buitelandse beleid moet ook die reg om onder sekere omstandighede oorlog te verklaar en vrede te sluit, gereken word. Omdat hierdie magte van hom egter baie nou in verband staan met die militêre magte van die staatspresident, bespreek ons dit in 'n later hoofstuk.[242]

---

240) Pretoria-konvensie, 1881, art. 2 (Eybers: a.w., bl. 445).

241) Londen-konvensie, 1884, art. 4 (ibid., bl.471)

242) Kyk hoofstuk X, paragraaf 2 van hierdie werk.