

PROEFSKRIF INGEDIEN AAN DIE POTCHEFSTROOMSE  
UNIVERSITEIT VIR CHRISTELIKE HOËR ONDERWYS  
TER NAKOMING VAN DIE VEREISTES VIR DIE  
GRAAD LEGUM DOCTOR.

PROMOTOR: PROF. L.J. DU PLESSIS

HULP-PROMOTOR: PROF. DR. H.L. SWANEPOEL.

KOLLEGIALE ADMINISTRATIEWE HOWE

IN DIE

REPUBLIEK VAN SUID - AFRIKA.

deur

JOHAN RAUBENHEIMER, B.A., LL.B.

VEREENIGING,

DESEMBER 1961.

# I N H O U D S O P G A W E.

INLEIDING. 1.

## AFDELING A.

### ADMINISTRATIEWE REG, -REGSPRAAK EN -HOWE.

<u>HOOFSTUK 1.</u>	<u>ADMINISTRATIEWE REG.</u>	1.
A.	Omskrywing van Administratiewe Reg.	1.
1)	Publieke Reg en Privaatreg.	1.
2)	Konstitusionele Reg en Administratiewe Reg.	5.
3)	Owerheid tree op <u>qua</u> Owerheid.	10.
4)	Owerheid altyd n Party tot die Regsverhouding.	10.
B.	Die Opkoms van die Administratiewe Reg.	10.
C.	Die "Rule of Law".	15.
← D.	Die Teorie van die Skeiding van Magte.	17.-
E.	Opmerkings oor die Administratiewe Reg in Suid-Afrika en in Engeland.	21.
<u>HOOFSTUK 2.</u>	<u>ADMINISTRATIEWE REGSPRAAK.</u>	26.
A.	Bestuur.	28.
1)	Diskresionêre Bevoegdhede.	30.
2)	Die Grense van Bestuursbevoegdheid.	31.
B.	Regspraak.	36.
C.	Administratiewe Regspraak.	40.
1)	Die Onregmatige Owerheidsdaad.	43.
← 2)	Interne Hoër Beroep.	44.
3)	Die Belang van Administratiewe Regspraak.	46.
4)	Die "Quasi-Judicial" Begrip.	49. -
<u>HOOFSTUK 3.</u>	<u>ADMINISTRATIEWE HOWE.</u>	54.
A.	Die Regbank.	55.
	Sy wesenskenmerke -	
1)	Onafhanklikheid en Onpartydigheid.	57.
2)	Regskundigheid.	58.
	Sy regspleging -	
1)	Prosedure en Bewyslewering.	60.
2)	Openbaarheid van Verhore.	60.
3)	Regsverteenvoording.	61.
4)	Gemotiveerde Beslissing volgens Reg.	62.
5)	Publikasie van Beslissings.	62.
6)	Hoër Beroep.	62.
B.	Administratiewe Howe.	64.
C.	Kompetensiekringe van die Burgerlike Howe en Administratiewe Howe.	65.
<u>HOOFSTUK 4.</u>	<u>EUROPEES-KONTINENTALE ADMINISTRATIEWE REGSPLEGING.</u>	68.
A.	Die Duitse "Verwaltungsgerichtsbarkeit."	70.
B.	Die Franse "Droit Administratif".	72.
C.	Administratiewe Regspleging in België.	78.
<u>HOOFSTUK 5.</u>	<u>SLOTSOM.</u>	80.

## AFDELING B.

### ADMINISTRATIEWE HOWE IN SUID-AFRIKA.

<u>HOOFSTUK 6.</u>	<u>INLEIDENDE OPMERKINGS.</u>	83.
<u>HOOFSTUK 7.</u>	<u>ENKELE NIE-ADMINISTRATIEWE HOWE.</u>	86.
	A. Vergunningsrade.	87.
	B. Huurrade.	93.
	C. Groepsgebiederaad.	93.
<u>HOOFSTUK 8.</u>	<u>ENKELE ADMINISTRATIEWE HOWE.</u>	95.
	A. Die Uitvoerende Gesag teenoor Staatsamptenare.	97.
	1) Die Staatsdienskommissie.	101.
	2) Spoorwegrade.	104.
	3) Krygsrade.	109.
	B. Die Uitvoerende Gesag teenoor Privaat Persone.	113.
	1) Die Inkomstebelasting - appélhof.	113.
	2) Immigrasie-appélrade.	117.
	3) Rasseklassifikasie-appélraad.	120.
	4) Die Hof van die Ongevallekommis-saris.	123.
	5) Die Nywerheidshof.	127.
<u>HOOFSTUK 9.</u>	<u>SLOTSOM.</u>	130.

AFDELING C.

KONTROLE DEUR DIE BURGERLIKE HOWE.

<u>HOOFSTUK 10.</u>	<u>INLEIDENDE OPMERKINGS.</u>	137.
<u>HOOFSTUK 11.</u>	<u>APPÉL</u>	141.
	A. Appél op Regsvrae.	142.
	B. Appél op Regs- en Feitevrae.	145.
<u>HOOFSTUK 12.</u>	<u>HERSIENING.</u>	148.
	A. Die Ultra Vires-Reël.	149.
	1) Jurisdiksie.	149.
	2) Prosedure.	150.
	B. Die Beginsels van Natuurlike Geregtheid.	152.-
	1) Kennisgewing van die Saak.	160.
	2) Die Audi Alteram Partem-Reël.	162.
	3) Niemand Regter in Eie Saak nie.	164.
	4) Redes vir Beslissings.	166.
	5) Billike Uitoefening van Diskresie.	167.
	a) Oorweging van die Saak.	171.
	b) Wyse van Uitoefening van Diskresie.	171.
	c) Ongeoorloofde Motiewe.	173.
	d) Regs- en Feitedwalinge.	173.
<u>HOOFSTUK 13.</u>	<u>INTERDIK.</u>	177.
<u>HOOFSTUK 14.</u>	<u>MANDAMUS.</u>	180.
<u>HOOFSTUK 15.</u>	<u>VERKLARING VAN REGTE</u>	184.
<u>HOOFSTUK 16.</u>	<u>DIE OPVOLGING VAN BUIE-REGTERLIKE MIDDELE.</u>	186.
<u>HOOFSTUK 17.</u>	<u>REGTERLIKE KONTROLE IN ENGELAND.</u>	188.
<u>HOOFSTUK 18.</u>	<u>SLOTSOM.</u>	193.
<u>BIBLIOGRAFIE.</u>		202.
<u>LYS VAN GEWYSDES.</u>		211.

I N L E I D I N G.

Die administratiewe regspleging in die Republiek van Suid-Afrika word uitgeoefen deur die burgerlike gereghoeve in alle gevalle behalwe waar dit deur wetgewing opgedra word aan administratiewe hoeve. Onder laasgenoemde verstaan ek organe van die uitvoerende gesag van die staat wat administratiewe regspraak uitoefen. Die neiging by ons, soos ook die geval is in die Anglo-Amerikaanse regsgebied, is om in toenemende mate die administratiewe regspleging aan administratiewe hoeve op te dra en in dieselfde asem word die jurisdiksie van die burgerlike hoeve dan gewoonlik in daardie gevalle daarvoor uitgesluit.

Die gevaar is dat langs hierdie weg 'n belangrike deel van die regspraak aan die uitvoerende gesag toevertrou word wat in eerste instansie aangewese is op die behartiging van die bestuursfunksie van die staat en nie op regspraak nie. Die toepaslike reg by administratiewe regspraak is hoofsaaklik administratiewe reg en hierdie jonger afdeling van die publieke reg reël die regsverhoudings tussen die burger aan die een kant en die owerheid qua owerheid aan die ander kant. Die toepassing van die reg wat hierdie ongelyke magsverhouding reël, lê dus om voor-die-hand-liggende redes 'n besondere verpligting op die betrokke regter - sy regspraak lê aan die wortel van die regte en vryheid van die burger. Administratiewe regspraak verteenwoordig immers regterlike kontrole oor owerheidsoptrede en in die moderne staatkundige lewe waarin staatsingryping in die individuele sfeer almeer voorkom en gepaardgaande daarmee 'n voortdurende inperking van die individuele belange ten bate van die algemene belang, blyk dus ongetwyfeld die waarde van die administratiewe regspraak in die regstaat.

Die vraag is nou of die administratiewe hoeve geskik en bevoegd is om hierdie funksie in die Republiek te

vervul. Die uitgangspunt is dat administratiewe regspraak, netsoos alle ander regspraak, onder andere neerkom op die beregting van geskille tussen partye volgens reg, en dat administratiewe regspraak nie uit eie aard swak en onvolwaardige regspraak is nie en daar dus geen rede bestaan waarom dit op n laer vlak as die ander afdelings van die staatlike regspraak gestel moet word nie. n Behoorlike en ontwikkelde regspraak, sy dit administratiewe, burgerlike of strafregspraak, kan alleen gelewer word deur n orgaan wat voldoen aan die vereistes van n geregshof in die ware sin van die woord.

Die probleem in verband met regspraak deur die administratiewe howe is dat die administratiewe regspraak, om administratief te wees, dreig om sy onafhanklikheid as regspraak prys te gee, en omgekeerd, om regspraak te wees, sy intieme voeling met die staatsadministrasie dreig te verloor. Hierdie kwessies blyk uit die verskynsel dat die administratiewe howe as n geheel weinig of geen kenmerke van gewone geregshowe openbaar nie terwyl die burgerlike howe wat wel voldoen aan die vereistes wat daar aan geregshowe gestel word, weer hoofsaaklik vanweë hul interne beperkinge wat spruit uit die kompetensiekring van hierdie howe, nie bestem is om administratiewe regspraak te behartig nie as gevolg van die besondere aard wat die administratiewe reg openbaar en waarvoor hierdie howe nie reg ingestel is nie. Die positiewe aanbevelings wat aan die einde van hierdie studie gemaak word, hou rekening met hierdie eie aard van die administratiewe reg en die pleidooi is dat die administratiewe regspleging hierby aangepas moet word om aan sy bestemming te kan beantwoord. Die burgerlike howe pas op die huidige tydstip die beste by hierdie skema in en kan, met die nodige aanpassings wat betreklik eenvoudig deurgevoer kan word, as grondslag dien vir die ontwikkeling van n werklike administratiewe regbank.

In hierdie studie word die ondersoek met betrekking tot administratiewe howe in die Republiek van Suid-Afrika beperk tot voorbeelde van kollegiale <sup>\*</sup> howe, dit wil sê howe bestaande uit twee of meer persone as 'n liggaam, en omvat nie daardie gevalle waar individuele persone in regsprekende hoedanigheid optree nie. Die meer bekende soorte administratiewe howe, uit 'n algemene oogpunt beskou, is gekies en daarword in elke geval 'n ondersoek ingestel na hul samestelling, bevoegdhede, prosedure en die moontlikheid van hoër beroep - interne hoër beroep sowel as hoër beroep op die burgerlike howe.

---

\*

Die woord 'kollegiaal' is afgelei van die Latynse collegium wat 'n liggaam of kollege beteken.

Die Afrikaanse Woordeboek, (deur Schoonnes e.a.) gee o.a. die volgende betekenis van collegium aan: "Benaming b/d ou Romeine vir enige vereniging van minstens drie persone met 'n gemeenskaplike en blywende doel."

Van Dale's Groot Woordenboek der Nederlandsche Taal, gee die volgende aan:

College: "Vereeniging, gezelschap van perzonen die dezelfde waardigheid of hetzelfde ambt bekleden."  
Collegiaal: "ambtsbroederlijk".

Webster's New International Dictionary:

College: "a collection, body or society of persons engaged in common pursuits; specif., such a collection treated in law in one or more respects as a unit."

Collegial: "of or pertaining to a college, a collegium, or a body of colleagues."

Die woord kollegiaal, in die sin waarin ek dit gebruik, het 'n meervoudige betekenis en dui aan 'n liggaam van persone in onderskeiding van individuele persone.

H O O F S T U K 1.

ADMINISTRATIEWE REG.

A. OMSKRYWING VAN ADMINISTRATIEWE REG.

Ek verstaan onder administratiewe reg n besondere afdeling van die staatsreg wat weer n onderafdeling is van die publieke reg. Dit reël naamlik die funksionering van die owerheid qua owerheid. In hoofsaak kom dit neer op die regsreëling van die funksionering van die uitvoerende gesag van die staat as synde daardie een van die drie staatsmagte waarin die staatsfunksionering by uitstek gemanifesteer word. Sommige skrywers beperk dan ook die gebied van die administratiewe reg hiervolgens. Ek kom later op hierdie beskouing wat na my mening n te eng opvatting van die administratiewe reg is, terug.<sup>1)</sup>

Volgens my mening kan die administratiewe reg meer besonderlik omskryf word as daardie deel van die publieke reg wat die <sup>1) let</sup> funksionering van die owerheid <sup>1) let</sup> as sodanig reël in die tweërlei soort regsverhoudings waarin dit by die uitoefening van sy funksie te staan kan kom, naamlik, enersyds teenoor privaat persone en andersyds die verskillende owerheidsorgane teenoor mekaar. Dit is veral owerheidsoptrede teenoor die individu wat by die administratiewe reg op die voorgrond tree, want die regsreëling van hierdie (ongelyke) (mag)verhouding is die sentrale probleem van die administratiewe reg in die regstaat.

1) Publieke en Privaatreg.

Die eerste kenmerk van die administratiewe reg is dat ons hier te doen het met publieke reg. Hier word volstaan met vermelding van sekere hoofpunte veral

---

1) Sien p. 7

met betrekking tot die verskil tussen publieke en privaatreg ten einde die plek en aard van die administratiewe reg toe te lig.

Alhoewel die reg nie in afsonderlike "takke" verdeel kan word nie, is dit tog 'n onmisbare hulpmiddel ter beheersing van die stof om onderskeidings te maak en is daar behoefte aan 'n sisteem by enige studievak.<sup>1)</sup> Alhoewel dit vanuit hierdie uitgangspunt nuttig en wenslik is om te onderskei tussen publieke en privaatreg, is dit nie moontlik om 'n presiese skeidslyn daartussen te trek nie. "Daar kan en moet wel tussen privaatreg en publiekreg onderskei word, maar geskei kan hulle nie word nie omdat beide slegs afsonderlike fasette vorm van die algemene regsorde."<sup>2)</sup>

Die standpunt van PATON word onderskryf waar hy die posisie van die staat as uitgangspunt neem by 'n verdeling tussen publieke en privaatreg:<sup>3)</sup>

"It seems more reasonable, therefore, to admit the importance of the peculiar character of the State by recognising a fundamental division between public and private law."

Hoofsaak is dat -

"Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem,"<sup>4)</sup>

waarby nog opgemerk moet word dat in die geval van die publieke reg die staat as maghebber teenoor die burger te staan kom in die handhawing van die algemene belang van die

- 
1. Sien bv. die opmerkings van Paton, A Text-Book of Jurisprudence, p. 206; Keeton, The Elementary Principles of Jurisprudence, p. 225; G.A. van Poelje, Beginsel van Nederlandsch Administratiefrecht, Deel 1 in sy inleiding p.xvll; De Wet en Swanepoel, Die S.A. Strafrecht, p.1.
  2. Ross, T.H.R.H.R., 1957 (1)2. Sien ook Dooyeweerd, De Crisis der Humanistiese Staatsleer, p. 170.
  3. Op. cit., p. 260.
  4. D.l.l.2. Vir kritiek teen 'n indeling tussen publieke en privaatreg, sien Kelsen, Allgemeine Staatslehre, p. 80 e.v. en Kranenburg, De Grondslagen der Rechtswetenschap, p. 78 e.v.

bevolking. Dit bring mee dat die gesagsidee by die publieke reg opvallend is terwyl dit by die privaatreg afwesig is.

1)  
VON TUREGG verklaar:

"Das öffentliche Recht regelt die Beziehungen des einzelnen oder einzelner Gruppen von Menschen zum Staat oder den Stellen, die an Stelle des Staates auftreten, oder die Beziehungen dieser Stellen untereinander.....Dem öffentlichen Recht sind zwar auch Beziehungen gleichgeordneter Partner nicht unbekannt..... Demgegenüber geht das Privatrecht grundsätzlich von der Gleichberechtigung der von ihm Betroffenen, den einzelnen Rechtsgenossen, aus, die sich nicht kraft obrigkeitlicher Gewalt gegenüberreten."

Die publieke reg reël die bevoegdheid van die owerheid om vir die behartiging van die algemene belang ander reëlings te tref as in die privaatreg, of, soos VAN APELDOORN dit stel, inbreuk te maak op die privaatreg. Hierdie skrywer beskou die bestaan van die publieke reg naas die privaatreg selfs as 'n noodsaaklikheid "Want", verklaar hy, "een overheid, die volstrekt gebonden was aan het privaatrecht, zou niet in staat zijn haar taak - de zorg voor de algemene belangen - behoorlijk uit te oefenen." Sodoende is die owerheid by die uitoefening van sy taak slegs aan die privaatreg gebonde insoverre die publieke reg die staat nie van daardie gebondenheid onthef nie.

Met DOOYEWEERD word aanvaar dat die regsorde saamgestel is uit "rechtsverbanden" naas "rechtsmaatschappen".  
4)  
5)  
STELLINGA wys daarop dat by eersgenoemde die gesagsidee opvallend is, terwyl dit by die "rechtsmaatschappen" afwesig

- 
1. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, p. 62.
  2. Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht, p. 147.
  3. Loc. cit.
  4. Sien hieroor verder Dooyeweerd, op. cit., p. 160 e.v.
  5. Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht, p. 16.

is, byvoorbeeld by n kontrakverhouding. Volgens hierdie sienswyse kan die staat na sy aard reg vorm wat vir die staatsgeheel geld en vir alle staatsgenote as territoriale of nasionale gemeenskapsverband. Dit doen hy vir twee onderskeie regsfeere, naamlik dié van die publieke reg en dié van die burgerlike privaatre<sup>1)</sup>g, beide as gemeenskaplike of algemene reg (ius commune), in teenstelling met die ius specificum van die nie-staatlike samelewingskringe soos n kerkgemeenskap, bedryfsgemeenskap ens. Enersyds positief vir die staat sy eie verbandsreg, die publieke reg en andersyds is daar die deur die staat gepositiveerde eksterne "verband-" en "maatschapsrecht", naamlik die staatlike privaatre<sup>2)</sup>g. Beide die publieke en privaatre<sup>3)</sup>g vertoon met alle spesifieke reg die tipiese karakter van n juridiese vervlegting. Die privaatre<sup>3)</sup>g, gebou op die grondslag van menseregte, kan hierdie juridiese integrering slegs vir die private maatskapsverhoudinge verwesenlik, terwyl die publieke reg dit doen op die grondslag van die idee van die res publica. En dit bevat as sodanig organisatoriese en handelingsvorme vir die staat, die staatsreg.

Die omvang van die publieke reg groei na mate n gemeenskap oorgaan van n primitiewe versameling van persone tot n gemeenskap wat georden is in n beskaafde staatsvorm. PATON wys daarop dat veral waar die gemeenskap nog besig is om van die een uiterste na die ander te ontwikkel, dit moeilik is om die presiese omvang en grense van die publieke reg te bepaal. "Until the State itself has developed, public law is a mere embryo, " verklaar PATON.<sup>2)</sup> Ons reken vandag byvoorbeeld strafreg tot die publieke reg, maar DE WET en SWANEPOEL meen dat dit nie altyd die geval was nie.<sup>3)</sup> Selfs by die Romeinse reg word gevind

- 
1. Sien hiervoor verder Dooyeweerd se diktaat Publiek- en Privaatrecht.
  2. Op. cit., p. 260.
  3. Op. cit., p. 3 e.v. Sien ook van Apeldoorn, op. cit., pp. 150, 151.

dat in die tyd van die Republiek die strafreg nog betreklik onontwikkeld was en aangevul moes word deur die <sup>1)</sup>privaatregtelike strafaksies ex delicto.

Hoeseer daar ookal verskil mag word oor die geskeidkundige verloop van die verhouding tussen publieke en privaatrege, is dit in n sekere sin waar dat, in die algemeen, "vertoont de rechtsontwikkeling de tendens van een voortgaande uitbreiding van het publiekrechtelijk element ten koste van het <sup>2)</sup>privaatrechtelijke." Die hoof-oorsaak hiervan is dat hoe meer ontwikkelde die staatsvorm, hoe groter is die neiging om privaatrege te kwalifiseer en selfs in te perk ten bate van die algemene belang.

## (2) Konstitusionele en Administratiewe Reg.

Die volgende vereiste wat in my definisie van die administratiewe reg gestel is, het betrekking op die funksionering van die owerheid en dit bring ons vanself by die verskil tussen konstitusionele reg en administratiewe reg as onder-afdelings van die staatsreg. Die publieke reg word veelal ingedeel in staatsreg, strafreg en volkerege, en eersgenoemde weer in konstitusionele reg en administratiewe reg. In Suid-Afrika en in Nederland word die term staatsreg dikwels beperk tot die begrip konstitusionele reg en word daar dan na laasgenoemde verwys as <sup>3)</sup>staatsreg in enger sin. In die Duitse, Franse en Engelse reg word daar aan die ander kant onderskeidelik verwys na "Verfassungsrecht" naas "Verwaltungsrecht", "droit

- 
1. Kotzé, Die Aanspreeklikheid van Mededaders en Afsonderlike Daders, pp. 27, 28.
  2. Van Apeldoorn, op. cit., p. 150. Vgl. ook du Plessis, Algemene Regsleer, p. 19.
  3. Sien bv. Verloren van Themaat, Staatsreg, p. 16 wat van Apeldoorn volg deur te verwys na staatsreg in ruimer en enger sin. Vgl. ook van der Pot, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, p.5, en Bellefroid, Inl. tot de Rechtswetenschap in Nederland, p. 123. Du Plessis, op. cit., p. 19, onderskei egter tussen konstitusionele en administratiewe reg as onderskeibare onderdele (ook) van die staatsreg.

constitutionnel" naas "droit administratif" en "constitutional law" naas "administrative law". Op dieselfde wyse kan ons in Suid-Afrika die staatsreg indeel in konstitusionele en administratiewe reg. Al is sodanige onderskeiding "niet principieel, maar enkel een kwestie van doelmatige arbeidsverdeling in historisch gegroeide verhoudingen,"<sup>1)</sup> kan dit selfs om hierdie rede alleen gehandhaaf word. In elk geval is hierdie terme aan te beveel bo die vae verwysings na staatsreg in ruimer en enger sin.

Net soos by die publieke en privaatreë, is n grensafbakening tussen konstitusionele en administratiewe reg binne die staatsreg as onderdeel van die publieke reg nie eenvoudig nie en dit kan ook nie presies aangedui word nie. Die bevredigendste onderskeiding is om soos HOLLAND<sup>2)</sup> en andere dit in breë trekke te stel dat die konstitusionele reg die samestelling van die staat en sy organe reël terwyl die administratiewe reg die regswerking daarvan bepaal, oftewel samestelling (die staat in rus) aan die een kant en funksionering (die staat in beweging) aan die ander kant.

Volgens hierdie onderskeiding is dit moontlik om die funksionering van wetgewing, regspraak en bestuur (of administrasie) in onderskeiding van die konstitusionele organisasie daarvan ook onder die administratiewe reg tuis te bring,<sup>3)</sup> en kom daarop neer dat aldrie komplekse sowel tot die konstitusionele reg (wat betref organisasie en bevoegdhede) as tot die administratiewe reg (wat betref die

- 
1. Kranenburg, Inleiding in het Nederlands Administratiefrecht, p.6, en sien ook sy Het Nederlandsch Staatsrecht, p.14.
  2. Holland, The Elements of Jurisprudence, p. 374; Maitland, Constitutional History, p. 533; Allen, Law and Orders, p.164. Vgl. ook Salmond, op. cit., p. 704; van Praag, Algemeen Nederlands Administratiefrecht, pp. 1,2; Kranenburg, Het Ned. Staatsrecht, p.13.
  3. Sien bv. Stellinga, op. cit., p. 7 e.v. Hierdie skrywer sluit hom aan by die sienswyse van van Vollenhoven waarvolgens aldrie komplekse (wetgewing, bestuur en regspraak) sowel onder die konstitusionele reg (wat betref bevoegdhede ens.), as onder administratiewe reg (wat betref die reëls van hul funksionering) tuisgebring kan word. Vgl. ook Parker, Administrative Law, p.6.

reëls vir die funksionering daarvan) behoort. Hierdie benadering het immers die voordeel dat dit konsekwent is deur 'n bepaalde funksie te klassifiseer afgesien van die staatsorgaan wat dit verrig, want laasgenoemde verander tog nie die wese van die funksie nie. Hierby moet beklemtoon word dat elk van die drie staatsmagte of -organe, die wetgewende, regsprekende en uitvoerende, onderskeidelik benewens sy bepaalde hoof funksie van óf wetgewing óf regspraak of bestuur (of administrasie) beurtelings in wisselende mate ook die ander twee oorblywende funksies uitoefen.

Na my mening is dit teoreties suiwerder om die administratiewe reg, soos hierbo, owerheidsoptrede in sy geheel te laat omvat en dit nie te beperk tot -

(a) optrede of handeling van die uitvoerende gesag alleen nie soos wat JENNINGS en andere doen<sup>1)</sup> deur uit te gaan van die orgaan wat dit verrig.

Hierdie opvatting word veelal in die Engelse regs-wêreld aangetref. Ons kan hierdie metode 'n vertikale afbakening noem omdat dit 'n sirkel trek om die uitvoerende gesag en sy funksies. Dit is wel 'n baie gerieflike metode tot afbakening maar dit bevredig nie deurdat dit geen verklaring bied waarom byvoorbeeld die administratiewe of bestuursfunksies van 'n orgaan van die regsprekende gesag daarvan uitgesluit word nie. Volgens hierdie benadering word daar eenvoudig uitgegaan van 'n bepaalde staatsorgaan en word die administratiewe reg dan daarvolgens omskryf.

(b) bestuurshandeling alleen nie soos VAN APELDOORN byvoorbeeld doen deur uit te gaan van die funksie wat<sup>2)</sup> verrig word. Hierdie skrywer beroep hom vir sy standpunt

---

1. Sien Jennings, *The Law and the Constitution*, p. 217; Paton, op. cit., p. 261; Beinart, *T.H.R.H.R.*, 1948 (3) 204, p. 208; Parker, op. cit., p.6.  
2. Op. cit., p. 207.

op die "gebruikelijke indeling der rechtsstof, zoals deze zich in ons land historisch ontwikkelde heeft"<sup>1)</sup> en wat dan n ander indeling gevolg het as wat ek hierbo voorstaan. Volgens hierdie benadering val die regsreëls waarvolgens die wetgewer en die regter hul taak vervul buite die gebied van die administratiewe reg en so ook die wetgewing en regspraak van die uitvoerende gesag. Die vernaamste beswaar wat hierteen geopper kan word is dat volgens hierdie beskouing die administratiewe regspraak nie tuishoort onder die administratiewe reg nie!

Die aandag kan hier gevestig word op die term "bestuursrecht" wat in Nederland gebruik word naas "administratiefrecht". Daar bestaan n verskil van mening oor wat onder die onderskeie uitdrukkinge verstaan moet word,<sup>2)</sup> maar daarop hoef hier egter nie ingegaan te word nie. Die benaderingswyse is soos volg: "Men kan zeggen; het bestuursrecht is het recht, dat de bestuursarbeid beheerst; óf men definieert het als de regels, die betrekking hebben op de handelingen van zgn. bestuursorganen."<sup>3)</sup> Dit is hiervolgens wel moontlik om bestuursreg te beskou as n onder-afdeling van die administratiewe reg en ek meen dat daar wel steun verleen kan word vir so n standpunt. Waarskynlik die grootste gedeelte van die administratiewe reg bestaan uit regsreëls wat spesifiek met die funksie administrasie of bestuur te doen het en dit word boonop hoofsaaklik uitgeoefen deur die uitvoerende gesag sodat dit nie verwarring in die hand sal werk nie. Gevolglik is ek van mening dat die benaming bestuursreg wel aan regsreëls wat oor bestuurshandeling handel gegee kan word ter onderskeiding van die

---

1. Op. cit., p. 270.

2. Sien Wijthoff, De Staatsinrichting van Nederland, p. 19; van Praag, op. cit., p. 23 e.v.

3. Stellinga, Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht, p.9.

ander deel van die administratiewe reg wat dan die reëls sal omvat vir die uitoefening van wetgewende en regsprekende funksies, ook insover dit die uitvoerende gesag betref.

Ek meen dat die afbakening van konstitusionele en administratiewe reg as samestellende komponente van die staatsreg soos deur my voorgestaan uit n wetenskaplike oogpunt beskou die meeste bevredig. Nietemin word wetgewing en regspraak gewoonlik as geheel formeel by die konstitusionele reg ingedeel, (hoewel die materie ook by ander afdelings van die reg ingedeel kan word,) insoverre hulle deur die parlement en die burgerlike howe onderskeidelik uitgeoefen word, hoewel in laasgenoemde geval ook n besondere justisiereg soms onderskei word naas die prosesreg. Dit sal duidelik wees dat volgens my benadering die administratiewe reg ook alle prosesreg omvat en veral administratiewe prosesreg, dog dit is gewoonlik slegs laasgenoemde wat tot die administratiewe reg gereken word.<sup>1)</sup> Ook word die bestuurswerkzaamhede van die wetgewer en die regbank gewoonlik ook nie onder die administratiewe reg behandel nie.

Teen hierdie indelings behoef nie ernstige beswaar aangeteken te word nie, want die standpunt wat ek hierbo ingeneem het, is dat die indeling van die reg tot groot hoogte rekening hou (of behoort te hou) met doelmatige en praktiese oorwegings. n Bepaalde indeling het nie regtens enige waarde nie, want soos STELLINGA verklaar:<sup>2)</sup> "Nimmer..... is aan het karakter van een rechtsvoorschrift, als staats- of administratiefrechtelijk, een bijzonder rechtsgevolg verbonden. De enige betekenis, welke de onderscheiding kan hebben, is een wetenschappelijke."

---

1. Sien bv. Dooyeweerd, Diktaat, Publiek- en Privaatrecht, p.48.  
2. Ned. Adm. Recht, p. 1.

(3) Owerheid tree op qua Owerheid.

Die volgende kenmerk van die administratiewe reg is dat die owerheid qua owerheid optree. As handhawer van die publieke regsorde tree die staat op as die draer van finale gesag en word die regsverhoudings tussen owerheid en burger desnoods met dwangmag gerealiseer.<sup>1)</sup> Waar dit n kwessie is vir die administratiewe reg tree die owerheid altyd as maghebbende op ooreenkomstig die reg. Dus, waar die owerheid in die hoedanigheid van n privaat persoon optree, word sy handeling in hoofsaak deur die privaatreg gereël soos in die gevalle waar die staat huur of koop. Wanneer die owerheid egter onteien, belastings hef of owerheidsvergunnings verleen, handel dit administratiefregtelik.

(4) Owerheid altyd n Party tot die Regsverhouding.

In laaste instansie bevat die omskrywing van administratiewe reg n verwysing na die partye wat teenoor mekaar te staan kom. Daar word gevind dat die staat, soos hoofsaaklik verteenwoordig deur die uitvoerende gesag op administratiefregtelike gebied, altyd een van die partye tot regsverhoudings is wat deur die administratiewe reg gereël word. Die ander party is óf n ander owêrheidsorgaan óf n privaat persoon waarby ingesluit word staatsamptenare en vreemdelinge.

B. DIE OPKOMS VAN DIE ADMINISTRATIEWE REG.

Hoeseer daar ookal in die Engelse regswêreld bedenkinge mag bestaan het teenoor die stelsel van "droit administratif", moes die administratiewe reg, volgens my opvatting daarvan, reeds vanaf die beginjare van die

---

1. Vgl. Dooyeweerd, Publiek- en Privaatrecht, p.41

staat bestaan het, alhoewel dit nie altyd as sodanig erken was nie. Dit blyk ook dat hierdie so dikwels verwaarloosde afdeling van die reg nie alleen gekom het om te bly nie, maar volgens alle aanduidings dit ook in omvang en belangrikheid sal toeneem.<sup>1)</sup> Namate die reeds aangeduide problematiese verhouding van owerheid en burger in die moderne lewe meer ingewikkeld raak, sal die belangrikheid van die administratiewe reg toeneem want dit verteenwoordig die regsreëling van daardie ongelyke magsverhouding.

En in hierdie verhouding is die uitvoerende gesag vir alle praktiese doeleindes sinoniem vir owerheid, want dit is met hierdie staatsorgaan wat die burger vanaf sy geboorte tot dood regstreeks te doen kry, sy dit die registrasie van sy geboorte, skoolbesoek, huweliksluiting, en verder in sy daaglikse handel en wandel in sake soos belastingbetaling, die verkryging van lisensies van allerlei aard, werkloosheidsversekering en dies meer.<sup>2)</sup> Ook STELLINGA<sup>3)</sup> en VEGTING<sup>4)</sup> benadruk die toenemende staatsingryping in die individuele sfeer. VEGTING verklaar dat die administratiewe reg telkens n uitbreiding ondergaan wanneer n nuwe owerheidsbemoëing met die maatskaplike lewe deur middel van wetgewing plaasvind.

Hoe belangrik en ingrypend die burger se ontmoeting met die owerheid kan word, word geïllustreer deur rasseskewessies veral in ons land waar die beleid van aparte ontwikkeling toegepas word.<sup>5)</sup>

---

1. Vgl. Bellefroid, op. cit., p. 127.

2. Vgl. Jennings, op. cit., p. 195.

3. Ned. Adm. Recht, p. 23.

4. T.H.R.H.R., 1949 (4) 283.

5. Selfs in die Verenigde State van Amerika word dit nodig gevind om moue op te rol oor rasseangeleenthede. Langs verskillende weë word pogings aangewend om rassediskriminasie aan bande te lê. Vir ons doel is belangrik die New York State Commission Against Discrimination en soortgelyke instansies. Hierdie Commissions geniet bevoegdheid "to combat discrimination on account of race, color, creed, national origin, and, in some instances, age. Commissions are normally authorized to receive, and in some jurisdictions to initiate, complaints, to investigate allegations of discrimination, to enter into agreements of conciliation, and failing conciliation, to hold formal hearings, resulting in orders which may be judicially enforced." -Bamberger & Lewin, Harvard Law Review, Vol. 74, no. 3, p. 527 e.v.

Sake soos werkreservering vir verskillende rasse, rasseklassifikasie, die proklamering van groepsgebiede vir verskillende rasse en dies meer het vir bepaalde rasse-groep en oorheersende feit in die Suid-Afrikaanse maatskaplike en staatkundige lewe geword en het daarby selfs wêreldwye reperkussies tot gevolg waarmee selfs die internasionale reg ookal gemoeid is.

Die onderliggende rede vir die verskynsel van uitbreidende owerheidsbemoëing is die toenemende funksies wat die staat onderneem en die uitvoerende gesag in besonder.<sup>1)</sup> En dit hou weer verband met die veelvuldige behoeftes van die moderne maatskappy en die ingewikkelde en dikwels kontensieuse aard van die funksies wat die staat in verband daarmee moet uitoefen.<sup>2)</sup> Hierdie ontwikkeling hang saam met die leer dat die staat nie meer alleen beskou word as die beskikker oor prerogatiëwe magte nie, maar ook as die draer van verpligtings. Tog is dit nie n nuwe leerstelling nie - ARISTOTELES het reeds geleer dat dit nie alleen die plig van die staat is om te reël vir die versorging van sy burgers nie, maar ook te reël vir hul welsyn. In populêre terme som CARR die posisie in die moderne staat soos volg op:<sup>3)</sup>

"Whereas the State used to be merely policeman, judge, and protector, it has now become schoolmaster, doctor, house-builder, road-maker, town-planner, public utility supplier, and all the rest of it."

Dit is inderdaad soos MACIVER sê regering is die grootste van alle menslike ondernemings. " No private organization of any kind, however world-embracing, no economic corporation or cartel, no cultural organization such as a universal church, compares with government in the scale,

- 
1. Vgl. Vegting, Het Algemeen Nederlands Administratiefrecht, Deel 1, p.3 e.v.; Van Biljon, State Interference in South Africa; Hooykaas, Problemen van Administratief Recht, p.6; Sieghart, Government by Decree, p. 89; Landis, The Administrative Process, p.7.
  2. Vgl. Hamson, Executive Discretion and Judicial Control, p.10.
  3. Concerning English Administrative Law, p.10. Vgl. Friedmann, Law in a Changing Society, pp. 5,6, en 347 e.v.

multiplicity and variety of the tasks it performs." <sup>1)</sup>

MACIVER skryf die uitbreidende owerheids-werksaamheid in 'n groot mate toe aan die vele tegnologiese veranderinge in die moderne samelewing en beweer dat elkeen daarvan nuwe probleme aan die owerheid stel en bygevolg nuwe take vir die owerheid meebring. "Wherever technology advances, wherever private business extends its range, wherever the cultural life becomes more complex, new tasks <sup>2)</sup> are imposed on government."

Die hooforsaak vir hierdie veranderde opvatting van die staatsfunksie word gevind in die verdringing van die individualistiese tendens van die liberalisme deur 'n maatskaplike bewussyn met 'n gevolglike verdringing van die individuele belang deur die algemene belang. "The transformation of government is the consequence of the entire social dynamism," skryf MACIVER. <sup>3)</sup> Die breëre uitkyk wat regering moet inneem bring mee 'n uitbreiding en intensivering van owerheidswerksaamhede en -ingrypinge met die oog op die meerdere belange wat in ag geneem moet word, sy dit maatskaplik of ekonomies van aard. Daarom verklaar MACIVER byvoorbeeld: <sup>4)</sup> "our large-scale technological system cannot tolerate the breakdowns and interruptions that in the simpler economy are of far less moment."

Die politieke en ekonomiese liberalisme van die vorige een met sy slagkreet "laissez faire, laissez passer" het plek gemaak vir 'n era waarin die maatskaplike welsyn van die gemeenskap as geheel op die voorgrond tree. So word daar in die Engelse reg byvoorbeeld tans groter klem <sup>5)</sup> gelê op sosiale welsyn as op privaatregte.

---

1. The Web of Government, p. 314.

2. Loc. cit.

3. Op.cit., p. 289.

4. Op.cit., p. 290.

5. Sien Denning, Freedom under the Law, p. 67; Robson, Justice and Administrative Law, p. 547 e.v.

1)  
Robson verklaar dat die opkoms van die administratiewe reg in Engeland grootliks toegeskrywe kan word aan -

"the creation of new types of offences against the community, the growth of a new conception of social rights, an enhanced solicitude for the common good, and a lessening of that belief in the divinity of extreme individualistic rights which was evinced in the early nineteenth century."

Hierdie neiging om individuele regte en belange te kwalifiseer deur die algemene belang het tot gevolg "een voortgaande uitbreiding van het publiekrechtelijk element ten koste van het privaatrechtelijke."<sup>2)</sup>

Daar moet egter ook in die staatsvorm n faktor gesien word in die ontwikkeling van die administratiewe reg. In n despotiese staatsvorm waarin owerheidsopptrede nie aan regsreëls gebonde is nie kan die administratiewe reg nie ontwikkel en ontplooi nie. n Regsverhouding waarin die maghebbende komponent nie regsgebonde is nie, raak immers die wese van die reg aan. Daarom verklaar STELLINGA<sup>3)</sup> tereg dat "het administratiefrecht slechts kan gedijen in zulk een staat, waarin de positie van de Overheid en die van de burger door het recht worden bepaald m.a.w. in de ware rechtsstaat."<sup>4)</sup> VAN POELJE wys trouens daarop dat die erkenning van die administratiewe reg as afsonderlike onderdeel van die publieke reg saamval met die verdringing van die polisiestaat deur die regstaat en dat die benaming administratiewe reg eers in die 19de eeu in die Nederlandse regsliteratuur na vore getree het toe die insig veld gewen het dat ook die handelende staat by sy optrede bepaalde regsreëls in ag behoort te neem.

Maar selfs in die geval van n regsgebonde

---

1. Op. cit., p. 34.

2. Van Apeldoorn, op. cit., p. 150.

3. Ned. Adm. Recht, p. 22.

4. G.A. van Poelje, *Beginnselen van Nederlandsch Administratief Recht*, Deel 1, in sy inleiding p. XXI.

owerheid skep die posisie van die uitvoerende gesag n voortdurende probleem vir die administratiewe reg. Die uitoefening van diskresienêre bevoegdhede, die onafhanklikheid en onpartydigheid van die administratiewe regspraak en die regsgelykheid van staatsamptenare en privaat persone, skep probleme waaroor daar voortdurend oplossings gevind moet word. In die Anglo-Amerikaanse regswêreld word getrag om op hierdie probleem te antwoord met die sogenaamde "Rule of Law."

C. DIE "RULE OF LAW."

Na my mening is hierdie leerstuk nie van besondere betekenis vir die administratiewe reg nie omdat dit myns insiens die saak nie verder voer as die idee van die regstaat nie en dit ook nie duidelik en presies omskryf word nie met die gevolg dat dit dikwels lei tot vaag hede en veralgemenings. Dit het selfs n slagkreet in die internasionale politiek geword waar daar n betekenis aan geheg word wat, in die woorde van die INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS,<sup>1)</sup> "cannot be expressed in a dogmatic formula and which.....cannot be tied to any single juristic theory whether of Anglo-American Common Law (in which the English expression 'Rule of Law' has its origin) or of other legal traditions. Still less could the idea of the Rule of Law as understood by the Commission be tied to any particular political or economic system."

Die tradisionele betekenis van die begrip het deur DICEY sy beslag gekry. Hy was in Engeland die groot eksponent van "The Rule of Law"., ALLEN maak die stelling dat:<sup>2)</sup> "Equality before the law is our most valued constitutional principle," en beweer dan dat DICEY hierdie beginsel bekend en beroemd gemaak het as die beginsel van "The

---

1. Newsletter of the International Commission of Jurists, No. 3, Januarie 1958, p. 3,4.  
2. Bureaucracy Triumphant, p.1.

Rule of Law."

DICEY het veral drie dinge onder die "Rule of Law" verstaan, nl:<sup>1)</sup>

- 1) die afwesigheid van arbitrêre bevoegd- hede van die uitvoerende gesag;
- 2) die burgerlike howe se jurisdiksie oor alle burgers, staatsamptenare ingesluit. "No man is above the law" is die grond- begrip van hierdie stelling; en
- 3) die waarborg van die regte van burgers teenoor mede-burgers en teenoor amptenare deur die reg in die algemeen en nie deur spesifieke wette nie.

Alhoewel hierdie leerstellings van DICEY vir n lang tyd veel gewig gedra het, is dit ook veel gekritiseer en daar word selfs beweer in verband met die administratiewe reg dat "The 'Rule of Law' simply has nothing to do with the question,"<sup>2)</sup> en "The Rule of Law becomes a banner under which opposing armies march to combat."<sup>3)</sup> Die omskrywing wat WADE & PHILLIPS<sup>4)</sup> van die "Rule of Law" gee, kom byvoor- beeld in kort daarop neer dat die term gebruik word om die regstaat van diktatorskap te onderskei terwyl SIMON<sup>5)</sup> dit weer gebruik om n magsewewig tussen die drie staatsorgane aan te dui.

Hierdie soort uitsprake bring ons niks verder nie; wel dié beskouing wat leer dat die begrip "Rule of Law" teenswoordig bloot beskou moet word as n sinoniem vir wat in Engelse regstaal genoem word "law and order" of "supremacy of law".<sup>6)</sup> BEINART beweer dat dit meer korrek is om na die "Rule of Law" te verwys as "the Supremacy or Rule of the Common Law.....And to this there is one large

---

1. Law of the Constitution, p. 183 e.v.  
2. Robson, op. cit., p.460.  
3. Griffith & Street, Principles of Administrative Law, p. 22.  
4. Constitutional Law, p. 59.  
5. The British Journal of Administrative Law, vol. 1, p. 12.  
6. Sien bv. Friedmann, Principles of Australian Administrative Law, p. 15, en Beinart, op. cit., p. 228.

saving clause, namely, the overriding Supremacy of Statute Law." <sup>1)</sup>

In hierdie sin is die "Rule of Law" te rym met die beginsels van die regstaat en vorm dit n teëstelling met die beginsels van die magstaat. Deur uitdrukking te gee aan die behoud van "law and order" en die bevordering van "Supremacy of law" gee dit ook erkenning aan dié vir die administratiewe reg s6 belangrike vereiste van n regsgebonde owerheid. <sup>2)</sup>

Omdat die administratiewe reg as sodanig die hier die objek van studie is nie, word daar nie verder op die betekenis en belang van die "Rule of Law" ingegaan nie, maar word daar verder kortliks n bespreking gewei aan die teorie van die skeiding van die staatsmagte, wat van groter betekenis is vir die administratiewe reg.

#### D. DIE TEORIE VAN DIE SKEIDING VAN MAGTE.

Die trias politica - beginsel is vir die administratiewe reg van belang insover dit regterlike kontrole oor die uitvoerende gesag betref. "Daar ligt het probleem, en over dat probleem tobben staatsrechtsteorie en -praktijk tot op den huidige dag. In verskillenden vorm en onder verskillenden naam openbaart zich deze moeilijkheid; tegenwoordig als het vraagstuk der regeling van de administratieve rechtspraak, vroeger als het probleem der conflicten tusschen rechter en administratie." <sup>3)</sup>

Alle demokratiese regeringsvorms is in mindere of meerdere mate gebaseer op die teorie van die skeiding van magte en teenswoordig word oor die algemeen daaronder verstaan dat die drie regeringsfunksies van wetgewing, regspraak en bestuur betreklik onafhanklik van mekaar uitgeoefen

---

1. Op.cit., pl 228.

2. Sien Hamson, op. cit., p. 6.

3. Kranenburg, Ned. Staatsrecht, p. 399. Vgl. ook Rypperda Wierdsma, Politie en Justitie, p. 119 e.v.

moet word, al het die vader van hierdie gedagte, MONTESQUIEU, en sy voorganger, LOCKE, dit nie presies so bedoel nie. Dit is nie nodig om hier in besonderhede in te gaan op MONTESQUIEU se leerstellings soos vervat in sy beroemde werk, L'Esprit Des Lois, Boek XI, hoofstuk VI, wat in 1748 gepubliseer is, nie.

Dit is moontlik om drie verskillende betekenis aan die teorie van die skeiding van magte te heg,<sup>1)</sup> naamlik:

- 1) dat dieselfde persoon nie belas mag wees met die bevoegdhede verbonde aan meer as een van die drie staatsmagte nie;
- 2) dat een gesag nie met die ander magte mag inmeng of beheer daarvoor mag verkry nie;
- 3) dat een gesag nie die funksies van die ander mag uitoefen nie.

Daar is seker geen land ter wêreld waar enige van hierdie moontlike betekenis van die teorie tot in sy uiterste konsekwensie toegepas word nie, selfs nie in die Verenigde State van Amerika waar MONTESQUIEU se leerstellings so n belangrike rol by die opstel van die grondwet gespeel het nie.<sup>2)</sup> "The only aspect of the doctrine on which western democratic systems are in substantial agreement," beweer FRIEDMANN,<sup>3)</sup> "is the independence of the Judiciary, that is a system under which the ordinary law courts are immune from administrative interference in their decisions and by which its members enjoy strong guarantees against removal for any reasons other than misconduct. Apart from this, hardly any two constitutions agree on the implementation of the principle."

Die wesenlike betekenis van die teorie is dat dit die beginsel inhou waarvolgens die regte en vry-

---

1. Vgl. Wade & Phillips, op. cit., p. 20; van der Pot, op. cit., p. 281 e.v.  
2. Sien Parker, op. cit., p. 13. Sien ook Kranenburg, Ned. Staatsrecht, p. 26 e.v.  
3. Principles of Australian Adm. Law, p. 22.

hede van die burger gewaarborg word. Die waarborg van die vryheid, die regsekerheid van die onderdaan, is die ratio van trias politica.<sup>1)</sup> Wanneer die drie staatsmagte nie geskei is nie, maar in een gesag gevestig is, is die gevaar groot vir magsmisbruik en regskenning. Die verwesenliking van hierdie waarborg lê myns insiens nie soseer in die absolute skeiding van magte of bevoegdhede in die staat nie, wat in die praktyk in elk geval nie suiwer navolging vind nie, maar, soos MADISON<sup>2)</sup> dit gestel het, in die voorkoming van 'n monopolie of konsentrasie van bevoegdhede in die hande van een gesag. MADISON meen dat die groot beginsel wat van MONTESQUIEU geleer kan word, is dié van "checks and balances" of, soos LANDIS dit stel:<sup>3)</sup>

"If the doctrine of the separation of powers implies division, it also implies balance, and balance calls for equality."

Die probleem by die administratiewe reg is veral die wyse waarop die skeiding van magte gehandhaaf kan word tussen die regterlike en die uitvoerende gesag. Volgens die teorie moet die twee magte in die staat van mekaar geskei en onafhanklik van mekaar wees, anders sou die uitvoerende gesag nie vry wees van die regterlike gesag nie, wat dan die swaartepunt van gesag sou verskuif na die regbank. Maar, aan die ander kant, as die teorie streng gehandhaaf word, sou die uitvoerende gesag geheel-en-al buite die kontrole van die regterlike gesag staan. In daardie geval sou die staatsburger regteloos aan die uitvoerende gesag oorgelewer wees, omdat die funksie van die uitvoerende gesag uiteraard handelend is en dit dientengevolge voortdurend in botsing kom met die regs- en belangesfere van die

- 
1. Sien Kranenburg, Inleiding in de Vergelykende Staatsrechtswetenschap, pp. 45,46. Vgl. Giacommetti, Allgemeine Lehren des rechtstaatlichen Verwaltungsrechts, Band 1, p. 30.
  2. The Federalist, p. 321 e.v. Vgl. ook Wade & Phillips, op. cit. pp. 22 en 31.
  3. The Administrative Process, p.46.

burgers. Om die uitvoerende gesag buite die kontrole van die geregshowe te plaas, sou die hele doel van die teorie van MONTESQUIEU verydel.<sup>1)</sup>

Ook in Suid-Afrika word die skeiding van magte nie streng volgens MONTESQUIEU se opvatting toegepas nie.<sup>2)</sup>  
VERLCREN VAN THEMAAT beweer:

"Nie slegs wat die uitvoerende en wetgewende gesag betref nie, maar ook wat die regsprekende gesag betref, is daar geen skeiding van magte soos Montesquieu dit verstaan het nie. Die hooggeregshof beklee wel n meer onafhanklike posisie, maar is tog nie soos in die Verenigde State geskei nie, aangesien die hooggeregs-hof elke wet van die parlement moet toepas."

Die onafhanklikheid van die regterlike gesag kan genoem word die hoofkenmerk by die toepassing van die teorie van die skeiding van magte in die Republiek van Suid-Afrika. Die uitvoerende gesag geniet nie dieselfde mate van onafhanklikheid van die regterlike gesag nie, aangesien laasgenoemde in wisselende grade kontrole oor die uitvoerende gesag uitoefen, behalwe insoverre die wetgewende gesag die posisie van die uitvoerende gesag verskans deur uitsluiting van die jurisdiksie van die regterlike gesag.

Aangesien dit dan nou blyk dat regterlike kontrole oor die uitvoerende gesag wel nodig is en ook plaasvind in Suid-Afrika, en aangesien dit verder blyk dat sodanige kontrole nie onbeperk mag wees nie, ontstaan die vraag nou op welke prinsipiële gronde die kontrole gekwalifiseer moet word. Hierop bied die onderhawige teorie egter nie n oplossing nie - eintlik bots die gedagte van kontrole van een staatsorgaan deur n ander daarmee. Hierdie baie belangrike vraagstuk moet myns insiens benader word deur te let op die bevoegdheidsfere of materiële kompetensiekringe

---

1. Vgl. Kranenburg, Ned. Staatsrecht, p. 398, en sien ook sy Inl. Vergel. Staatsrechtswetenskap, p.iii. Sien ook Wade & Phillips, op. cit., p. 27.  
2. Staatsreg, p. 232.

van die onderskeie staatsmagte waarop later ingegaan word. 1)

Die teorie van die skeiding van magte bied dus nie 'n oplossing vir die vraagstuk van regterlike kontrole oor die uitvoerende gesag nie, 'n eienskap wat ek as noodsaaklik vir die bestaan van die regstaat in sy volmaakte vorm beskou. Daar moet egter op gewys word dat "regterlike kontrole" oor die uitvoerende gesag nie noodwendig of eksklusief beteken kontrole deur die regterlike gesag nie. In Frankryk byvoorbeeld oefen die regterlike gesag geen kontrole oor die uitvoerende gesag uit nie, maar dit word wel gedoen deur 'n regterlike orgaan van die uitvoerende gesag self, nl. die "Section du contentieux" van die "Conseil d'Etat." In so 'n geval kom die probleem natuurlik nie ter sprake nie.

Die verste wat die teorie die saak op die gebied van kontrole deur die regterlike gesag voer, is die reeds aanvaarde beginsel dat 'n konsentrasie van bevoegdhede in een gesag sover moontlik vermy moet word ter wille van die regsekerheid van die burgers, want die waarskuwing bly staan dat alle mag tot misbruik kan lei en absolute mag tot absolute misbruik.

#### E. OPMERKINGS OOR DIE ADMINISTRATIEWE REG IN S.A. EN IN ENGELAND.

##### SUID-AFRIKA.

Wanneer 'n mens die Suid-Afrikaanse administratiewe reg benader, is daar veral twee kenmerke wat meteen opval, naamlik dat die administratiewe reg as objek van wetenskap nog weinig aandag geniet het en, tweedens, dat die administratiewe reg, soos dit bestaan, die Engelse patroon in hoofsaak navolg.

Daar is in Suid-Afrika nog uiters min oor die administratiewe reg geskryf. Alhoewel daar publikasies bestaan oor onder-afdelings van die administratiewe reg, soos

---

1. Sien Hoofstuk 3, C, Die Kompetensiekringe van die Burgerlike Howe en Administratiewe Howe.

die belastingreg en arbeidsreg, het daar nog nie een enkele handboek oor die administratiewe reg as sodanig verskyn nie en in bestaande regspublikasies word die onderwerp heel kortliks behandel of word net daarna verwys. Slegs in een van die handboeke oor die Suid-Afrikaanse staatsreg, naamlik dié van MAY,<sup>1)</sup> word aandag gewy aan die administratiewe reg en dit binne die bestek van ses-en-twintig bladsye. Behalwe om die administratiewe reg te noem, laat VERLOREN VAN THEMAAT hom nie verder oor hierdie onderwerp in sy werk oor die staatsreg uit nie,<sup>2)</sup> en HAHLO en KAHN behandel dit ook net heel kortliks.<sup>3)</sup> Die teoretiese grondslag van die administratiewe reg word kortliks deur DU PLESSIS<sup>4)</sup> behandel en dan is daar nog n minimale getal tydskrif-artikels.

Ook die hofbeslissings laat blyk dat daar in Suid-Afrika nog rondgetas word en van n wetenskap in die administratiewe reg nog feitlik geen sprake is nie.

Een van die oorsake van hierdie gebrek aan belangstelling in die administratiewe reg hier te lande is, volgens VERLOREN VAN THEMAAT, die gesindheid wat DICEY in verband daarmee laat posvat het. "Dicey het die administratiewe reg as iets onwensliks voorgestel, wat in stryd sou wees met die Engelse begrip 'rule of law'".<sup>5)</sup> BEINART<sup>6)</sup> noem verdere redes, naamlik onder andere die feit dat die administratiewe reg vervat is in bundels van wette soos verder aangevul deur reëls en regulasies wat aansienlike naslaanwerk vereis, of soos HAHLO & KAHN dit stel:<sup>7)</sup> "There is no

- 
1. The S.A. Constitution, p. 312 e.v.
  2. Staatsreg.
  3. The Union of South Africa. The Development of its Laws and Constitution.
  4. Die Moderne Staat, en Inleiding tot die Algemene Regsleer of Jurisprudensie.
  5. T.H.R.H.R., 1956(2) 160.
  6. Op. cit., p. 208.
  7. Op. cit., p. 183. Dit is inderdaad soos Port verklaar: "It is not difficult to find reasons which may explain this neglect; and perhaps the most important one is that Administrative Law does not, as it were, fall into one's lap as a subject of research."- Administrative Law, p.2.

closely knit body of administrative law, but only an amorphous mass of rules to be culled from a multitude of sources."

Vervolgens word daar kortliks op die posisie in Engeland gelet omdat die Engelse reg die administratiewe reg in ons land wesenlik beïnvloed het en ons administratiewe reg en -regspraak die Engelse patroon in hoofsaak nagevolg het. VERLOREN VAN THEMAAT verklaar:<sup>1)</sup>

"Die regspraktyk in Suid-Afrika het die Anglo-Saksiese verkeerde opvatting getrou op die voet gevolg."

By ons howe is daar op hierdie gebied haas geen beslissing te vind wat nie volslae Engelsregtelik gemotiveerd is nie. Niks anders as Engelse bronne word hierin geken nie. Selfs ons wetgewing dra onmiskenbaar die invloed van Westminster. Ook sommige van ons skrywers laat blyk dat hulle nie kennis geneem het van die beginsels van die administratiewe reg nie behalwe dit wat deur die Engelse stelsel geleer word. Die beskouings van BEINART en MAY is tipies die van JENNINGS, WADE en PHILLIPS en andere, hoewel BEINART n bietjie meer presies as JENNINGS is wat self al bo die tradisionele opvatting uitgaan. DU PLESSIS<sup>2)</sup> aan die ander kant het heeltemal n ander benadering en neem tereg as uitgangspunt by sy omskrywing van die administratiewe reg die regsverhouding wat dit reël, naamlik dié tussen owerheid en burgers, en wat, soos dit geblyk het, ook my standpunt is.

#### ENGELAND.

Tussen die benaderingswyse in die Engelse en tipies Europees-Kontinentale stelsels van die administratiewe reg is daar n duidelike verskil wat deur die leerstellings van DICEY sy beslag gekry het. Vir hierdie skrywer

---

1. T.H.R.H.R., 1956(2) 160, en sien ook Lourie, S.A.L.J. 1927(10)

2. Sien sy Algemene Regsleer, p. 58 en ook p. 52.

het die blote idee van 'n stelsel van administratiewe reg 'n slegte smaak gehad, en ongelukkig vir Engeland en ander lande wat onder Engelsregtelike invloed staan, waaronder ook Suid-Afrika, het DICEY se sienswyse in so 'n mate inslag gevind dat die administratiewe reg in daardie stelsels nog nie los te wikkell is uit hierdie invloed nie.

Ofskoon dit tans algemeen aanvaar word dat DICEY se opvatting van die Franse "droit administratif", wat hy so fel veroordeel het, <sup>1)</sup> verkeerd was, <sup>2)</sup> hoofsaaklik as gevolg van sy oordrewe en misplaaste beklemtoning van die "Rule of Law", was dit nietemin, soos BEINART dit stel, <sup>3)</sup> "the basis of most of the animus towards administrative law."

Dit word deur ALLEN erken dat <sup>4)</sup> "our whole body of administrative law is, to say the least, a labyrinth." Hierdie stelling is nie moeilik te aanvaar nie as in gedagte gehou word dat die hele ontwikkeling vandie administratiewe reg in Engeland in 'n ongunstige lig gade geslaan was en gaandeweg as 'n noodwendige ewel van die moderne staat aanvaar is. Hierdie opmerking geld trouens ook vir Suid-Afrika en ook in die algemeen vir die lande in die Anglo-Amerikaanse regswêreld. Dit wil voorkom asof hierdie toestand hoofsaaklik toegeskryf moet word aan 'n vrees by die Engelse dat die administratiewe reg met sy spruit van administratiewe regspraak

---

1. Op. cit., p. 324.

2. Sien Robson, op. cit., p. 28; Hamson, op. cit., p. 5, en ook Friedmann, Principles of Australian Adm. Law, p. 27.

3. Op. cit., p. 326.

4. Law and Orders, p. 163. Sien ook Port, op. cit., p. xii. Synde onder Engelsregtelike invloed, is die posisie in Suid-Afrika nie anders nie. Beinart verklaar in sy gemelde tydskrif-artikel op p. 209: "In accordance with what is considered typical Anglo-Saxon tradition or even genius, the whole development has not followed any logical or uniform trend, but has evolved in a haphazard fashion according to the requirements of each administrative function."

deur administratiewe howe inbreuk sou maak op die "Rule of  
the Common Law." PORT verklaar dan ook: <sup>1)</sup>

"The subject of Administrative Law  
in England, however, still has an  
air of novelty, and in many minds  
connotes a state of affairs which  
is in conflict with the principles  
of our Common Law."

---

1. Op. cit., p. xi.

H O O F S T U K 2.

ADMINISTRATIEWE REGSPRAAK.

Voordat gesê kan word wat administratiewe regspraak is, is dit nodig om eers te bepaal wat onder regspraak verstaan word en by die bepaling van regspraak is dit weer nodig om hierdie staatsfunksie te onderskei van n ander staatsfunksie, naamlik bestuur. In die moderne staat is dit nie altyd maklik om tussen regspraak en bestuur te onderskei nie,<sup>1)</sup> alhoewel dit meesal in breë trekke gestel word dat die regsprekende gesag van die staat die regspraak uitoefen en die uitvoerende gesag die bestuursfunksie. Daar moet egter gewaak word teen die vereenselwiging van n staatsfunksie met die orgaan wat dit verrig omdat dit nie alleen misleidend is nie maar ook omdat n omskrywing hiervolgens sterk formele of bloot organisatoriese kenmerke openbaar.

Na my mening is dit noodsaaklik om n suiwer onderskeiding te maak tussen regspraak en bestuur omdat dit afsonderlike funksies is wat volgens die trias politica - leer nie in een gesag gekonsentreer mag wees nie, terwyl die praktyk leer dat alhoewel die regsprekende gesag aangewese is op die regspraak van die staat en die uitvoerende gesag weer op bestuur, die uitvoerende gesag in die moderne demokratiese staat tog wel ook regspraak beoefen en dit in toenemende mate doen. n Onsuivere onderskeiding tussen die twee funksies verdoesel die verskil met die gevolg dat dit nie altyd besef word dat die uitvoerende gesag sovéél regspraak behartig soos wat wel die geval is nie.

---

1. n Skrywer soos Coetzee meen selfs dat "administrasie" nie as n selfstandige funksie naas die wetgewing en regspleging gestel kan word nie - Die Plek van die Staatsadministrasie in Friedrich Darmstaedter se Regs - en Staatsbeskouing, p. 102.

Verder is n onderskeiding belangrik omdat die reg van kontrole oor die handeling van die uitvoerende gesag deur die regterlike gesag tot groot hoogte op hierdie onderskeiding gebasseer is. <sup>1)</sup> Om n bepaalde owerheidshandeling as óf regspraak óf bestuur te klassifiseer, is iets wat voortdurend n probleem skep vir die geregshowe en in Suid-Afrika en in Engeland is daar nie veel sukses behaal met die oplossing van die probleem nie.

Vir die administratiewe reg is die onderskeiding ook van wesenlike belang omdat by administratief-regtelike kwessies voortdurend bepaal moet word waar bestuur eindig en waar regspraak begin; in nagenoeg die meeste gevalle is dit dan ook die volgorde waarin die funksies plaasvind. <sup>2)</sup> n Persoon kom teen n owerheidshandeling of -versuim in verzet wat herlei kan word tot n geskil tussen hom en die uitvoerende gesag en hierdie geskil word vervolgens aan n hof ter beslegting opgedra, wat n saak van regspraak is.

"In essence and purpose the two functions are fundamentally different and should be kept so,"

<sup>3)</sup> verklaar ALLEN. Hierdie stelling word onderskryf want my uitgangspunt is dat bestuur en regspraak afsonderlike en verskillende staatsfunksies is wat sover moontlik deur afsonderlike en van mekaar onafhanklike staatsorgane uitgeoefen moet word. Indien dit nie gedoen word nie is die pad oop vir magsmisbruik en wanpraktyke. "What is judicial has been worked out and given expression to by generations of judges. Its distinction from what is administrative recalls great constitutional victories and marks the essential difference in the nature of the decisions of the judiciary and of the executive." <sup>4)</sup>

- 
1. Vgl. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, p. 17.
  2. Sien Port, op. cit., p. 92.
  3. *Law and Orders*, p.3. Vgl. ook Port, op. cit., p. 92.
  4. Franks Rapport, (*Report of the Committee on Administrative Tribunals*), p.6.

A. BESTUUR.

Die woord "bestuur" omskryf een van die drie staatsfunksies maar daar was volgens STELLINGA steeds by skrywers n neiging merkbaar om hulle "van een definitie van bestuur in positiewe zin te onthouden door deze functie negatief aan te duiden als die, welke niet is wetgeving of rechtspraak." <sup>1)</sup> Dit is inderdaad moeilik om n presiese omskrywing van bestuur te gee omdat dit owerheidshandeling van n wyd uiteenlopende aard omvat. In hoofsaak omvat bestuur alle owerheidshandeling wat nodig mag wees vir die verwesenliking van die staatsbeleid ooreenkomstig die reg soos hoofsaaklik uitgedruk in die wette.

Alhoewel die bestuursfunksie ook in geringe mate uitgeoefen word deur die wetgewer en die regbank, word die aandag hier toegespits op die bestuur van die uitvoerende gesag. Daar moet dadelik op gewys word dat die uitvoerende gesag doen "far more than 'execute' the laws," <sup>2)</sup> en daarom is die woord "uitvoering" n onjuiste ekwiwalent vir bestuur en behoort liefs vermy te word. <sup>3)</sup> Ook die woord "administrasie" behoort vermy te word ter aanduiding van die bestuursfunksie, want dit word ook gebruik as n selfstandige naamwoord en wel in verband met die uitvoerende gesag om meer bepaald die staatsadministrasie aan te dui as n omvattende term vir die verskillende staatsdepartemente met al hul vertakkinge.

Bestuur is in die eerste plek uitvoering van bestaande wetlike voorskrifte, maar dit omvat ook owerheidshandeling sonder voorafgaande wetlike reëling maar tog ooreenkomstig die reg. <sup>4)</sup> Naas die uitvoering van wette verrig die uitvoerende gesag of staatsadministrasie egter

---

1. Ned. Staatsrecht, p. 215.

2. Jennings, op. cit., p. 195. Sien ook Wijthoff, op.cit., p. 242  
Stellinga, Ned. Staatsrecht, p. 214; Bellefroid, op. cit., p. 25.

3. Sien van der Pot, op. cit., p. 288.

4. Sien Stellinga, Ned. Staatsrecht, p. 214.

ook selfstandige bestuurshandelinge volgens reg. FORSTHOFF

1)  
verklaar:

"Die Verwaltung handelt teils nach den allgemeinen, für jedermann verbindlichen Rechtsnormen, teils nach besonderen, speziell für die Verwaltung und vielfach auch aus der Verwaltung geschaffenen Rechtsregeln."

Bestuur het aan die een kant te doen met die staat se eie huishouding soos die beheer en besteding van die staatsfinansies en die staatsdiensreëlings en aan die ander kant met die belange van die burgers soos die verlening van owerheidsvergunnings en gesondheidsdienste en die reëling van arbeidsaangeleenthede.

n Ander moontlike benadering is om soos STELLINGA te onderskei tussen wat hy noem materiële bestuursdade en regs-<sup>2)</sup> handelinge op die gebied van bestuur. Eersgenoemde bring veranderinge teweeg op stoflike terrein, byvoorbeeld die bou van paaie en brûe. Die bestuursregshandelinge is owerheidshandelinge wat regsverhoudings skep. Hierdie soort handelinge word ook aangedui deur die woord "beschikking" en word deur die skrywer omskryf "als geestelike verrichtingen, welke er op gericht zijn of er toe leiden, dat er veranderingen ontstaan in die wereld der rechtsverhoudingen"<sup>3)</sup> en kan sowel publiekregtelik as privaatregtelik wees. Hieronder val die vasstelling van belastingaanslae en die verlening van vergunnings soos handels-<sup>4)</sup> lisensies en rybewyse wat publiekregtelike handelinge is.

- 
1. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Deel 1, p. 113. Vir n bespreking van die Duitse "Verwaltungsakt" sien Forsthoff p.180, en von Turegg, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, p. 147, en ook Giacometti, op. cit., p. 336 e.v.
  2. Ned. Staatsrecht, pp. 215, 216.
  3. Ibid, p. 216.
  4. Sien verder oor vergunnings en die aard daarvan, van Praag, Alg. Rechtsleer, p. 106; G.A. van Poelje, op. cit., p. 136 e.v.; Vegting, Alg. Ned. Administratiefrecht, Deel 1, pp. 334, 335. Vir die publiekregtelike karakter van die "beschikking" sien G.A. van Poelje, op. cit., pp. 143, 144; Vegting, op. cit., p. 319; Stellinga, Ned. Adm. Recht, p. 159; van der Wel, Administratiefrechtelijke Nulliteiten, p.4 e.v. Van der Pot skryf: "De publiekrechtelijke rechtshandelingen, voor zover zij eenzijdig zijn, worden met het woord 'beschikking' aangeduid" - op cit., p. 341. Dit blyk dus dat n beskikking n regshandeling van die owerheid is waardeur laasgenoemde in n bepaalde geval eensydig bestaande of nuwe regsverhoudings tussen die owerheid en burgers vasstel.

Maar daar is ook privaatregtelike bestuursregshandelinge soos die koop ef huur van eiendom deur die staat. Alhoewel hierdie laasgenoemde owerheidshandelinge op die gebied van die privaatregh plaasvind, moet nie uit die oog verloor word nie "dat het steeds gaat om besluiten tot het kopen enz., ten aansien waarvan soms de goedkeuring van hogerhand kan zijn voorgeschreven." Die bevoegdheid van die staat tot die regshandeling is naamlik, administratiefregtelik gereël en daarom is hierdie soort privaatregtelike regshandelinge nie suiwer 'n kwessie vir die privaatregh nie.

(1) DISKRESIONÊRE BEVOEGDHEDE.

'n Faktor wat sowel bestuur as regspraak in gemeenhet, is die neem van besluite of beslissings. Om verwarring te voorkom, doen ek aan die hand dat daar na regterlike beslissings en bestuursbesluite onderskeidelik verwys behoort te word.

Regters sowel as administratiewe beamptes moet in die uitvoering van hul pligte voortdurend besluite neem of beslissings doen. Goeie bestuur verg voortdurend die opweging van voor- en nadele aan 'n saak verbonde, met ander woorde die uitoefening van diskresie. So oefen 'n amptenaar van die inkomstebelastingkantoor 'n sekere mate van diskresie uit by die aanslaan van inkomstebelasting en by die vasstelling van hereregte. 'n Groter mate van diskresie-uitoefening is aanwesig wanneer 'n amptenaar moet besluit watter soort materiaal of wapentuig deur sy departement vir die staat aangekoop moet word; of 'n bepaalde gebou aan die gesondheidsvereistes voldoen; of 'n sekere voertuig geskik is vir gebruik op 'n publieke pad; of 'n sekere persoon onder 'n bepaalde rassegroep geklassifiseer moet word en so meer. In al hierdie gevalle van bestuur word 'n wisselende mate van diskresie-uitoefening vereis. By die neem van 'n besluit of hy 'n persoon vir bepaalde omstandighede mag arresteer, moet 'n polisiebeampte selfs 'n hoë mate van diskresie uitoefen.

Dit is 'n opmerklike verskynsel dat die wetgewer algaande groter diskresionêre bevoegdhede aan die uitvoerende

gesag verleen. JENNINGS wys daarop dat die optrede van die uitvoerende gesag in die 19de eeu hoofsaaklik beperk was tot die polisie-funksie, die reëling van buitelandse betrekkings, die instandhouding van die leër, die regering van die kolonies en die heffing van belastinge. " 'Executive' was, inderdaad the correct word, for the internal functions of the State were largely ministerial. The discretion was vested in the courts, and the officers of the executive Government had no very large discretionary powers, except in regard to foreign affairs and the forces." <sup>2)</sup> Dat n radikale verandering hierin ingetree het, ly geen twyfel nie, soos die skrywer dan ook verklaar na aanleiding van hedendaagse toestande: <sup>3)</sup>

"Somewhere in each branch of the service a substantial discretionary power is vested. The legislation sets up the machinery, gives the powers of compulsion, and provides the money. Frequently there is no 'command' to be 'executed', but a discretionary power of providing a service at the public expense."

Die verlening van aansienlike diskresionêre bevoegdhede deur die parlement aan bestuursorgane is inderdaad noodsaaklik vir die goeie bestuur van die moderne staat omdat die parlement eenvoudig net nie vir n gekompliseerde maatskappy wetsvoorskrifte in detail kan gee nie; <sup>4)</sup> en derhalwe verplig is om dit aan die uitvoerende gesag oor te laat om die doel van die wette te verwesenlik.

Dit skep egter tegelyk ook die moontlikheid van n te "vrye hand" vir die uitvoerende gesag met al die daarmee gepaardgaande gevare wat dit inhou vir die vryhede van die burgers. Die vraag ontstaan dus waar moet die grense van diskresionêre bevoegdhede en ook van bestuursbevoegdhede in die algemeen getrek word.

## (2) Die Grense van Bestuursbevoegdheid.

In die eerste plek is die grense van bestuur vir n groot deel wetlik bepaal, dit wil sê in daardie gevalle waar bestuur neerkom op die uitvoer van wette. Dit behoort duidelik

---

1. Op. cit., p. 194.

2. Loc. cit.

3. Ibid, pp. 195, 196.

4. Vgl. met "Die Opkoms van die Administratiewe Reg," supra, Hoofstuk 1B.

te wees dat die grense in daardie gevalle fundamenteel nie opgelê word deur die uitvoerende gesag nie, maar dat dit hoofsaaklik deur die wetgewer bepaal word.

Dit kom egter ook algemeen voor dat wette nie bestuursbevoegdhede in den breëde omskryf nie en in daardie gevalle geniet die uitvoerende gesag n sekere mate van vrye bestuursbevoegdheid. In die Europees-Kontinentale stelsels word dit aangedui as "freies Ermessen" en "pouvoir discrétionnaire." "Freies Ermessen," verklaar VON TUREGG,<sup>1)</sup> "wird im allgemeinen dann anzunehmen sein, wenn der Behörde in einer Kannvorschrift eine Tätigkeit zugewiesen wird oder wenn das Gesetz von einem dürfen, befugt sein oder berechtigt sein einer Behörde spricht....." Dit beteken egter nie dat die bestuursorgaan in daardie gevalle ongebonde of absolute bestuursbevoegdheid besit nie - "pouvoir discrétionnaire" is geen "pouvoir arbitraire" - dit kan alleen binne die grense van die wetlike voorskrif uitgeoefen word; met ander woorde dit het nog n wetlike grondslag. FORSTHOFF verklaar:<sup>2)</sup>

"Das Ermessen gibt der Behörde eine Freiheit. Sie darf die von ihr für sachdienlich erachteten Massnahmen ergreifen, um den in ihr Ermessen gestellten Wert zu verwirklichen. Ermessen bedeutet also: die Rechtsordnung lässt jedes für sachdienlich erachtete Mittel als rechtmässig gelten".

n Mens dink hierby aan die Engelsregtelike "prerogative powers."

Bestuur is egter ook moontlik sonder voorafgaande wetlike reëling. In daardie gevalle word daar egter slegs regte aan die burger verleen, byvoorbeeld die verlening van n sekere status, en nie verpligtinge opgelê nie omdat die regstaat n wetlike grondslag vereis waar verpligtinge opgelê word.

Bestuursbevoegdhede moet egter in geeneen van hierdie gevalle as onbeperk of ongebonde beskou word nie. Met die oog op die wetlike grondslag wat oor die algemeen vir

---

1. Op. cit., p. 55.

2. Op. cit., p. 84, en sien ook p. 72 e.v. Sien verder oor die "freies Ermessen" von Laun, Das freie Ermessen und seine Grenzen en Drion, Administratie Contra Rechter, p. 6.

bestuursbevoegdheid bestaan, is die grense wat daar getrek mag word vir bestuursbevoegdheid tegelyk ook n aanduiding van die grense van wetgewende bevoegdheid en kan hierdie bevoegdheidskwessie saamgevat en gereduseer word tot die probleem van die grense van staatsingryping of owerheidsbemoeing in die individuele sfeer. Dit is n regsfilosofiese probleem wat deur HOOYKAAS tereg beskou word as die sentrale probleem van die administratiewe reg.<sup>1)</sup>

Die probleem moet myns insiens benader word op die voet van die beginsel van soewereiniteit in eie kring. Volgens die teorie van soewereiniteit in eie kring, meer omvattend uitgewerk deur die Calvinistiese wysgeer DOOYEWEERD,<sup>2)</sup> is die mens as individuele wese saam met ander in menslike verbande verbind. Hierdie menslike verbande vorm uniek-soortige eenhede, elk met sy eie struktuur, funksie en roeping. Elk van die menslike verbande is selfstandig of soewerein in eie kring. Daarom mag nóg die individu, nóg die kerk nóg die maatskappy nóg die staat hom vergryp aan die soewereiniteitskringe van die ander. Maar as ongenoegsame en betreklike menslike verbande is hulle ook onderling afhanklik van, aanvullend tot en vervleg met mekaar. So is die staatsburger tegelyk ook lid van die maatskappy, die kerk, die klub, die huisgesin en so meer en vorm die verskillende menslike verbande n innerlike vervlegting met mekaar waarin die een nie onafhanklik van die ander staan of af te skei is nie. Geeneen van hierdie menslike verbande staan bo dié ander nie, maar naasmekaar behalwe insover dit elkeen se spesifieke funksie en taak betref. So staan die staat bo al die ander verbande waar dit gaan om regsforming en regshandhawing, die kerk weer bo waar dit gaan om godsdienstige leiding.

Volgens hierdie beskouing moet die staat by sy bemoeing in die ander sfere sigself laat lei deur die beginsel van soewereiniteit in eie kring, met ander woorde ook die

---

1. Op. cit., p. 6.

2. Sien die skrywer se Wijsbegeerte der Wetsidee en vgl. ook Stoker, Die Stryd om die Ordes, p. 234 e.v.

staat moet die soewereiniteitskringe van die ander menslike verbande eerbiedig,<sup>1)</sup> en mag nie tot willekeurigheid of dwangheerskappy ontaard nie.

Daarom mag die staat nie self ouer, kunstenaar, wetenskaplike of kerk wees nie. Dit beteken egter nie dat die staat nie n plig het om te sorg vir goeie geleenthede vir die vervulling van ouerpligte, kunsbeoefening, wetenskaplike navorsing en godsdiens-beoefening nie. Die wisselwerking en wederkerige afhanklikheid van die menslike verbande vereis dat die staat dit wel sal doen.

Verder moet die staat volgens hierdie teorie in sy optrede sigself beperk tot sy eie bestemmingsfunksie. DOOYEWEERD sien die staat na sy tipiese bestemming as n publieke regsgemeenskap van owerheid en burgers.<sup>2)</sup> Die skrywer waarsku dat die bestemmingsfunksie van die staat nie verwar moet word met die sogenaamde staatsdoeleindes nie.<sup>3)</sup> Die staat kan vir sigself in die loop van tyd geheel verskillende doeleindes stel, byvoorbeeld op die gebied van onderwys, volksgesondheid, bevordering van kuns ens. Maar die staat bly na sy innerlike struktuur in al sy werksaamhede gekwalifiseer as publiekregtelike gemeenskap van owerheid en onderdane. Hierdie kwalifikasie van die staatstruktuur deur die publiekregtelike bestemmingsfunksie bring mee dat die staat die juridiese soewereiniteitskringe van die nie-staatlike lewenskringe moet eerbiedig. Volgens DOOYEWEERD veronderstel n publieke regsgemeenskap van owerheid en burgers dat die idee van die res publica die oorwinning behaal het oor die ongedifferensieërde samelewingsverbande waarin die owerheidsgesag nog ongedifferensieërd met die privaat vermoënsreg vervleg is.<sup>4)</sup> Sodra die idee van die res publica gevestig is, is die owerheidsgesag nie langer n bron van inkomste nie, maar n amp, uitgeoefen in belang van

---

1. Vgl. Stellinga, Ned. Staatsrecht en de Ruiters, De Grenzen van de Overheidstaak in de Antirevolutionaire Staatsleer, p. 146.

2. Sien die skrywer se genoemde diktaat, Publiek- en Privaatrecht.

3. Ibid, p. 39

4. Ibid, p. 41.

die "publieke zaak", van n publieke regsgemeenskap wat met dwangmag almal wat hulle op die territorium bevind in n regsverband van owerheid en burgers saambind. En in die res publica word die owerheidsgesag as n dwangmag uitgeoefen in die sin van n amp in die belang van daardie gemeenskap.

Daarom sal die owerheid by die uitoefening van sy bestuursbevoegdheid "niet mogen treden buiten haar eigen terrein, zoals dat wordt afgebakend door haar, uit de structuur van de staat voortvloeiende souvereiniteit in eigen kring. Concreter gezegd, de overheid zal zich alleen met bestuur mogen bezighouden, voorzover dit in het algemeen belang nodig is, waarbij dit belang uiteraard weer gezien wordt als een rechtsbeginsel. Het moet zo zijn, dat het algemeen belang, na afweging van bijzondere belangen, een bepaald ingrijpen van overheidswege <sup>1)</sup> kan rechtvaardigen."

By die administratiewe reg is die probleem hoe om die soewereiniteitskringe van die ander menslike verbande, maar veral van die individu as ondergeskikte in die staatsbestel, te handhaaf teenoor dié van die owerheid. Die oplossing lê daarin dat die staat (ook sy samestellende komponente) beskou moet word as beperk deur sy eie innerlike struktuur, taak en funksie tot n bepaalde terrein en regsgebonde. "So word gesag en vryheid dan met mekaar versoen in die leer van die soewereiniteit as beperk en bepaal op grondslag van die reg tot die eie terrein van die soewerein, die leer van soewereiniteit in eie kring ook vir die staat, as staande teenoor die absolutistiese soewereiniteitsopvatting." <sup>2)</sup> Die teorie van soewereiniteit

---

L. Stellinga, Ned. Staatsrecht, p. 296. De Ruiterskryf soos volg oor die bevordering van die algemene belang deur die staat in op. cit., p. 138: "Zoekt men nu maar een omvattende taak, een uiteindelyk doel, voor de overheid, dan zal naar ons gevoelen als zodanig niets anders kunnen gelden dan de handhaving en bevordering van het algemeen belang. Het algemeen belang (algemeen welzijn, landsbelang, volksbelang, openbaar belang, enz.) is zo onafskeidenlyk aan het begrip 'staat' verbonden, dat de Romeinen de staat zelfs met die naam hebben gedoopt: res publica. Zij is het, waarop alle overheidsstreven gericht dient te zijn, zij is telkens het motief voor het handelen van de overheid, en de rechtsgrond, waarop al haar werkzaamheden behoren te berusten."

2. du Plessis, Die Moderne Staat, p. 73

in eie kring dien as teëvoeter vir die absolutistiese soewereiniteitsteorie wat die staat tot ongebonde maghebber verhef deur dat die staat daarvolgens juridies beperk word of regsgebonde is<sup>1)</sup> en n regsgebonde owerheid is die wesenskenmerk van die regstaat.<sup>2)</sup>

Om op te som, in die woorde van de Ruiter:

"Zo is de statelijke overheid bij het volbrengen van haar hoge taak en veelzijdige roeping onderworpen aan begrenzungen en beperkingen van principiële aard; de voortdurende gerichtheid op het algemeen belang, het inacht nemen van de wezenlijke zelfstandigheid van de levenskringen van niet-staatkundige aard, de handhaving van de fundamentele menselijke rechten, het geven van ruim baan aan de werkzaamheid van particuliere zijden, het zijn evenzoveel waarschuwingsborden op de weg, die de overheid heeft te gaan."

## B. REGSPRAAK.

Onder regspraak verstaan ek die beregting van geskille volgens reg deur die amptelike organe van die staat vir dié doel daargestel.

Ek meen dit is noodsaaklik dat n omskrywing van regspraak n verwysing moet bevat na die orgaan wat die reg spreek en na die feit dat dit gedoen word ooreenkomstig regsreëls. Waar ons met staatlike regspraak te doen het, kan dit eenvoudig nie buite rekening gelaat word nie. Omdat hierdie vereiste deur VAN DER POT<sup>3)</sup> en STELLINGA<sup>4)</sup> oor die hoof gesien is, omvat die omskrywings van regspraak deur hierdie skrywers ook daardie gevalle waar geskille besleg word by wyse van geweld of deur die opgooi van n muntstuk of deur middel van dergelike nie-regterlike praktyke. VAN VOLLENHOVEN daarenteen vereis wel n beslissing volgens regsreëls, dog laat ook na om melding te maak van die orgaan wat aldus moet regspreek.<sup>5)</sup> n Skeidsregter op die

- 
1. Giacometti wys daarop dat die regstaatidee die juridiese sy van die "freiheitlichen Staatsauffassung" verteenwoordig, - op. cit., p. 1,2. En dan vervolg hy op p. 5: "Diese Bindung der staatlichen Machthaber an Freiheitsrechte politische Rechte und Rechtsgleichheit bildet den materiellen Grundgehalt des Rechtsstaates; ein derart gestalteter Staat ist ein materieller Rechtsstaat."
  2. Op. cit., p. 151.
  3. Sien op. cit., p. 286.
  4. Sien Ned. Staatsrecht, p. 396, en sien ook T.v.O. No. 629, p. 382. Dit blyk egter dat Stellinga hom tog aansluit by van Vollenhoven wat ook nog noem "naar regels van recht." Sien ook van Vollenhoven, Staatsrecht Overzee, p. 295.
  5. Loc. cit.

sportveld kan tog nie gereken word as n "regter" nie al sou hy geskille volgens bepaalde reëls besleg. Dieselfde opmerking<sup>1)</sup> geld n vader wat n geskil tussen sy kinders besleg. In wese word daar in hierdie gevalle reg gespreek, maar dit behoort duidelik te wees dat daar n groot verskil is tussen hierdie soort regspraak en staatlike regspraak.

REgspraak moet gesien word as die funksie wat uitgeoefen word deur n staatsorgaan, gewoonlik die regsprekende gesag van die staat, by name die regbank en dit doen ooreenkomstig regsreëls. Deur die loop van die geskiedenis het hierdie regsprekende organe van die staat sekere kenmerkende eienskappe soos onafhanklikheid, onpartydigheid en regskundigheid ontwikkel waarna in die volgende hoofstuk verwys word. Hierdie en ander formele eienskappe van die amptelike regbank is nie sonder belang nie. Inteendeel, die praktyk van eeue het hierdie staatlike organe n bepaalde vorm en wyse van fungering laat aanneem<sup>2)</sup> wat pas by die gespesialiseerde funksie wat dit uitoefen.

Dit kan egter nie gesê word dat hierdie formele vereistes n voorvereiste vir regspraak is nie, alhoewel dit van die allergrootste belang is vir die behoorlike vervulling van die regsprekende funksie van die staat. Indien een of meer van die kenmerke of hoedanighede afwesig is of gebrekking toegepas word, kan die funksie maar net as swak of onontwikkelde regspraak bestempel word - dit raak die gehalte maar nie die aard van die funksie nie. Daarom sal die beregting van n geskil tussen partye deur n staatsorgaan by wie daar n gebrek is aan deskundigheid en onpartydigheid en wat die funksie verrig sonder inagneming van bepaalde reëls van prosedure en bewyslewing, nogtans regspraak wees al sou dit dan aangedui kan word as swak regspraak. Maar juis omdat hierdie vereistes betrekking het op die gehalte van die regspraak sal goeie regspleging steeds streef om die fynere uitwerking en toepassing daarvan nougeset na te kom,

Wat wel n voorvereiste is vir die uitoefening van

---

1. Vgl. van der Pot, op. cit., p. 286.  
2. Sien Hoofstuk 3 hiervan.

regspraak is die bestaan van 'n geskil of lis inter partes. Die geskil-element word dan ook gewoonlik deur skrywers na vore gebring by omskrywings van regspraak.<sup>1)</sup> Ook by die howe self is die algemene opvatting dat regspraak neerkom op die beregting van geskille soos HOOFFREGTER CENTLIVRES in die saak oor die Hoë Hof van die Parlement verklaar het:<sup>2)</sup>

"Courts of Law exist to decide disputes between parties."

Daar word dikwels besware geopper teen die benadering van regspraak as die beregting van geskille, en as voorbeelde om die teendeel te bewys, word dan genoem 'n pleit van skuldig in strafsake, toestemming tot vonnis en vonnis by verstek in siviele sake en onverdedigde egskeidingsaksies.<sup>3)</sup> Die argument is dat die geskil-element in hierdie gevalle ontbreek. Uitgaande van hierdie standpunt word die bewering dan ook gemaak dat die hele strafregspraak geen regspraak is nie omdat daar nie 'n geskil voorkom nie en dit nie 'n uitgemaakte is tussen watter partye die regter regsprek nie.<sup>4)</sup> VAN PRAAG wys egter tereg op die volgende:<sup>5)</sup> "Maar men construeert niettemin een twee-partijengeskil; èèn der partijen, steeds de eisende, is de "Staat", vertegenwoordigende de 'gemeenschap', die straf vordert, pretenderende, dat een rechtsregel is geschonden en de voorwaarden voor de dwangmaatregel, de sanctie, zijn vervuld. De andere

1. Sien van der Pot, op. cit., p. 286; van Vollenhoven, op. cit., p. 295; Stellinga, Ned. Staatsrecht, p. 396; Paton, op. cit., p. 263; Wijthoff, op. cit., p. 242; Oud, Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, Deel 11, p. 81; van der Wel, Administratiefrechtelijke Nulliteiten, p.1; van Praag, op. cit., pp. 133 en 155; Salmond, op. cit., p.160; Robson, op. cit., p.445; Simon, The British Journal of Adm. Law, Vol. 1, p. 16; The Report of the Committee on Ministers' Powers; Bellefroid, op. cit., p. 25.
2. Minister of the Interior and Anor. v. Harris & Ors., 1952 (4) S.A. 769 op p. 784. Sien ook die volgende: Brits Town Council v. Pienaar, N.O. & Anor., 1949(1) S.A. 1004 (T); Ramjee v. Eastern Cape Committee, Group Areas Board & Anor., 1958 (2)S.A. 67 (E.L.D.) op p. 79. In die Australiese saak van Huddart, Parker & Co. v. Moorehead, 8C.L.R. 330, 357 verklaar Chief Justice Griffith aangaande die "judicial power" soos volg: "the power which every sovereign authority must of necessity have to decide controversies between its subjects, or between itself and its subjects, whether the rights relate to life, liberty or property. The exercise of this power does not begin until some tribunal which has power to give a binding and authoritative decision (whether subject to appeal or not) is called upon to take action."
3. Sien Jennings, op. cit., p. 287.
4. Sien van Geleijn Vitringa, Rechtsgeleerd Magazijn, 1900, p. 532 e.v.
5. Op. cit., p. 155

partij is gepretendeerde delinquent, die gewoonlijk het teen-deel beweert." STELLINGA wys verder daarop dat daar n kardinale verskil bestaan tussen burgerlike en strafregspraak.<sup>1)</sup> By eersgenoemde gaan dit om n botsing tussen privaatbelange terwyl dit by strafregspraak gaan om n aanranding van die algemene regsorde. By strafregspraak is daar wel nie n geskil tussen twee partye in die gewone sin van die woord nie, maar in wese is daar n geskil aanwesig aangesien die hof uitsluitel moet gee op n aanklag gegrond op n beweerde misdaad of oortreding. n Beslissing word immers nie geverg waar partye ad idem oor n saak is nie.

Dit wil voorkom asof die teenstanders van die geskil-kriterium te veel agslaan op die formele aspekte daarvan. By die hierbogenoemde voorbeelde wat gewoonlik aangehaal word, is die geskil-element tog aanwesig, hoewel nie baie duidelik nie. Die feit dat n beskuldigde skuldig pleit en die verweerder toestem dat vonnis teen hom aangeteken word, het slegs betekenis vanuit n prosessuele oogpunt beskou. In so n geval word die aanklaer of eiser van sy bewyslas gekwyt<sup>2)</sup> en is dit nie vir die hof nodig om self tot n eie beslissing te geraak nie. (Die betoog is natuurlik nie dat in so n geval die hof van sy beslissingsreg ontnem is nie.)

n Ander belangrike aspek van regspraak is dat daar reeds een of ander regsfeit of beweerde regsfeit plaasgevind het waaroor die hof uitsluitel moet gee. By bestuur is dit nie die geval nie. n Regsfeit is n feit, handeling of gebeurtenis waaraan die reg regsgevolge verbind, dit wil sê waaraan die objektiewe reg die ontstaan of tenietgaan van subjektiewe regte verbind.<sup>3)</sup> By n regterlike beslissing is so n regsfeit of -feite in gedrang, terwyl n bestuursbesluit self so n regsfeit skep of kan voortbring. Dat dit by n bestuursbesluit nie daaroor gaan om uitsluitel oor n bestaande regsfeit te gee nie, word die beste geïllustreer deur die toestaan van owerheidsvergunninge soos lisensies waarop in die volgende afdeling meer breedvoerig ingegaan

1. Ned. Staatsrecht, p. 397.

2. Behalwe n formele bewyslas wat dikwels geverg word.

3. Sien van Apeldoorn, op. cit., p. 179 en Bellefroid, op. cit., p. 151 e.v.

word.

Waar dit by bestuur dus veral gaan om die daadwerklike uitvoering van regeringsbeleid, gaan dit by regspraak grotendeels om die onpartydige beregting van geskille tussen partye, en, soos in die volgende bladsye gesien sal word, word die bestuur van die staat hoofsaaklik opgedra aan die afhanklike uitvoerende gesag, terwyl die regspraak weer in die reël aan die onafhanklike regsprekende gesag toevertrou word. Dit alles dui op die fundamentele verskil wat daar tussen bestuur en regspraak bestaan en daarom kan ek nie saamstem met die beskouings wat hierdie verskil ignoreer of ontken nie. KELSEN byvoorbeeld vestig die aandag op die "Trennung der beiden richtigerweise gleicher massen als Vollziehung aufzufassenden Funktionen der Verwaltung und der als Rechtsprechung oder Justiz bezeichneten Gerichtsbarkeit." Dit is egter tiperend van die soort opvatting wat in diktatuurstate gehuldig word en bots in wese met die demokratiese staats-<sup>1)</sup> idee. ALLEN wys weer op die beskouing dat regspraak en bestuur "are merely different forms of fulfilling the law." In n sekere sin is dit natuurlik waar; beide dien die verwesenliking van die reg, maar daarby moet gesê word dat elkeen dit op n ander wyse en op n ander terrein doen. En al word dit ook aanvaar dat bestuur en regspraak beide normverwesenlikend is, is dit nogtans soos KRANENBURG opmerk:

"Dit zijn werksaamheden van zeer onderscheiden aard; aan de organen, welke deze hebben te vervullen, worden diensgevolge in verschillende opzichten andere eischen gesteld. De normverwesenliking geschiedt bij rechtspraak en bestuur onder zeer verschillende omstandigheden en daarom op zeer verschillende wijze, al moet ook hier niet worden gedogmatiseerd, en al kunnen in hogere ontwikkeling-stadia overgangsvormen worden erkend."

### C. ADMINISTRATIEWE REGSPRAAK.

Die bogenoemde omskrywing van regspraak is toepaslik

1. Sien ook Allen, op. cit., p.3, en Dooyeweerd, De Crisis der Humanistiese Staatsleer, p.172, waar hy verklaar: "Er blijft tusschen administratiewe rechtspraak en bestuur een wezenlijk verschil."
2. Op. cit., p.260. Locke reeds het nie voorsiening gemaak vir n afsonderlike regsprekende funksie naas wetgewing en bestuur nie. Merkl vat die begrippe "Justiz" en "Verwaltung" saam in teenstelling tot "Gesetzgebung" - Allgemeinen Verwaltungsrecht, pp. 21 en 23. Sien verder Jerusalem, Die Staatsgerichtsbarkeit, p.16, vir hierdie denkrigting in Duitsland, en sien ook Coetzee Die Plek van die Staatsadministrasie in Friedrich Darmstaedter se Regs- en Staatsbeskouing, p. 102.

op alle vertakings van staatlike regspraak, sy dit strafreg-  
spraak, burgerlike regspraak of administratiewe regspraak; die  
byvoeglike naamwoord dui slegs op die afdeling van die reg waar-  
mee ons te doen het. <sup>1)</sup> VAN PRAAG koppel die woord 'administra-  
tief' bloot aan die aanwesigheid van die 'administratie' as n  
party tot die geding. <sup>2)</sup> Hierdie opvatting blyk nie korrek te  
wees nie. n Beslissing in n geskil oor n koopkontrak waarby  
die uitvoerende gesag een van die partye is, word immers nie  
noodwendig of willedig as administratiewe regspraak beskou nie.  
Privaatregtelike geskille word tuisgebring onder die burgerlike  
regspraak - ook meesal in daardie gevalle waar die uitvoerende  
gesag een van die partye is.

Administratiewe regspraak beskryf die funksie waar  
reg gesprek word in geskille wat hul oorsprong het in n bepaal-  
de afdeling van die reg. In sy wydste sin het administratiewe  
regspraak betrekking op geheel die publieke reg. <sup>3)</sup> Ek meen eg-  
ter dat dit verkieslik is om nie te verwys na publieke reg nie -  
ek sou sê ook nie eens na staatsreg nie <sup>4)</sup> - want daar word soms  
ook konstitusionele regspraak onderskei wat meer betrekking het  
op die konstitusionele afdeling van die staatsreg, en soos reeds  
aangetoon, word die strafreg in elk geval afsonderlik van die  
administratiewe reg gereken en dientengevolge word ook die straf-  
regspraak nie tot die administratiewe regspraak gereken nie.  
Administratiewe regspraak word gewoonlik beperk tot die staatsreg,  
maar ook net tot n gedeelte daarvan, naamlik die administratiewe  
reg. <sup>5)</sup> Die administratiewe regspraak dui dus op die beregting van  
geskille wat hul oorsprong het in die administratiewe reg en kan  
dus omskryf word as die regterlike beslissing deur n owerheids-

- 
1. Vgl. S.O. van Poelje, De Administratieve Rechtspraak in Engeland, p. 46.
  2. Op. cit., p. 133.
  3. Sien supra p.l.e.v., en vgl. Friedmann, Principles of Australian Adm. Law, p. 86. Sien S.O. van Poelje, op. cit., p. 39e.v. vir die veranderlike faktore wat by die uitoefening van regspraak n rol speel en omskrywings van die administratiewe regspraak daarvolgens. Sien verder van Praag, op. cit., p.133;
  4. Soos Stellinga doen - sien sy Ned. Staatsrecht, p. 420.
  5. Jellinek omskryf bv. "Verwaltungsrechtspflege" as "Nachbildung der ordentlichen Gerichtsbarkeit für Streitigkeiten des Verwaltungsrechts" - Verwaltungsrecht, p. 299

orgaan van administratiefregtelike geskille waarby die uitvoerende gesag as sodanig n party tot die geding is.

WIJTHOFF wys tereg daarop dat administratiewe regspraak nie alleen betrekking het op gewraakte owerheidshandelinge nie, maar ook op die weiering of versuim van die uitvoerende gesag om regmatige handelinge na te kom.<sup>1)</sup>

Volgens my omskrywing van administratiewe regspraak sal die uitvoerende gesag altyd een van die partye tot gedinge by administratiewe regspraak uitmaak. Die geskil kan voorkom tussen die uitvoerende gesag en privaatpersone (burgers sowel as vreemdelinge) en ook tussen twee organe van die uitvoerende gesag onderling (insluitende staatsamptenare in hul ampsposisie). In Suid-Afrika word die beregting van geskille tussen owerheidsorgane onderling byna uitsluitlik aan die burgerlike howe opgedra, dié tussen die uitvoerende gesag en staatsamptenare hoofsaaklik aan administratiewe howe en dié tussen die uitvoerende gesag en privaatpersone in toenemende mate aan administratiewe howe.

Administratiewe regspraak vertoon in Suid-Afrika, netsoos in Engeland en in Nederland, die kenmerk dat daar nie soiets soos n algemene administratiewe regspraak bestaan nie. Afgesien van die feit dat owerheidsopptrede nie deurgaans en sondermeer aan regterlike kontrole onderworpe is nie,<sup>2)</sup> is en was die neiging nog altyd om aan n administratiewe hof n beperkte onderwerp, gewoonlik met betrekking tot een besondere wet, op te dra.<sup>3)</sup>

4)  
KRANENBURG verklaar:

"In Engeland en ons land is men tot dusver nog niet tot een systematisch opgebouwde administratieve rechtspraak gekomen, maar heeft men bij den uitgroei van de staatstaak telkens wanneer de behoefte aan contrôle van een onpartijdig orgaan zeer duidelijk sprak, speciale rechtsprekende organen daarvoor geschapen. Deze incidentele verbrokkelde regeling heeft het nadeel, dat de ontwikkeling van het administratief recht daardoor wordt

---

1. Op. cit., p. 274.

2. Sien Hamson, op. cit., p. 209 vir n vergelyking van die toestand in Engeland met dié in Frankryk.

3. Sien Port, op. cit., p. 347.

4. Inl. Vgl. Staatsrechtswetenschap, pp. 123, 124, en sien die skrywer se Ned. Staatsrecht, p. 417. Vgl. ook G.A. van Poelje op. cit., p. 335.

geremd, dat daarin geen algemene beginselen worden blootgelegd, die een harmonischen groei kunnen bevorderen, en èenheid van lijn zoek is. In ons land doktert men nu reeds meer dan een halve eeuw zonder merkbaar succes aan de materie. In Engeland meende men lang met de gewone rechtelijke macht en het beginsel van "the rule of law" te kunnen uitkomen, maar ook daar is men gaan inzien, dat dit een vergissing was."

Die gebrek aan n algemene administratiewe regspraak in Nederland, hang volgens KRANENBURG ten nouste saam met die gebrek aan n behoorlike stelsel van administratiewe prosesreg.<sup>1)</sup> In Suid-Afrika is daar inderdaad geen sprake van n algemene en gesistematiseerde administratiewe prosesreg nie, altans nie by administratiewe howe nie. Die burgerlike howe pas by administratiewe regspraak sowel burgerlike as administratiewe prosesreg toe.

Die posisie in verband met die onregmatige owerheidsdaad en interne hoër beroep verdien afsonderlike vermelding en dit word vervolgens kortliks gedoen soos vanuit die oogpunt van die administratiewe regspraak beskou.

(1) Die Onregmatige Owerheidsdaad.

n Probleem wat sigself voordoen, is dat die beregting van onregmatige owerheidsdade dikwels ooreenkomstig privaatregtelike reëls geskied, terwyl dit as n vereiste gestel is van administratiewe regspraak dat die betrokke geskille moet ontspring uit die administratiewe reg, synde publieke reg. Dit wil dus by die eerste oogopslag voorkom asof n mens nie hier met administratiewe regspraak te doen het nie, Nadere oorweging wys myns insiens egter onteenseglik aan dat die beregting van onregmatige owerheidsdade wel n kwessie van administratiewe regspraak is. Dit is een van die grensgevallen waarvan VAN POELJE spreek in die volgende aanhaling:<sup>2)</sup>

"Administratiewe regspraak (vertoon) in haar normale vorm twee kenmerke.....: het optreden van een owerheidsorgaan als partij en het toepassen van publiek recht. Er komen echter grensgevallen voor, waarbij niet aan beide voorwaarden voldaan is;.....Wanneer dus bij een geschil een owerheidsorgaan partij is en tevens publiek recht toegepast wordt, kan men er zeker

---

1. Inl. Ned. Adm. Recht, p. 261.

2. S.O. van Poelje, op. cit., p. 52, en sien ook p. 50.

van zijn met administratieve rechtspraak te doen te hebben; wanneer daarentegen óf alleen een overheidsorgaan partij is, óf alleen publiek recht toegepast wordt, is het niet noodzakelijk, dat er administratieve rechtspraak aanwezig is, doch men moet op de mogelijkheid bedacht zijn."

Die posisie in verband met regspraak oor onregmatige owerheidsdade is dat alhoewel die beregting as sodanig mag geskied ooreenkomstig reëls van die privaatreë, die optrede van die owerheid qua owerheid publiekregtelik is.<sup>1)</sup> Eintlik is dit dus n geval van publiekregtelike optrede waarby ook privaatreë toegepas word en, kan daar bygevoeg word, toegepas word by gebrek aan n ten volle ontwikkelde administratiewe reg.<sup>2)</sup>

In Suid-Afrika word die aanspreeklikheid van die staat ten opsigte van die amptelike handeling van sy dienaars omskryf in die WET OP STAATSAANSPREEKLIKHEID No. 20 van 1957.<sup>3)</sup> Artikel 1 van die wet bepaal:

"Enige eis teen die Staat wat, indien daardie eis teen n persoon ontstaan het, n grond van aksie in n bevoegde hof sou uitmaak, is deur daardie hof beregbaar, hetsy die eis ontstaan uit n kontrak wat wettiglik namens die Staat aangegaan is of uit n onregmatige daad wat deur n dienaar van die Staat handelende in sy hoedanigheid en binne die omvang van sy bevoegdheid as so n dienaar, verrig is."

Soos die wet dit duidelik stel, berus die aanspreeklikheid van die staat vir die onregmatige daad van sy dienaars op dieselfde grondslag as die aanspreeklikheid van private werkgewers vir die onregmatige daad van hul werknemers, en dit is privaatreëtelik. Die publiekregtelike element in die geval van onregmatige owerheidsdade is afkomstig van die optrede van die owerheid qua owerheid.

## (2) Interne Hoër Beroep.

Onder interne hoër beroep, in Nederland genoem "administratief beroep" word verstaan die moontlikheid om teen die handeling en besluite van overheidsorgane in hoër beroep te gaan na hoër owerheidsinstansies binne die raamwerk van die

---

1. Vgl. Stellinga, Ned. Staatsrecht, p. 422.

2. Vgl. Stellinga, loc. cit.

3. Sien hieroor Verloren van Themaat, Staatsreg p. 412 e.v., en T.H.R.H.R., 1957 (4) 245.

uitvoerende gesag. Die vraag wat in verband hiermee ontstaan, is of die besluit van sodanige hoër administratiewe gesag as bestuur of as regspraak, dit wil sê administratiewe regspraak beskou moet word.

Interne hoër beroep of administratiewe beroep, is alleen moontlik waar die wet daarvoor voorsiening maak. Dit staan n belanghebbende natuurlik altyd vry om vertoë tot hoër instansies, gewoonlik Staatsministers, te rig, maar by gebrek aan uitdruklike voorsiening in die wet vir sodanige hoër beroep, kan nie regtens geëis word dat n hoër instansie n saak in heroorweging moet neem nie. Netsoos daar nie ten opsigte van die bestuursbesluite en ander handeling van owerheidsorgane n algemene reël vir appél na die burgerlike howe bestaan nie, bestaan daar ook nie n algemene reël vir die moontlikheid van interne hoër beroep nie.

KRANENBURG<sup>1)</sup> en VAN DER POT<sup>2)</sup> beskou interne hoër beroep wel as regspraak, maar STELLINGA meen dat daar in die ware sin van die woord nie sprake van regspraak is nie. Die skrywer grond sy bewering op die aard van die besluit wat by interne hoër beroep geneem word. "Het hogere orgaan gaat na, of het lagere orgaan wel juist heeft beslist, en bevestigt diens beslissing dan wel vernietigt haar en stelt zijn eigen daarvoor in de plaats."<sup>3)</sup>

Wat in werklikheid gebeur is dat die hoër gesag as plaasvervanger vir die laer instansie optree en wel om uit hoofde van sy hoër bevoegdheid die gewraakte bestuursdaad te wysig, op te skort of in te trek en (indien nodig) te vervang met n eie besluit of handeling. Hierdie proses mag moontlik van die een na die ander hoër instansie herhaal word, maar dit bly nogtans n bestuursfunksie, en wanneer n besluit sy finale beslag langs hierdie weg verkry het, beteken dit bloot dat die oorspronklike bestuursdaad verval het en dat die uiteindelijke besluit of handeling dié bestuursdaad is waarmee rekening gehou moet word.

---

1. Ned. Staatsrecht, p. 441 e.v.

2. Op. cit., p. 263 e.v.

3. Ned. Staatsrecht, p. 321 e.v., en vgl. ook p. 397.

Hierdie oorweginge verklaar dan ook waarom daar nie sprake kan wees van n geskil in die juridiese betekenis van die woord nie. n Regterlike beslissing kan immers alleen aangevra en gegee word oor n gewraakte owerheidshandeling wat vir die doeleindes van die beslissing as finaal beskou moet word. Dit gebeur tog daagliks dat bestuursbesluite ingetrek of gewysig word, selfs op inisiatief van die uitvoerende gesag self en dit kan nie gesê word dat daar in daardie gevalle telkens n geval van regspraak is nie. n Bestuursdaad waarmee nie volstaan word nie kan immers nie n geskilpunt vir die doeleindes van n regterlike beslissing uitmaak nie. Regspraak ontstaan eers wanneer die regsgeldigheid van n bestuursdaad wat as finaal beskou moet word deur n belanghebbende betwis word voor n orgaan wat met regsprekende bevoegdheid belas is.

### (3) Die Belang van Administratiewe Regspraak.

Vervolgens ontstaan die vraag of die bestaan van administratiewe regspraak van onmisbare belang is vir die staatkundige lewe en, (indien wel, deur watter hof dit uitgeoefen behoort te word.) Die laaste gedeelte van die vraag word in latere hoofstukke behandel.

Die eerste vraag is van primêre belang. Dit gaan oor die kwessie van "Administratie of Rechter" soos STRUYCKEN sy <sup>1)</sup> betoog teen administratiewe regspraak noem. Die belang van administratiewe regspraak is daarin geleë dat dit uitdrukking gee aan die bestaan van regterlike kontrole oor owerheidsoptrêde. Dit is die kern van die saak. Dit spreek vanself dat goeie

---

1. Behalwe hierdie brosjure, sien ook die skrywer se Verzamelde Werken, Deel 1, p. 107 e.v. In Nederland was Struycken die groot eksponent van die verset teen die idee van administratiewe regspraak. Hy het uitgegaan van die monistiese standpunt dat daar slegs een magselement in die staat is, nl. die volk, en dat die staatsadministrasie beskou moet word as een van die organe daarvan. Sy opvatting kulmineer in die standpunt dat die eertydse teenstelling tussen owerheid en burgers verdwyn het en as gevolg daarvan kan die staatsadministrasie s.i. nie meer beskou word as n bedreigende magselement in die staat nie. Veel liever moet dit beskou word as die deur die volk self aangewese handelende orgaan van die gemeenskap. Die onhoudbaarheid van hierdie standpunt vereis nie verdere betoog nie en geniet ook nie meer beduidende steun nie. Sien Stellinga, Ned. Staatsrecht, pp. 6 en 430, en vgl. ook T.v.O. No. 684, p. 441.

regterlike masjinerie effektiewe kontrole in die hand sal werk; daarenteen sal sake soos afhanklikheid van die regsprekende orgaan en n gebrek aan regskundigheid en deskundigheid gebrekkige kontrole meebring.

Dit behoort daarom duidelik te wees dat administratiewe regspraak in diktatuurstate net nie pas nie; daar moet <sup>1)</sup> alles en almal swig voor die soewereiniteit van die staat. In die demokratiese staat daarenteen kan daar nie twyfel bestaan nie dat administratiewe regspraak vir die regstaat absoluut noodsaaklik is. WIJTHOFF verklaar tereg dat administratiewe regspraak n noodsaaklike element is van die regstaat in sy volmaakte vorm. <sup>2)</sup> Die beregting van geskille tussen owerheid en burgers volgens reg is immers die onderliggende beginsel van administratiewe regspraak, en die waarde daarvan vir die burger is dat hy hom ingeval van regskending deur die owerheid kan beroep op n <sup>3)</sup> geregshof om regsherstel te kry. STELLINGA skryf:-

"In het staatsbestel moet de rechtspraak nu eenmaal als het sluitstuk der rechtsorde worden beschouwd, en niet alleen de burgerlijke en strafrechtspraak, maar evenzeer de hierbedoelde administratieve rechtspraak. Men kan aan de overheid zeer grote bevoegdheden moeten geven; daar is op zichzelf niets tegen, als het noodzakelijk is. Doch nimmer kan het goed zijn, dat men de overheid bij haar optreden vrijstelt van rechterlijke controle. De zaak kan ook aldus worden gesteld:  
zolang de onafhankelijke rechtspraak ter zake van het handelen der administratie ontbreekt, is in wezen de rechtstaat niet voltooid."

Indien daar weggedoen moet word met administratiewe regspraak sal dit beteken dat weggedoen word met regterlike kontrole oor owerheidsoptrede en dan is dit nie vergesog om te konstateer dat daarmee ook die reg uit owerheidsoptrede sal verdwyn nie, met die gevolg dat die burger regteloos aan n magtige uitvoerende gesag uitgelewer sal wees. <sup>4)</sup> Immers, die ander regspraak bereg grotendeels die handeling van burgers en nie owerheidsoptrede nie.

---

1. Vgl. van Praag, op. cit., p. 153.

2. Op. cit., p. 274. Sien ook Kranenburg, de Grondslagen der Rechtswetenschap, p. 137; Giacometti, op. cit., p. 2; Mast, op. cit., p. 165.

3. Ned. Staatsrecht, p. 423.

4. Vgl. Kranenburg, Algemeene Staatsleer, p. 65.

In n samelewing waarin die individuele belang almeer gekwalifiseer word deur die algemene belang, en gepaardgaande daarmee n uitbreiding van die publiekregtelike element ten koste van die privaatregtelike en n toename van mag in die hande van die uitvoerende gesag van die staat, is handhawing van die reg, ook teenoor die owêrheid, die betroubare waarborg van die individu se regte en vryheid.<sup>1)</sup> En die middel daartoe is regterlike kontrole oor owerheidsoptrede en dit is administratiewe regspraak. Daarom is die pleidooi een vir administratiewe regspraak in volle omvang, of soos STELLINGA dit stel:<sup>2)</sup>

"Geheel het optreden van de overheid behoort nu eenmaal onder het recht te staan."

Wanneer administratiewe regspraak ontbreek, kan die burger hom nie regtens verweer teen onregmatige owerheidsoptrede nie.

Met hierdie standpunt word nie betoog dat carte blanche aan die regter gegee moet word om die soewereiniteitskring of bevoegdheidsfeer van die owerheid te vernietig nie. Die vrye beslissingsbevoegdheid van die uitvoerende gesag moet behou en verseker word, en daarom "moet iedere rechter, burgerlijk of administratief, de 'pouvoir discrétionnaire", het 'freies Ermessen" van de andere overheidsorgane eerbiedig."<sup>3)</sup> n Pleidooi vir regterlike kontrole oor handeling van die owerheid "betekent weer niet, dat de administratieve rechter de bevoegdheid zou moeten hebben om bij het beoordelen van aangevochten overheidsbeleid als maatstaf te nemen het beleid, zoals dit volgens hemzelf zou moeten zijn. Dit zou inderdaad te ver gaan; de rechter zal zich hebben te beperken tot het nagaan, of het overheidsbeleid rechtens door de beugel kan."<sup>4)</sup>

Voordat oorgegaan word tot n bespreking van die staatsorgane wat belas is met die uitoefening van administratiewe regspraak om dan te kom tot n beantwoording van die vraag aan

---

1. Vgl. Giacometti, op. cit., pp. 1 en 2.

2. Ned. Staatsrecht, p. 424.

3. Drion, op. cit., p. 6.

4. Stellinga, Ned. Staatsrecht, p. 444, en vgl. ook p. 344 e.v.

welke orgaan behoort dit toevertrou te word, word nog net gelyet op die "quasi-judicial" - begrip wat in die Engelse regs-wêreld, en in navolging daarvan ook in Suid-Afrika, voortdurend by die administratiewe reg en -regspraak voorkom. Soos in my inleiding gesê, is die vraag of die administratiewe howe in Suid-Afrika, synde organe van die uitvoerende gesag en nie onafhanklik daarvan nie, geskik en bevoeg is om regspraak te behartig. Kan die regspraak van organe wat gewortel is vir die staatsadministrasie en as sodanig oorwegend en wesenlik bestuursorgane is, werklik regspraak wees? Dit word onder andere by implikasie ontken deur hierdie regspraak te beskryf as "quasi-judicial."

(4) Die "Quasi-Judicial" - Begrip.

Hierdie Engelsregtelike begrip word gebruik in die sin van "quasi-judicial decisions", "quasi-judicial functions" of "powers", en "quasi-judicial proceedings." Die doel met die gebruik van hierdie terme is hoofsaaklik om daardie funksies aan te dui wat nie geredelik as óf regspraak óf bestuur geklassifiseer kan word nie. Indien dit n nuttige doel in hierdie opsig dien, is dit nie sonder verdienste nie, maar die vraag is of so n verdienste opweeg teen die misleidende strekking en inhoud daarvan en die verwarring wat dit veroorsaak.

Van allerweë word daar bedenkinge geopper teen die "quasi-judicial" begrip. Nie alleen bestaan daar uiteenlopende menings oor die betekenis en strekking daarvan nie, maar selfs al dien dit n doel om sekere funksies te klassifiseer, is dit dikwels uiters moeilik om te onderskei tussen wat dan genoem word "judicial", "quasi-judicial" en "administrative" funksies of beslissings. <sup>1)</sup> Dit is soos FRIEDMANN verklaar: <sup>2)</sup>

"The border-line.....is still a fluid one", en n onderskeiding kan in baie gevalle nie getref word nie "without a good deal of artificial reasoning." <sup>3)</sup> Indien daar wel n onder-

---

1. Sien Schwartz, L.Q.R., Vol. 64, p. 525; Wade, C.L.J., Vol. 10, p. 216 e.v.; de Smith, M.L.R., Vol. 11, p. 307 e.v.  
2. Principles of Australian Adm. Law, p. 25.  
3. Allen, Law & Orders, p. 143.

skeiding gemaak word, of daarin geslaag word om een te maak, bestaan daar "even some disagreement as to the usefulness of the classification when achieved." <sup>1)</sup> Dan is daar nog die mening dat daar eintlik nog n vierde soort beslissing is, nie regterlik en ook nie quasi-regterlik of besturend nie, maar een wat iewers tussen laasgenoemde twee val. <sup>2)</sup> Eienaardig genoeg word die "quasi-judicial function" beskou as behorende tot die bestuursfunksie. "It is firmly placed in the administrative category," <sup>3)</sup> volgens WADE.

WADE en PHILLIPS verklaar dat regterlike funksies uitgeoefen word ooreenkomstig vasgestelde prosessuele reëls in die proses van die ondersoek en oorweging van en die beslissing oor die regte en verpligtinge van persone. <sup>4)</sup> Die howe geniet ten opsigte hiervan nie veel diskresie nie. Administratiewe beamptes is veel minder onderhewig aan hierdie beperkings, veral wat die uitoefening van diskresionêre bevoegdhede betref. Ten opsigte van laasgenoemde is administratiewe beamptes geregtig om beslissings ooreenkomstig beleidsoorwegings te neem wat daarop neerkom dat die klem verskuif word van individuele regte na die algemene belang. Wat die "quasi-judicial" begrip aanbetref, <sup>5)</sup> verklaar die skrywer: "The term quasi-judicial has been used by courts to describe a process which is partly judicial as well as administrative. That part of the process which has a judicial element may be described as a 'quasi-judicial' power." WADE en PHILLIPS wend n verdere poging aan om die gebruik van die term "quasi-judicial" naas "judicial" te verduidelik deur n onderskeiding te maak tussen klassifikasie volgens die funksie wat die orgaan verrig en klassifikasie volgens die <sup>6)</sup> prosedure wat gevolg word. Die gevolgtrekking waartoe die skrywers geraak, is dat die waarde van die "quasi-judicial"

- 
1. Appélregter Schreiner in Pretoria North Town Council v. A. 1 Electric Ice-Cream Factory (Pty) Ltd., 1953 (3) S.A. 1, op. p. 11.
  2. Sien Annual Survey of S.A. Law, 1950, pp. 34, 35.
  3. Op. cit., p. 227. Sien ook Paton, op. cit., p. 268.
  4. Op. cit., 291.
  5. Loc. cit.
  6. Sien ibid pp. 292, 293.

begrip daarin geleë is dat deur n funksie of handeling onder hierdie kategorie te klassifiseer, die howe geregtig is om kontrole daaroor uit te oefen.<sup>1)</sup> Ook in Suid-Afrika oefen die burgerlike howe kontrole uit oor wat hulle noem "quasi-judicial functions" en "proceedings."<sup>2)</sup>

DE SMITH het op die historiese agtergrond van die "quasi-judicial" begrip ingegaan en sy bevindinge verklaar vir ons heelwat aangaande die herkoms en ontwikkeling daarvan.<sup>3)</sup> Hy doen sy ondersoek aan die hand van die ou Engelse "prerogative writs", "prohibition" en "certiorari" en toon aan dat "certiorari" oorspronklik slegs teenoor "inferior courts" gebruik kon word op grond van oorskreiding van jurisdiksie. Na 1832 het daar egter n nuwe fase in regterlike kontrole by wyse van "certiorari" ingetree toe die howe hierdie regs middel begin toepas het op die nuut ingestelde "government authorities" (dit wil sê bestuursorgane) in daardie gevalle waar die parlement nie regsmiddels voorsien het vir gewraakte optrede van hierdie organe nie. Op dieselfde wyse is beslis dat handeling van staatsdepartemente van die sentrale regering onderworpe sou wees aan "certiorari" en "prohibition". "No longer was the availability of the writs limited to courts strictu sensu, or even to bodies closely resembling courts. Accordingly, the question whether the writs would issue in a particular case came to be determined by reference to the character of the act or decision that was impugned rather than by reference to the character of the body that had rendered it. That is the position that obtains to-day."<sup>4)</sup> Met ander woorde, reëls van die "Common Law" wat oorspronklik aangewend was vir regterlike kontrole oor ondergeskikte geregshowe, is later ook aangewend vir regterlike kontrole oor bestuursorgane.

Hiermee werp DE SMITH heelwat lig op die verwarring en onsuiverhede wat daar in verband met die "quasi-judicial" begrip bestaan. Die eintlike kriterium vir kontrole deur die howe

- 
1. Sien ook Wade, op. cit., p. 217, en May, op. cit., p. 318.
  2. Sien Afdeling C. hiervan.
  3. M.L.R. Vol. 15, (1952), p. 189.
  4. Ibid, p. 192.

is dus, volgens de Smith, nie deur te vra na die orgaan wat die handeling verrig nie, maar die aard van die handeling self, dit wil sê of dit regsprekend of administratief is. Ek is egter van mening dat op die skrywer se eie gegewens die gevolgtrekking eerder gemaak kan word dat regterlike kontrole nie finaliter deur óf die aard van die orgaan óf die aard van die handeling wat dit verrig, afhang nie, maar wel van die goeëwinde van die geregshowe. Die skrywer wys trouens daarop dat alhoewel die howe nie in alle gevalle waar die optrede van bestuursorgane privaatrechte geraak het, geneig was tot inmenging nie, die howe tog in die algemeen nie gehuiwer het "to find reasons why the writs should not issue when justice appears to require that the applicant should have a remedy, and functions have been treated as judicial although, in a different context, they might have been characterised as administrative because of the wide statutory discretion conferred upon the public authority."<sup>1)</sup> Met ander woorde die terme "judicial" en "administrative" word in laaste instansie bloot gebruik om die reg van kontrole deur die howe te regverdig of te ontken. Dit verklaar vir ons waarom daar nie 'n presiese en steekhoudende beskrywing van die "quasi-judicial" begrip en sy toepassing gegee word nie. Dit dien 'n nuttige doel om in gevalle van twyfel oor die aard van 'n funksie en waar die howe geneig voel tot ingryping ter beskerming van "private interests", die funksie eenvoudig as "quasi-judicial" te klassifiseer en dan kontrole uit te oefen. By gebrek aan 'n behoorlike stelsel van regterlike kontrole oor owerheidsoptrede soos daar byvoorbeeld in Frankryk bestaan, is dit te verstaan waarom daar aan hierdie so rekbare regsmiddel gehou word. En dit wil voorkom asof die quasi-gereg nog lank sal leef - totdat die wetgewer die bevoegdheid tot kontrole deur die howe dermate beknot en bekamp het dat die behoefte om 'n werklik omvattende administratiewe regspleging voelbaar noodsaaklik word.

Die onderskeiding van "quasi-judicial functions",

---

1. Loc. cit.

"decisions", "acts" of "proceedings" naas die "judicial" en "administrative" is dus, hoewel histories verklaarbaar, wetenskaplik onsuiver en juridies ongewens en behoort beslis uit ons reg en regspraak geweier te word. Bowendien is hierdie fiktiewe onderskeidings totaal oorbodig. Selfs in ons huidige regsbedeling kan met vrug daarmee weggedoen word. Al wat nodig is, is om te volstaan met 'n onderskeiding tussen regspraak en bestuur en duidelike reëls vir regterlike kontrole oor owerheidsoptrede in die algemeen te formuleer.

Tensy 'n mens daartoe geneig is om sake te kompliseer, bestaan daar werklik geen rede om 'n dissipel van "The Cult of the Quasi" te wees nie. Dit is ten minste eenvoudiger en ook meer suiwer om te volstaan met 'n onderskeiding tussen regspraak en bestuur en dit sal ook nie aanleiding gee tot belaglikhede wat onder die quasi-kultus moontlik is nie:

"A quasi-judicial court presided over by a quasi-judge administering quasi-law in quasi-disputes. The quasi-parties give their quasi-evidence; the tribunal finds the quasi-facts and considers the quasi-precedents and the quasi-principles. It then applies the quasi-law in a quasi-judicial decision which is promulgated in a quasi-official document and given quasi-enforcement. The members of the tribunal, having concluded their quasi-judicial business, then go out and drink quasi-beer before taking lunch consisting of quasi-chicken croquettes. They then go home to their quasi-wives." 1)

---

1. Robson, op. cit., pp. 495, 496.

H O O F S T U K 3.

ADMINISTRATIEWE HOWE.

In die vorige hoofstuk is gelet op die funksies regspraak en bestuur en in hierdie hoofstuk word nou ingegaan op enkele kenmerke van die regsprekende gesag en sy organe in onderskeiding van die uitvoerende gesag ten einde onderskeidelik die plek van die gewone regbank of burgerlike howe en die administratiewe howe te bepaal.

Anders as in die geval van die staatsfunksies, kan die onderskeie staatsorgane, altans in die moderne demokratiese staat, betreklik maklik onderskei word.<sup>1)</sup> Die wetgewende gesag berus oor die algemeen hoofsaaklik op volksverteenvoordinging en openbaar sigself in n wetgewende vergadering - in Suid-Afrika : die parlement; in Engeland The Queen in Parliament; en in Nederland die Koningin met die Staten-Generaal. Die uitvoerende gesag, die staatsorgaan met verreweg die grootste aantal dienaars, berus in die Republiek van Suid-Afrika by die Staatspresident handelende op advies van die Uitvoerende Raad, bestaande uit die dienende Ministers,<sup>2)</sup> en is georganiseer in n departementele indeling hoofsaaklik saamgestel uit besoldigde amptenare van die staat. Die regsprekende gesag word beliggaam in die regbank wat gewoonlik georganiseer word in hoër en laer howe met verdere vertakkings van howe van algemene en howe van spesiale jurisdiksie en word veral gekenmerk deur juridiese deskundigheid en deur onafhanklike personeel. In die Republiek van Suid-Afrika berus die regsprekende gesag by die Hooggeregshof van Suid-Afrika bestaande uit n Appélaafdeling en provinsiale en plaaslike afdelings.<sup>3)</sup> "Alle administratiewe bevoegdhede, werksaamhede en pligte in verband met die regspleging is onder die beheer van die Minister van Justisie."<sup>4)</sup>

Ooreenkomstig die grondwetlike bepalings kan daar dus in Suid-Afrika drie afsonderlike staatsorgane waargeneem

- 
1. Sien die opmerkings van Wade & Phillips, op. cit., p. 14.
  2. Arts. 16 en 17 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, No. 32 van 1961.
  3. Art. 94, ibid.
  4. Art. 95, ibid.

word, verteenwoordigende onderskeidelik die wetgewende, die uitvoerende en die regterlike gesag. Dit was die geval onder die Unie-grondwet van 1909 en dit is ook nou so onder die Republikeinse grondwet van 1961. Behalwe die staatsministers wat in Suid-Afrika lede is van die wetgewende gesag en tegelyk ook as hoofde van die onderskeie departemente van die uitvoerende gesag optree, is die personeel van die drie staatsorgane hoofsaaklik saamgestel uit afsonderlike persone.

#### A. Die Regbank.

Daar is skrywers wat beweer dat die regbank in sover die oorspronklik slegs 'n vertakking van die uitvoerende gesag was, sigself eintlik nog nooit heeltemal daarvan kon afskei en onderskei nie.<sup>1)</sup> Van die moderne regbank kan egter nie gesê word dat wat sy organisasie betref, dit nie geskei of onderskei kan word van die uitvoerende gesag nie, altans nie in Suid-Afrika nie. In Suid-Afrika is die regbank, veral wat die Hooggeregshof betref, in 'n hoë mate onafhanklik van sowel die wetgewende as die uitvoerende gesag, nieteenstaande die regters deur laasgenoemde aangesel word.<sup>2)</sup>

Die funksie van die regbank is by uitstek regspraak alhoewel dit ook in 'n mindere mate bestuursfunksies verrig en ook wetgewende funksies soos die opstelling van sy eie hofreëls. Beide hierdie bykomende, oftewel newensgeskikte funksies, geskied egter op die wesenlike terrein van die regbank en dit kan nie gesê word dat daardeur inbreuk gemaak word op die bevoegdhede van

- 
1. Sien Robson, op. cit., p. 546. Vgl. ook Jennings, op. cit., p. 11; Paton, op. cit., p. 35; Allen, Law and Orders, p. 2; du Plessis, Die Moderne Staat, p. 92; Cornegoor, De Rechterlijke Macht.
  2. Sien Verloren van Themaat, Staatsreg, pp. 232, 233; du Plessis, Die Moderne Staat, p. 92.

die ander staatsorgane nie.

2)

Die laer howe, genoem Landdroshowe, verdien afsonderlike vermelding aangesien hulle organisatories geheel verskillend van die hooggeregshowe ingedeel word. Hierdie howe met beperkte jurisdiksie en geen inherente bevoegdheide nie, <sup>3)</sup> behartig die grootste deel van die burgerlike- en strafregspraak in Suid-Afrika. <sup>4)</sup> Hulle behoort nie tot die regsprekende gesag nie- hulle word nie eens in die grondwet van die Republiek vermeld nie - maar is ingeskakel by die uitvoerende gesag en ressorteer onder die Minister van Justisie. <sup>5)</sup> Landdroste word deur die Minister van Justisie aangestel onderworpe aan die bepalinge van die staatsdienswet. <sup>6)</sup> Sekere regskundige kwalifikasies word kragtens wet van Landdroste vereis. <sup>7)</sup> Die wet dra uitdruklik regsprekende bevoegdheid <sup>8)</sup> aan Landdroste op, maar daarbenewens oefen hulle ook verskeie bestuursfunksies uit. In regsprekende hoedanigheid geniet Landdroste, hoewel ingeskakel by die uitvoerende gesag, egter <sup>9)</sup> volkome onafhanklikheid soos Regter Murray in Rex v. Miller verklaar:

"The Magistrate on the bench....is clearly an independent officer, free to exercise his judgment as his conscience dictates, and therefore not under the control of any superior."

- 
1. Behalwe in die opmerklieke geval waar die Natalse hof dit goedge-dink het om self 'n staatsamptenaar in 'n sekere pos aan te stel. In 'n geskil tussen die amptenaar en die provinsiale owerhede van Natal, het die hof beslis dat die amptenaar regtens geregtig is om vir die betrokke pos aangestel te word en dat die Administrateur van die provinsie nie kan weier om hom daarin aan te stel nie. In plaas van die aangewese weg te volg en die Administrateur te beveel (by wyse van 'n mandamus) om die aanstelling te doen, gaan die hof heen en stel, op versoek van die advokaat vir die Administrateur, self die amptenaar in die pos aan. Hierdie versoek namens die Administrateur is dan ook die enigste rede wat die hof vir sy buitengewone en kontensieuse stap gee. Gevolglik word die indruk gelaat dat die hof geen oorweging aan die implikasies van sy stap gegee het nie en kan aangeneem word dat die hof klaarblyklik maar die knoop deurgehaak het om die Administrateur 'n politieke verleentheid te spaar. - Stander v. Administrateur, Natal & Ors. 1960(1) S.A. 327 (N).
  2. Ingestel kragtens die Magistraatshoewet No. 32 van 1944, soos gewysig.
  3. Sien Stork v. Stork, 20 S.C. 138; Herbstein, Baker & Aaron, The Civil Practice of the Magistrates' Courts in S.A. p. 31.
  4. Vgl. May, op. cit., p. 254.
  5. Art. 2 van die Magistraatshoewet.
  6. Art. 9 (1), ibid.
  7. Art. 9 (1) (ii) ibid.
  8. Art. 12, ibid.
  9. 1540 T.P.D. 306, op p. 310. Vgl. ook Swarts v. Minister of Justice, 1941 A.D. 181

Die uitstaande of wesenskenmerke van die regbank is sy onafhanklikheid en onpartydigheid en sy regs kundigheid. Hierdie kenmerke is tiperend van die burgerlike howe soos ons dit in Suid-Afrika en ook in die Engelse regswêreld ken.

(1) Onafhanklikheid en Onpartydigheid.

In Suid-Afrika is die regbank, veral wat die hooggereshof betref, in 'n hoë mate onafhanklik van sowel die wetgewende as die uitvoerende gesag nieteenstaande die regters deur laasgenoemde aangestel word. In 'n land soos Suid-Afrika waar daar 'n soewereine parlement is, is die howe in teorie onderge skik aan die wil van die wetgewer en moet alle wette toepas, dog in 'n demokratiese staat word dit in die praktyk nie as 'n onderhorige posisie vir die regbank gesien nie. Intendeel, dit is kenmerkend van 'n demokrasie dat die onafhanklikheid van die howe as 'n uitstaande kenmerk van die staatsorganisasie gereël en be hou word.<sup>1)</sup>

Dit is dan ook vir die behoud van die onafhanklikheid van die regbank dat die teorie van die skeiding van magte van besondere betekenis is,<sup>2)</sup> waarop reeds gewys is.

Die beweegrede agter die eis om onafhanklikheid van die regbank is om te verseker dat dit te alle tye teenoor alle persone onpartydig en regverdig sal wees, en hierdie opmerking geld ook vir die staat as 'n party tot 'n geding voor 'n hof. Natuurlik sal 'n regter altyd sy eie subjektiewe vooroordele hê, maar dit is iets wat in die menslike natuur nie uitgeskakel kan word nie. Sy vooroordele, wat mag spruit uit sy politieke, gods dienstige of sosiale opvattinge, maak hom nie ongeskik vir sy amp nie tensy dit hom strem in die behoorlike uitoefening van sy taak.<sup>3)</sup> Ek glo egter nie dat hierin 'n bedreiging vir die onafhanklikheid van die regbank opgesluit lê nie. Dit is soos<sup>4)</sup> Jennings verklaar:

- 
1. Sien verder du Plessis, Die Moderne Staat, en Cornegoor, op. cit., p. 55 e.v.
  2. Sien die bespreking onder hierdie hoof in hoofstuk 1. Vir die onafhanklikheid van die regbank teenoor die uitvoerende gesag, sien verder Forsthoff, op. cit., p. 90.
  3. Vgl. van Praag, op. cit., p. 134, en Stellinga, Ned. Staatsrecht, p. 397 e.v.
  4. Op. cit., p. 245.

"The bias which comes from the inevitable unconscious prejudice is very different from the bias which comes from control."

Die appélhof het in sy uitspraak oor die regsgeldigheid van die Hoë Hof van die Parlement tereg gewys op die vereiste van onpartydigheid by n geregshof. Een van die groot afwykings wat die Hoë Hof van n geregshof vertoon het, is die reëling dat dieselfde persone wat n wet aangeneem het, later in n regterlike hoedanigheid moet beslis oor die regsgeldigheid daarvan. In hierdie verband merk Appélregter Greenberg op: 1)

"The high standard of impartiality necessary for a judicial determination of questions both of fact and of law is a corner-stone of that system and is preserved by the undoubted principle that no one should be a judge in his own cause and that the litigant can ensure the preservation of this principle by the right of recusation."

Herbstein, Baker & Aaron skryf weer dat: 2)

"It should be remembered that it is almost, if not quite, as important that justice should be believed to be impartially administered, as that it should actually be so."

Dit kan nie betwis word nie dat indien die regbank onderhewig aan kontrole moes wees en nie gekenmerk deur onpartydigheid nie, die regspraak alle sin sou verloor.

## (2) Regskundigheid.

Juridiese deskundigheid is die opvallendste kenmerk van die regbank; gestroop van hierdie kenmerk sal net die beendere die reste vorm. Hierdie eienskap van juridiese deskundigheid is die teelaarde waaruit die veel geroemde eienskappe van regverdigheid en onpartydigheid van die regbank kon groei. 3)

Dit wil nie sê dat die regbank in die hande van leke nie ook

- 
1. Minister of the Interior and Anor., v. Harris & Ors., 1952 (4)S.A. 769 (A) op p. 786. Sien ook van Praag, Alg. Ned. Adm. Recht, p. 137.
  2. Op. cit., p. 12.
  3. Hierdie stelling word duidelik geïllustreer deur die volgende aanhaling deur Robson, op. cit., pp. 385, 386, uit 12 Coke's Reports, p. 63: "On November 10, 1612, Lord Chief Justice Coke advised King James 1 that by the law of England the King could not in person adjudge a cause. 'But', said the King, 'I thought law was founded upon reason, and I and others have reason as well as the judges.' 'True it is,' Coke replied, 'that God hath endowed His Majesty with excellent science and great endowments of nature; but His Majesty is not learned in the laws of his realm of England, and causes which govern the life or inheritance or goods or fortunes of his subjects are not to be decided by natural reason, but by the artificial reason and judgment of the law, which law is an art which requires long study and experience before that a man can attain to be cognisance of it.'"

eienskappe van regverdigheid en onpartydigheid, die spil waarom die regspraak draai, sou kon ontwikkel nie, maar dit is te betwyfel of dit so n hoë trap van ontwikkeling sou kon bereik. Die regter se regsopleiding is die toerusting vir sy beroep, netsoos die proefbuis en pipet dit vir die skeikundige is. "Law shares with the sciences the quality of possessing, in its developed stages, a special method of thought common to those who practice it and a special language for expressing that thought,"<sup>1)</sup> verklaar ROBSON. Hierdie skrywer wy n hele hoofstuk in sy werk aan die voortreflikhede van wat hy noem "The Judicial Mind."

Dit is veral waar dit gaan om die tersaaklikheid van getuienis en die motivering van beslissings dat regsopleiding en - agtergrond noodsaaklik is. ALLEN verklaar tereg:<sup>2)</sup>

"To shape facts, law and reasons into clear and logical form is not every man's gift even in the simplest case, and the least talented of lawyers cannot fail, in his training, to learn something of a technique which, at its highest, is one of the most admired achievements of the judicial mind."

Ook op hierdie punt laat die appélhof sigself skerp uit by die nietigverklaring van die Hoë Hof van die Parlement. Appélregter Greenberg se betoog kom daarop neer dat dit ondenkbaar is dat die beslissing van ~~regsvrae~~<sup>3)</sup> opgedra kan word aan "regters" sonder regsopleiding.

---

1. Op. cit., p. 385.

2. Administrative Jurisdiction, p. 83, 84.

3. Min. of the Interior & Anor. v. Harris & Ors., supra p. 786 Soortgelyk is die bevinding van Appélregter Schreiner op p. 789: "The Superior Courts of South Africa have at least for many generations had characteristics which, rooted in the world's experience, are calculated to ensure, within the limits of human frailty, the efficient and honest administration of justice according to law. Our Courts are manned by full-time Judges trained in the law, who are outside party politics and have no personal interest in the cases which come before them, whose tenure of office and emoluments are protected by the law and whose independence is a major source of the security and well-being of the State." Leacock beskou regsopleiding as n noodsaaklike vereiste vir die regtersamp. Die skrywer verklaar in Elements of Political Science op p. 199: "The essential requisite in a judge is consequently an exact knowledge of the law. The work of the judiciary is thus a highly technical function, demanding for its proper accomplishment the trained intellect of a specialist." (My kursivering.) Sien ook die Franksrapport p. 12, en Reid in die verslag van die Commonwealth & Empire Law Conference, Ottawa, September, 1960, p. 5.

Benewens hierdie wesenskenmerke is daar nog sekere eienskappe van die werklike regspleging van 'n behoorlike geregs-hof wat ten nouste met die bogenoemde saamhang en waarop ons nou let.

(1) Prosedure en Bewyslewering.

'n Hof wat nie bepaalde reëls van procedure en bewysleweringvolg in sy regspleging nie, sal beswaarlik as 'n hof erken word. Dit vorm part en deel van die hofproses, want dit is die gereedskap waarmee regspraktisyn en regter hul stof hanteer. Dit kan ook só gestel word: hierdie formele regsreëls reël die handhawing van die materiële reg, en daarom is dit so belangrik vir enige verligte regstelsel om oor sekere erkende reëls van procedure en bewyslewering te beskik. Behalwe sekerheid oor die regswerking verseker dit ook ordelikheid en eenvormigheid in die regspraak en is 'n waardevolle middel ter versekering van billikheid en regverdigheid. 'n Mens hoef hier maar net te dink aan die geykte reëls dat elke party behoorlik kennis moet dra van die saak teen hom en dat aan hom 'n geleentheid gegun moet word om sy saak te stel en die nodige bewyse daartoe voor te lê; en aan die goue reëls van ons strafreg dat 'n aangeklaagde nie sy onskuld hoef te bewys nie en die voordeel geniet van enige twyfel oor sy skuld.

(2) Openbaarheid van Verhore.

Dit is eenvoudig mos judiciorum dat alle hofverrigtinge in die openbare hofsaal sal plaasvind behalwe in die klaarblyklike gevalle waar dit in die openbare belang is dat die ver-  
rigtinge in camera gehou sal word. Die Magistraatshowewet no. 32 van 1944 bepaal dan ook uitdruklik dat alle siviele en strafregtelike verhore in die openbaar moet geskied, met sekere uitsonderings.<sup>1)</sup>

---

1. Art. 5. Kragtens Art. 16 van Wet No. 59 van 1959 is dieselfde bepalings van toepassing op die Hoog-geregshof.

Die eintlike waarde van n openbare verhoor is sielkundig van aard en behoort juis daarom nie onderskat te word nie.<sup>1)</sup>  
Daarom verklaar ROBSON tereg dat

"Quite apart from the improved facilities for sifting evidence which 'the Day in Court' offers, there is a satisfaction in confronting judge and opponent, in seeing the judicial process at work as it were, which has an important psychological effect in obtaining assent to the authority of a tribunal....."

Dit is net so dat n mens meer vertrouwe het in dit wat hyself gesien en gehoor het en al sou die teenwoordigheid van die publiek by n verhoor nie n soberende uitwerking op die regter hê nie, skeep dit tog by die toehoorder die tevredenheid dat regverdigheid en billikheid n groter kans op sukses het waar die publiek aanwesig is as daarsonder.

### (3) Regsverteenwoordiging.

Dit is alleen regverdig en billik dat n party tot n geding geregtig moet wees om die hulp van n deskundige te verkry. In privaatregtelike geskille word daar nie beperkings op regsverteenwoordiging geplaas nie en ek kan geen rede sien waarom dit nie in publiekregtelike geskille toegestaan sal word nie.<sup>2)</sup> Dit is net eenvoudig so dat alle mense nie ewegoed daartoe in staat is om n saak te stel nie en "To deny persons who are unable to express themselves the services of a competent spokesman is a very mistaken kindness. All magistrates are aware of this and are constantly embarrassed by the defendant who is not mute of malice but hopelessly inarticulate by visitation of God. Vocabulary, a sense of relevance and a capacity for sustained

- 
1. Op. cit., p. 580. Sien ook Hamson, op. cit., p.94. Die skrywer skryf n.a.v. die Conseil d' Etat in Frankryk: "It is by reason.....of its willingness to transact its business in the light of day that the Section du Contentieux not only has as a matter of fact attained outonomy and judicial independence as a tribunal but, what is even more important, is recognised by the public as having manifestly and undutiably attained them."
  2. Die Franks-komitee neem teenoor hierdie kwessie, soos in so vele van sy aanbevelings, n flou houding in, voer n eierdans uit en beveel dan maar aan op p. 21 dat "Government Departments should not be permitted legal representation before a tribunal unless the citizen for his part employs a lawyer."

reasoning cannot be expected to be common or natural gifts." <sup>1)</sup>

Aan die ander kant kan n party se regverteenvoer die taak van die hof aansienlik vergemaklik en sy hulp kan alleen meehelp tot n gesonde beslissing.

(4) Gemotiveerde Beslissing volgens Reg.

n Willekeurige beslissing kan niemand bevredig nie en daarom is dit noodsaaklik dat n hof sy beslissings sal motiveer na aanleiding van die getuienis voor die hof en gebaseer op die toepaslike reg. Hiermee hang saam die verstrekking van redes vir beslissings wat in alle <sup>2)</sup> gevalle gegee behoort te word, veral waar daarom gevra word. Indien daar n weiering sou wees om redes te verstrek, ontstaan die vermoede dat redes vir n bepaalde beslissing nie verstrek kan word nie.

(5) Publikasie van Beslissings.

Die publikasie van beslissings hang ten nouste saam met die verstrekking van redes daarvoor en dien as aansporing vir die behoorlike vervulling en nakoming daarvan. Indien n beslissing net tot die vier mure van die hofsaal beperk moet wees, sou dit saam met die uitgesproke woorde wegsterf en behalwe dat n erkende bron van die reg grootliks tot niet sal gaan, <sup>3)</sup> sal n algemene en eenvormige toepassing en vertolking van die reg moeilik kan plaasvind. Die voortdurende gebruik van die beskikbaar-gestelde beslissings van die hooggeregshof in ons land deur regters en regspraktisyne beklemtoon die onmisbaarheid van gepubliseerde beslissings.

(6) Hoër Beroep.

Geen hof is onfeilbaar nie en om foutiewe beslissings reg te stel is dit hoogs wenslik dat n party die reg moet geniet om hom op n hof van hoër gesag te beroep. Enige ontwikkelde staat sal dan ook voorsiening maak vir sodanige hoër beroep,

- 
1. Allen, Administrative Jurisdiction, p. 79. Vgl. ook Robson, op. cit., p. 578. Art. 20 van die Magistraatshofwet bepaal weer uitdruklik dat prokureurs en advokate in enige geding in enige landdroshof mag verskyn.
  2. Vgl. Allen, Law & Orders, pp. 167, 168; Robson, op. cit., p. 574 e.v.; Pollard, op. cit., p. xvi.
  3. Vgl. van Apeldoorn, op. cit., p. 131 e.v., en Wille, Principles of S.A. Law, pp. 15,16.

hoewel die reëling daarvan van staat tot staat mag verskil Soms word hoër beroep moontlik gemaak ten aansien van feite- of regs-vrae en soms ten aansien van beide. Laasgenoemde is die ideale vorm van hoër beroep. Hoofsaak is dat enige party die reg behoort te geniet om hom teen die beslissing van n hof van eerste instansie te beroep op n hoër hof wat meer deskundig en van hoër gesag en status is. n Derde hof van nog hoër gesag en selfs nog meer howe kan voorkom, maar n hof van derde en finale gesag behoort vir enige regstelsel voldoende te wees,<sup>1)</sup> want te veel howe sal die koste van gedingvoering verhoog en regsonsekerheid in die hand werk veral waar n beslissing van die een na die ander hof verander sou word, iets wat nogal nie n seldsaamheid in die regspraak is nie.

Die bewering kan nie gemaak word dat indien n regsprekende orgaan nie aan een of meer van die bogenoemde kenmerke voldoen nie, dit nie sal kan kwalifiseer as n geregshof nie. Indien regsverteenvoordiging byvoorbeeld nie by n verhoor toegelaat sal word nie of indien redes vir beslissings nie verstrekk sou word nie, sal dit op sigself nie kan dien om n orgaan uit te skakel as n geregshof nie. Kom ons egter by die onafhanklikheid en regskundigheid van n regbank word die saak effens moeiliker. Hierdie kan genoem word die wesenskenmerke van n geregshof wat deur die eeue heen feitlik sinoniem met die regbank geraak het, en tog meen ek nie dat daar grond is om n orgaan van die staat uit te skakel as n geregshof by gebrek van enige van hierdie kenmerke nie. Ek weet van geen reëls wat waterdigte kompartemente vir die bestaan van geregshowe daarstel nie. Die verste wat gegaan kan word, is om te verklaar dat die tradisionele regbank gewoonlik hierdie kenmerke openbaar. In Suid-Afrika ken ons in elk geval die burgerlike geregshowe so, selfs die howe wat uitsluitlik vir Bantoes daargestel is,<sup>2)</sup> en moet dit noodwendig vir ons dien as norm vir die bepaling van organe wat regspraak verrig.

1. Vgl. Paton, op. cit., p. 489.

2. Die Naturellekommissaris-howe ingestel kragtens Art. 10 van die Naturelle-administrasiewet No. 38 van 1927, soos gewysig.

Die stelling kan egter gemaak word dat dit uiters wenslik, feitlik noodsaaklik vir enige geregshof is om hierdie kenmerke te openbaar en dat die afwesigheid van een of meer daarvan by 'n orgaan dit sal aandui as 'n minder goeie hof. Die belangrikheid wat daar aan die regbank in die staatstruktuur geheg word, sal verband hou met die vereistes wat hierbo aan 'n goeie regbank gestel is.

Na aanleiding van bostaande sal 'n geregshof omskryf kan word as 'n onafhanklike regs-kundige staatsorgaan, gewoonlik behorende tot die regterlike gesag, wat primêr belas is met die regspraak en wat in sy regspleging erkende hofprosedure volg.

#### B. Administratiewe Howe.

Administratiewe howe vertoon weinig of geen van die kenmerke hierbo genoem nie en die omskrywing wat daar van 'n geregshof gegee is, is ook nie op hierdie organe van toepassing nie, altans nie in Suid-Afrika nie.

Eintlik sal administratiewe howe in die algemeen aangedui kan word as staatsorgane wat regspraak in administratief-regtelike geskille, en in Suid-Afrika besonderlik as organe van die uitvoerende gesag belas met die beregting van administratief-regtelike geskille en wat dikwels nog ander funksies ook verrig.

Administratiewe howe in Suid-Afrika word elk deur 'n afsonderlike wet geskep en hulle besit geen algemene of inherente jurisdiksie nie. Hulle word slegs bekleed met regsprekende bevoegdheid ten opsigte van geskille wat mag ontstaan ingevolge die betrokke wet waarkragtens elke afsonderlike orgaan ingestel is. So handel die Inkomstebelastingappélhof alleen met geskille van inkomstebelastingaangeleenthede, die Nywerheidshof alleen met dié oor nywerheidsaangeleenthede, ens.

Oor die algemeen kan gesê word dat administratiewe howe eintlik bestuursorgane is bekleed met sekere regsprekende bevoegdhede. Dikwels word hierdie organe saamgestel uit amptenare van die betrokke staatsdepartemente wat in die gewone loop van sake met bestuurspligte belas is. Daarom, al vervul die hof van die Ongevallekommissaris, saamgestel kragtens Art. 25 van

Wet No. 30 van 1941, soos gewysig, in daardie hoedanigheid geen bestuursfunksies nie maar suiwer regspraak, is die Ongevallekommissaris as sodanig hoofsaaklik 'n administratiewe amptenaar.<sup>1)</sup>

Terwyl die hooggeregshowe in Suid-Afrika aangedui is as organe van die onafhanklike regsprekende gesag, is administratiewe howe organe van die afhanklike uitvoerende gesag en word verder direk of indirek deur 'n Minister beheer en deur hom weer deur die parlement in laaste instansie. Elke staatsdepartement het 'n permanente departementshoof wat verantwoordelik is aan die betrokke Minister en word bygestaan deur 'n hiërargiese orde van besoldigde staatsamptenare. Amptenare geniet die regte en is onderhewig aan die verpligtinge neergelê in die wette en regulasies wat op die staatsdiens betrekking het.<sup>2)</sup>

Die belangrikste aspek van die staatsdiens en sy amptenare vir die doeleindes van hierdie werk is die onderhorige posisie van die amptenare teenoor hulle meerderes. Hierdie eenskappe is vreemd en onbekend aan die geregshowe van die regterlike gesag en onderstreep vir my die onderhorige posisie van die uitvoerende gesag en die staatsamptenare.

Hierdie verbondenheid en integrasie van die administratiewe howe met die uitvoerende gesag plaas die administratiewe howe op 'n besondere voetstuk in vergelyking met die burgerlike howe, nie alleen wat betref regskundigheid en onafhanklikheid nie, maar ook wat betref inherente bevoegdhede.

### C. Kompetensiekringe van die Burgerlike Howe en Administratiewe Howe.

Die kwessie van bevoegdhede van die onderskeie soorte howe moet gesien word in die lig van die materiële kompetensie van die regterlike gesag aan die een kant en die uitvoerende gesag aan die ander kant. Daar is reeds op gewys dat nie alleen die verskillende menslike verbande soewerein in eie kring is nie met dienoooreenstemmende beperkinge, maar ook dat die samestellende komponente van die staat elk beperk is deur sy eie

---

1. Sien Fred Saber (Pty) Ltd., v. Franks, 1949 (1) S.A. 388 (A), op p. 395.  
2. Sien verder hieroor May, op. cit., p. 195 e.v.

innerlike struktuur, taak en funksie tot n bepaalde terrein, en dus ook die organe van die verskillende staatsmagte.<sup>1)</sup> Dit wil sê die burgerlike howe en die administratiewe howe besit elk n eie kompetensiekring of bevoegdheidsfeer met die daarby passende beperkinge.

In die geval van die burgerlike howe is daar die interne beperkinge ten opsigte van sake rakende die interne bevoegdheidsfeer van die nie-burgerlike regsringe. DOOYEWEERD wys daarop dat die burgerlike regter inderdaad bevoeg is om kennis te neem van aksies waarvan die fundamentum petendi gebaseer is op nie-burgerlike regsverhoudings, "but...he has in principle to refrain from judging of material questions of law concerned with the internal structure of the public administration and with that of non-civil communal and contractual law. In these matters he generally places himself on a formal juridical standpoint while respecting the original spheres of competence belonging to the non-civil legal orbits of law."<sup>2)</sup>

Ons vind dan ook dat ons burgerlike howe slegs n formele kriterium toepas by die beregting van aksies wat ontspring uit nie-burgerlike regsverhoudings; dit wil sê die howe sal slegs die formele regmatigheid of regsgeldigheid van gewraakte owerheids optrede toets sonder om self n beslissing te gee oor die materiële regmatigheid daarvan, en nog minder oor die doelmatigheid daarvan. Hierdie beperkinge van die burgerlike regter geld die interne regskring van die uitvoerende gesag en ook ander nie-burgerlike regsringe soos byvoorbeeld in die geval van die sogenaamde "domestic tribunals". Die howe is dus nie bevoeg om in die geval van die uitvoerende gesag of n kerk of n klub materiële regskwessies te bereg nie, maar slegs om n formele regsgeldigheidstoets toe te pas.

Die aard van die saak is dat die burgerlike regter hoofsaaklik optree in beregting tussen burgers (privaatreg) en teen burgers by skending van die algemene regsorde (strafreg),<sup>3)</sup>

- 
1. Sien hoofstuk 2, Die Grense van Bestuursbevoegdheid.
  2. A New Critique of Theoretical Thought, Vol. III, p. 680.
  3. Vgl. van Dyk, Die Pogingsprobleem in die Moderne Strafrecht, pp. 15,16 en 149.

en laasgenoemde is dan ook volgens ROSS die "enigste publiekregtelike terrein waarop die gewone howe empiries wetenskaplik ingestel is."<sup>1)</sup>

Tot n mate staan die burgerlike howe neutraal teenoor die owerheid omdat dit sowel in die toepassing van die burgerlike privaat- as strafreg veronderstel word besonderlik die belang van die publiek of burgers in ag te neem en hulle reg te beskerm sonder aansiens van die persoon. Hierdie howe word dus veronderstel om nie n instrument van die uitvoerende gesag te wees of die standpunt daarvan te verteenwoordig of n medium te wees vir die aktiewe uitvoering of effektiefmaking van die owerheidsbeleid nie. Dit beweeg ex officio nie in die gees van die sogenaamde "raison d' etat" nie. Daarom is byvoorbeeld die staat voor hierdie howe verteenwoordig nie deur regters nie, maar deur n meer direkte orgaan van die uitvoerende gesag, soos die staatsaanklaer.

Vanweë die interne beperkinge op die bevoegdhede van die burgerlike howe is dit duidelik dat hierdie howe nie n egte administratiewe regspraak, dit wil sê formeel sowel as materieël, kan behartig nie. Die administratiewe howe daarenteen is wel inherent daartoe bevoeg vanweë sy verskillende kompetensiekring, want hier is die toepaslike reg administratiewe reg, dit wil sê die reg nie in eerste instansie vir of van die staatsburgers nie, maar die reg vir en van die staatsowerheid en sy organe waar kwessies soos die onteiening van grond vir staatsdoeleindes of die wangedrag van n amptenaar in sy diens aan die orde is.

In hierdie laasgenoemde gevalle het ons te doen met die interne regsfeer van die staat, meer bepaald die uitvoerende gesag waar die regsbelang van die staat oorwegend is. Daarom is die neiging om hier n hof jurisdiksie te gee wat meer bepaald die uitsig het van die uitvoerende gesag en wat in hierdie sake deskundig is. En daarom word aan hierdie howe n materieël-juridiese kompetensie verleen, netsoos die burgerlike howe dit op die gebied van die privaat- en strafreg geniet, en is hulle inherent bevoeg om egte administratiewe regspraak te lewer.

---

1. Op. cit., p. 23.

H O O F S T U K 4.

EUROPEES-KONTINENTALE ADMINISTRATIEWE REGSPLEGING.

Soos uit die voorafgaande hoofstukke geblyk het, is die posisie in verband met administratiewe regspraak en howe in die Anglo-Amerikaanse regskring, waarin ook ons administratiewe reg beweeg, maar taamlik troebel en onbevredigend. Die reg van die lande wat hieronder ressorteer kon nog nie daarin slaag om bevredigend uitsluitse te gee oor die skynbaar onversoenlike teëstelling tussen regspraak en bestuur nie, soos wel nog in hierdie regskring aangevoel word tussen wat daar genoem word "administration" en "law". Daarom word die hele kwessie van regterlike kontrole oor owerheidsop trede op n wyse hanteer wat toon dat die noodsaaklikheid van sodanige kontrole wel erken word maar as dit kom by die manier waarop dit gedoen moet word, ontstaan daar n stofwolk van inkonsekwentheid en onstelselmatigheid. Die ongelukkige gevolg is dat, om redes wat teruggevoer kan word tot n vroeëre miskonsepsie van die Franse stelsel van "droit administratif", daar nog steeds geweier word om n afsonderlike stelselmatige administratiewe regbank te aanvaar en n algehele en omvattende administratiewe regspraak te erken. Die eie poging is dan om "administrative law"<sup>1)</sup> as n noodwendige ewel te aanvaar en die administratiewe regspraak na gelang van omstandighede te verdeel onder administratiewe howe waaroor die uitvoerende gesag n aansienlike mate van kontrole uitoefen, en die onafhanklike burgerlike howe maar dan met beperking van hul bevoegdhede.

Dit word allerweë aanvaar dat die staat dit vir sy moderne doeleindes nodig vind om die effektiwiteit van sy bestuur te verhoog deur dit so veel moontlik vry te maak van kontrole deur die onafhanklike regsprekende gesag, wat geneig is om die privaatpersoon teen die uitvoerende gesag te beskerm terwille van "rule of law", "due process of law," reg en billikheid ens.

---

1. Daar moet op gewys word dat in Engelse regstaal daar onder "administrative law" heel dikwels administratiewe regspraak verstaan word. Die term "administrative adjudication" kom teenswoordig egter almeer in gebruik.

Daarom vind ons dat die administratiewe regspraak so veel moontlik opgedra word aan administratiewe instansies wat minder onafhanklik en meer administratief ingestel is.

Hierteen reageer die onafhanklike regbank deur byvoorbeeld met behulp van die "due process" en "quasi-judicial" leuses die howe tog so veel moontlik kontrole te laat uitoefen. Hierdie kontrole is egter geneig om tot die formele aspekte beperk te bly of anders die staatsbestuur te belemmer.

Die oplossing word dan gesoek in n reeks poginge om aan die administratiewe regspleging, wat met die staatsadministrasie geskakel is, self n meer regterlike karakter te gee, maar steeds nog sonder om n afsonderlike en stelselmatige administratiewe regbank te aanvaar. Van dit alles het egter nog weinig tereg gekom vanweë administratiewe verset. 1)

Hoewel in Nederland poginge tot n meer sistematiese reëling nie ontbreek het nie, het daar van n behoorlik gevorderde sisteem in die administratiewe regspleging nog nie veel tereg gekom nie. Spesiale wette dra administratiewe regspraak in baie gevalle op aan die gewone burgerlike geregshof, en verder is daar vir omskrewe sake spesiale regsprekende organe op velerlei maniere saamgestel en het ook sekere bestaande bestuursorgane regsprekende bevoegdheid verkry, naas n wetlik gereëelde interne beroep op verskeie Ministers. Daar is ook nog n soort administratiewe opperregbank in die funksionering van die Raad van State by sy advies aan die Kroon in die gevalle van administratiefregtelike beroep op die Kroon, asook n algemene bevoegdheid van die Hoë Geregshof ten opsigte van staatsaanspreeklikheid vir skadevergoeding.

Dit is egter eers as ons na die eintlike Europees-Kontinentale regsgebied gaan, dat daar sprake is van n selfstandige administratiewe regbank. "In the Continental systems, built upon a dichotomy of civil and administrative law, fullfledged

---

1. Byvoorbeeld die Franksrapport in Engeland en die Amerikaanse "Administrative Procedure Act" van 1946.

hierarchies of administrative courts, equal in status to the 'ordinary' courts, but staffed with judges who combine legal qualifications with administrative experience, provide a separate and.....self-contained structure of administrative justice,"<sup>1)</sup> skryf FRIEDMANN. En, verklaar n moderne skrywer soos DE SMITH, "it is now generally recognised that the superior administrative courts in the continental democracies are bodies as truly judicial as the English High Court in the performance of their adjudicatory functions, and that in some respects the protection they give to the interests of the citizen in his conflicts with the Administration is still more effective than in England."<sup>2)</sup>

Veral tiperend van hierdie rigting is die stelsels in Duitsland, Frankryk en België wat nou kortliks bespreek word.

#### A. Die Duitse "Verwaltungsgerichtsbarkeit."

Vir Duitsland is besonder tiperend die prinsipiële deurdagte historiese ontwikkelinge in die status van die uitvoerende gesag in wat hulle onderskei as agtereenvolgens: absolute staat, regstaat, justisie-staat, diktatuurstaat, magstaat ens. Hiervolgens was daar teen die middel van die 19de eeu n neiging om die gewone geregshof oor die administratiewe regspraak te laat beskik, terwyl eers by die begin van die laaste kwart van die 19de eeu die ontwikkeling van selfstandige "Verwaltungsgerichte" begin "sowohl zum Schutz und zur Klärung des objektiven Verwaltungsrechts wie auch der subjektiven Rechte gegenüber den Massnahmen der Verwaltung."<sup>3)</sup>

VON TUREGG beweer dat die huidige aard en vorm van die "Verwaltungsgerichtsbarkeit" sy ontstaan in die liberaal-monargiese regstaat gehad het en dat "Der absolute Polizeistaat konnte grundsätzlich in seinem System eine eigentliche Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht einbauen."<sup>4)</sup>

Die Ryksgrondwet van 1849 het alle "Verwaltungsrechtspflege" afgeskaf en bepaal dat alle regspraak by die "Gerichte" sal berus.

---

1. Law in a Changing Society, p. 409.  
2. Op. cit., p. 6.  
3. Von Turegg, op. cit., p. 246.  
4. Ibid, p. 246

Die "Verwaltungsgerichtsbarkeit" word na die stigting van die Keiserryk na die "Reichsverwaltung" uitgebrei wat egter slegs uitdrukking vind in sekere spesiale administratiewe howe soos die Reichsversicherungsamt", die "Reichspatentamt" en so meer.

Na 1919 ontstaan in die Ryk sekere sentrale "Verwaltungsgerichte" met groter bevoegdhede, maar die stigting van n algemene opper-administratiewe hof vir die Ryk het uitgebly.

Na 1933 word die bestaande administratiewe howe traps-gewyse gelikwideer sodat daar in 1941 slegs nog die "Reichsverwaltungsgericht" en n geringe aantal onafhanklike spesiale administratiewe howe oorgebly het wat egter met die besetting van Duitsland in 1945 tot nietgegaan het en deur die besettingsmagte uitdruklik afgeskaf is.

Sedertdien ontstaan daar weer in Wes-Duitsland administratiewe howe, geheel onafhanklik van die uitvoerende gesag, en is daar die moontlikheid van appél na die "Verwaltungsgerichtshöfe" van die verskillende provinsies, met n verdere appél in besondere gevalle na die nuut-gestigte "Bundesverwaltungsgericht".<sup>1)</sup> Daar dien ook gelet te word op die neiging om aparte howe vir spesiale sake soos belastingreg, arbeidsreg, ens. in te stel, maar wat hoofsaaklik van belang is, is dat al hierdie administratiewe howe gelyk in status en prestige aan die "Gerichte" is.

Besondere vermelding verdien die sogenaamde "Generalklausel" van die Duitse administratiewe regspleging waarvan<sup>2)</sup> von Turegg soos volg skryf:

"Das Gesetz lässt in einer Generalklausel die gerichtliche Anfechtung einer jeden Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechtes zu. Ein subjektiv-öffentliches Recht kann verletzt sein sowohl durch die Vornahme eines Verwaltungsaktes als durch die Unterlassung eines von dem Berechtigten begehrten Verwaltungsaktes."

Sodoende kan die uitvoering van n bestuursdaad beide bestry en afgedwing word by wyse van wat genoem word "Anfechtungsklage" (tot niet-verklaring), "Feststellungsklage" (deklarasie) en "Vornahmeklage" (n eis vir die uitvoering van n be-

---

1. Sien hieroor Forsthoff, op. cit., p. 489 e.v.

2. Op. cit., p. 264, en sien ook Forsthoff, op. cit., p.492 e.v.

stuursdaad.)

B. Die Franse "Droit Administratif." <sup>1)</sup>

Daar word breedvoeriger ingegaan op die Franse stelsel omdat die veelgeroemde stelsel van "Droit Administratif" steeds voorgehou word as 'n model op hierdie gebied, en veral omdat daar in Frankryk bewys gevind word van 'n outonome stelsel van administratiewe howe wat naas die burgerlike howe bestaan en gesamentlik as gelykwaardige instansies die regsprekende organe van die staat uitmaak. INL

Die Franse Staatsadministrasie.

Ek het reeds meermale daarop gewys hoedat Dicey die Engelse opvatting oor die administratiewe reg in 'n bepaalde rigting gestuur het - weg van die rigting wat in Frankryk ingeslaan is. En dit hoofsaaklik omdat hierdie skrywer die Franse reg blykbaar nie goed begryp het nie en die stelsel veroordeel het omdat dit volgens hom ingedruis het teen die Engelse begrip van "Rule of Law". Tans egter verklaar 'n moderne skrywer soos <sup>2)</sup>

SIEGHART:

"It is submitted that the French system, whatever its defects, has succeeded better than any other system in safeguarding the rights of the individual and that such an achievement is of the first importance at a time when all-too-powerful administrations tend more and more to trespass on the private sphere of life." EV.

Terwyl dit in die Engelse regswêreld steeds die streewe was om die administratiewe regspleging te versoen met "Rule of Law", het die Rewolusie in Frankryk die streewe na 'n onafhanklike uitvoerende gesag verwesenlik deur die laaste bande, naamlik dié van kontrole deur die regterlike mag, af te breek. <sup>3)</sup> INL

dertdien is die onafhanklikheid van die uitvoerende gesag een van die belangrikste kenmerke van die Franse reg. Voeg daarby

- 
1. Hiervoor is hoofsaaklik gebruik gemaak van die volgende werke: Hauriou, Précis de droit administratif; Waline, Droit Administratif; Vedel, Droit Administratif, en ook van Mulder, De Theorie van den Détournement de Pouvoir van den Franschen Conseil d' Etat; Goodnow, Comparative Administrative Law; Sieghart, Government by Decree; Hamson, Executive Discretion and Judicial Control.
  2. Op. cit., pp. 250, 251
  3. Vgl. Drion, op. cit., p. 33 e.v.

die eienskap dat Frankryk oor n hoogs gesentraliseerde staatsadministrasie beskik, dan blyk reeds duidelik die besondere posisie wat die Franse stelsel inneem.

Die Franse staatsadministrasie word beskou as n "puissance publique", <sup>1)</sup> beklee met outonome bevoegdhede vir die vervulling van sy taak, n proses waarin dit geensins onderhewig is aan inmenging of kontrole deur die burgerlike howe nie. Dit het alles meegebring dat in Frankryk n besondere stelsel van administratiewe reg, regspraak en howe tot stand gekom het, en veral aan die hand van publiekregtelike reëls, n eienskap wat in n groot mate in die Anglo-Amerikaanse stelsels ontbreek.

Hierdie ontwikkeling in Frankryk kan in n groot mate <sup>2)</sup> toegeskryf word aan die Franse opvatting van die bestuursdaad. Die bestuursdaad word naamlik beskou as die optrede van die uitvoerende gesag as sodanig en nie dié van die amptenaar nie, met die gevolg dat owerheidsoptrede sui generis vertolk word en, die regsgevolge wat dit meebring, verskil van dié wat kleef aan die dade van privaat persone. Op hierdie wyse is daar publiekregtelike reëls ontwikkel wat dikwels verskil van die privaatreg.

Droit Administratif.

WALINE verklaar die ontwikkeling van n selfstandige administratiewe regstelsel prinsipieël uit die behoefte om die staatsorganisasie juridies te reguleer sowel as sy administratiewe funksionering, <sup>3)</sup> soek daaruit dat dit noodsaaklikerwys "établit des règles spéciales de responsabilité, ou modifie en consideration de l'intérêt public le droit des contrats." Histories het dit volgens hom voortgespruit uit die volgende oorsake:

- (a) Daar was geen kodifikasie van administratiewe reg nie soos wel van burgerlike reg ens.
- (b) Daar was wel n afsonderlike stelsel van regspleging vir administratiewe reg waaruit laasgenoemde mettertyd regtelik ontwikkel is, omdat die betrokke tribunes oorspronklik

---

1. Sien verder hieroor Waline, op. cit., pp. 93, 94, en 708 e.v en Vedel, op. cit., le deel, p. 20 e.v.  
2. Sien hieroor Hauriou, op. cit., p. 32 e.v., en Waline op. cit. p. 410 e.v. en p. 651 e.v.  
3. Op. cit., p. 17.

slegs n verwarde wetlike leidraad gehad het sonder algemene beginsels, en oorgelewer was "à' leur sens de la justice,<sup>1)</sup> d'une part, des exigences de l'intérêt général, d'autre part."

Ons let vervolgens slegs nog op n paar aspekte van die Franse administratiewe reg. Alle daade van die uitvoerende gesag in sy hoedanigheid as n "puissance publique" is daade wat deur die publieke reg gereël word ("actes d'autorité"), in teenstelling met die "actes de gestion" waar die uitvoerende gesag as privaatpersoon optree en waar die privaatreg toegepas word. Alles wat betrekking het op die daade van die "puissance publique" val onder die jurisdiksie van die administratiewe howe; alles wat nie daarop betrekking het nie, onder die gewone howe.

Die gesentraliseerde aard van die Franse uitvoerende gesag werk die invoering in die hand van n hiërargiese orde in die organisasie daarvan met streng kontrole deur hoofde oor ondergeskiktes. Hierdie kontrole, genoem hiërargiese kontrole, word ex officio uitgeoefen of by wyse van appél deur n persoon wat homself veronreg voel deur n handeling van die uitvoerende gesag. Hierdie prosedure staan bekend as "recours hiërarchique",<sup>2)</sup> of interne hoër beroep soos dit by ons bekend staan.

Behalwe die "recours hiërarchique" bestaan daar ook die moontlikheid van n appél (wat meer volledig en uitgebreid is as n appél in die gewone sin) na die administratiewe howe,<sup>3)</sup> bekend as "recours contentieux." En sodanige appél is moontlik teen enige bestuursbesluit ongeag die vraag of die regte van n persoon wat deur sodanige beslissing geraak word, deur n wet verleen word al dan nie. Hierdie moontlikheid van n algemene en onbeperkte reg van appél na n geregshof teen owerheidshandeling is waarskynlik die grootste verdienste van die Franse administratiewe reg.

Die "recours contentieux", of eintlike administratiewe regspraak, verval in "contentieux de pleine juridiction" en "contentieux en annulation". Eersgenoemde is soos die naam

---

1. Ibid, p. 19.

2. Sien verder hieroor Waline, op. cit., p. 259.

3. Sien verder hieroor ibid, p. 170 e.v., en Vedel, 2e deel, p. 277 e.v.

aandui, n prosedure waarvolgens die burger beskerming geniet teen onregmatige owerheidsoptrede deur die uitvoerende gesag tot skadevergoeding te veroordeel in die geval van regskenning. Die "contentieux en annulation" daarenteen het ten doel die vernietiging of tersydestelling van onregmatige optrede deur die owerheid te verplig om n bepaalde handeling te verrig, na te laat of ontgaan te maak. Die belangrikste vernietigingsprosedure is na aanleiding van n "recours pour excés de pouvoir."

n Belangrike bevoegdheid van die Franse uitvoerende gesag is die sogenaamde "pouvoir discrétionnaire," wat ten nou-<sup>1)</sup>ste saamhang met die teorie van "détournement de pouvoir".

Hierdie teorie is bedoel as n beperking van die "pouvoir discrétionnaire" wat sonder om die bevoegdheid self aan te tas, die moontlikheid van misbruik daarvan onmoontlik maak. Die "pouvoir discrétionnaire" berus op die deur die regsreëls aan die uitvoerende gesag gelate vryheid. Die Conseil d' Etat ag die uitvoerende gesag nie alleen aan die wet nie, maar ook aan die ongeskrewe reg gebonde. So is byvoorbeeld die leer van die onregmatige owerheidsdaad deur die Conseil geheel buite die wet om opgebou. Van n absolute "pouvoir discrétionnaire" is daar geen sprake nie - dit is geen "pouvoir arbitraire". Die "pouvoir discrétionnaire" vind sy oorsaak daarin dat die uitvoerende gesag in sy optrede nie geheel-en-al deur regsreëls gebind kan word nie.

Die Conseil se opvatting wat betref aanspreeklikheid vir skade deur die uitvoerende gesag (afgesien van kontrakbreuk), is veel omvattend, baie meer as dié ander privaatregtelike delikte. Afgesien van aanspreeklikheid vir "faits de service" is daar aanspreeklikheid vir "faute" van "omission" en "commission", en onder andere ook van "abus de droit" en "sans faute" weens "risque professionnel", "risque social", "refus d' exécution" en dies meer.

#### Die Conseil d' Etat.

"Il y a en France des tribunaux différents à tous<sup>2)</sup>

les échelons, jusqu'à la Cour suprême incluse", met twee

1. Sien hieroor Mulder, op. cit., p. 11 e.v., en sien ook Waline, op. cit., p. 414 e.v.
2. Waline, op. cit., p. 20.

Hoë Geregshowe aan die top, naamlik aan die een kant die "Cour de Cassation" en aan die ander kant die "Conseil d' Etat", laasgenoemde vir alle administratiewe regspleging. Beide is hoë geregshowe van finale instansie.

Hierdie skeiding tussen die howe het sy oorsprong gehad in die Rewolusie in 1790 vanweë vooroordeel teen die ou aristokratiesgesinde gewone geregshof en het ontwikkel uit die verbod van daardie jaar teen die burgerlike hof om hom in te meng in administratiewe sake, ook op grond van Montesquieu se leer. Die burgers moes hulle dus teen administratiewe onreg beroep op die uitvoerende gesag self. Dit het onhoudbaar geblyk en so ontstaan dan die beroemde stelsel van administratiewe howe, as deel van die uitvoerende gesag.

Die "Conseil d' Etat", of Raad van Staat, doen sowel regspraak as bestuur: "indeed possibly its principle business is to advise before the event rather than to judge after,"<sup>1)</sup> wat meebring dat die Conseil nie beskou word as die groot teenstander van die uitvoerende gesag nie - "it is more truly to be regarded as the confidential and trusted adviser of the executive. But it is an adviser who has attained both independence and power - and when acting as the Section du Contentieux the adviser turns judge."<sup>2)</sup> Dit is egter belangrik om daarop te let dat die "Conseil" self nie primêr belas is met beleid of die werklike uitvoering daarvan nie; wel gee dit raad en advies sowel aan diegene wat verantwoordelik is vir beleid as vir die uitvoering daarvan.

Die "Conseil d' Etat" is n groot liggaam (normaalweg van meer as 150 lede) met n ingewikkelde samestelling onder presidentskap van die hoof van die uitvoerende gesag. Anders as by die "Cour de Cassation" is die professionele agtergrond van die lede nie in die gewone sin regterlik nie. Sy vernaamste lede, die "ouditeurs", word gerekruteer uit afgestudeerdes van die "Ecole nationale d' administration", netsoos die vernaamste lede van die staatsadministrasie. Origens bestaan hulle uit gewese

---

1. Hamson, op. cit., p. 7.  
2. Ibid, p. 45.

administratiewe amptenare. Die lede is ook nie politiek bepaal nie; daar is geen sprake van verkiesing langs politieke weg nie. Hulle word deur die regering aangestel op grond van bepaalde kwalifikasies. In hul posisie is hulle tot n hoë mate onafhanklik in status en optrede.

Vier afdelings van die Raad tree op in sake rakende bestuur en wetgewing, terwyl n vyfde, die "Section du Contentieux", suiwer met regspraak belas is, soos reeds blyk uit Artikel 10 van die wet op die organisasie van die "Conseil d'Etat" van 24 Mei 1872:-

"Le Conseil d'Etat est divisé en quatre sections, dont trois seront chargées d'examiner les affaires d'administration pure et une de juger les recours contentieux."

Hierin word die tweëlei taak van die Conseil duidelik onderskei: deelname aan die taak van die uitvoerende gesag en regspraak in administratiewe geskille.

Hierdie "Section du Contentieux" van die "Conseil d'Etat" is die hoë administratiewe hof in Frankryk en word bygestaan deur plaaslike howe, die "Conseils Interdepartementaux de Prefecture", genoem "Tribunaux Administratifs" wat optree as ondergeskikte administratiewe howe in sake wat deur wetgewing aan hulle opgedra word. Die "Section du Contentieux" het n algemene jurisdiksie oor alle administratiewe sake en tree op as hof van eerste instansie, as hof van finale gesag en in kassasie. Die hervormings wat daar in 1953 teweeggebring is, het die toenemende las van die "Section du Contentieux" verlig deur die skepping van die "Tribunaux Administratifs" as howe van eerste instansie sodat die "Conseil" tans hoofsaaklik as n hof van appél optree. Die "Tribunaux Administratifs" het met hul groter jurisdiksie ook verhoogde status gekry sodat dit tans gesê word dat hierdie howe "have become the principal forum of administrative justice, and on their capacity to justify the trust placed upon them depends the whole future of administrative justice in France"<sup>1)</sup>

1. Brown, Modern Law Review, Vol. 22, 1959, No. 4, p. 357.

C. Administratiewe Regspleging in België.

Ook in België bestaan daar n Raad van State wat ingedeel word in n Afdeeling Wetgewing en n Afdeling Administrasie. Die Raad bedien enersyds die Kamers en die Koning op die gebied van wetgewing met advies en andersyds tree dit op as die belangrikste regsprekende kollege wat uitspraak gee in "geschillen lopende over rechten die geen burgerlijke rechten zijn." <sup>1)</sup> Die deel van die Raad wat hierdie funksie vervul word genoem die Afdeling Administrasie. "Haar bevoegdheid strekt zich inderdaad uit over het ganse gebied van de administratieve bevoegdheid." <sup>2)</sup>

Netsoos in Frankryk maak die Raad van State in België n integrerende deel van die uitvoerende gesag uit, maar verskeie wetlike bepalings, ook in die Grondwet, is daarop gemik om die onafhanklikheid van die Raad van die regering te verseker.

Die lede van die Raad word deur die Koning vir lewenslank benoem en kan alleen van hul amp onthef word deur n beslissing van die "Hof van Cassatie". Die Raad bestaan uit 15 lede, 6 in die Afdeling Wetgewing en 9 in die Afdeling Administrasie.

Die Afdeling Administrasie geniet verskeie bevoegdhede waaronder dié van regskundige adviseur van die regering, dié van regter in geskille oor vergoeding en geskille oor die tot-niet-verklaring van bestuursbesluite.

Die hoofbeginsel by die administratiewe regspleging in België is die selfstandigheid van die administratiewe prosesreg. Dit is op eie reëls gegrond en die reëls van die burgerlike regspleging is nie van toepassing nie, alhoewel daar gebruik van gemaak kan word.

MAST beweert dat die selfstandigheid van die administratiewe regspleging geregverdig is deur die besondere aard van die geskille wat aan die Raad opgedra is vir beregting. Hierdie

---

1. Mast, Overzicht van het Administratiefrecht, p. 176.  
2. Ibid, p. 177

geskille is natuurlik administratiefregtelik en die skrywer  
1)  
beweer tereg:

"In die geschillen speelt het algemeen belang  
steeds een overwegende rol terwijl het privaat  
belang van de rechtzoekende die het geschil  
aanhangig heeft gemaakt, slechts op de achter-  
grond treedt."

---

1. Ibid, p. 209.

H O O F S T U K 5.

SLOTSOM.

Terwyl die toestand van die administratiewe reg, regspraak en howe in die Anglo-Amerikaanse regskring aangedui is as onstelselmatig en onbevredigend, dien die Europees-Kontinentale rigting, soos aangedui in die stelsels van Duitsland, Frankryk en België, as rigtinggewend en dien dit in n aantal belangrike opsigte as voorbeeld wat navolging verdien, natuurlik met die nodige aanpassings.

Die wyse van samestelling van die administratiewe howe in hierdie lande en die prosedure wat daar gevolg word, is in die algemeen nie vir ons in Suid-Afrika van besondere belang nie - dit hang alles saam met die staats- en regsgeskiedenis van die <sup>1)</sup> betrokke lande.

Wat wel van belang is, is dat hierdie lande in wisselende mate oor n omvattende administratiewe regspleging beskik waarin veral drie besondere faktore n belangrike rol speel.

In die eerste plek hou hierdie stelsels die erkenning in dat regterlike kontrole oor owerheidsopptrede wel nodig is. Uitgaande van hierdie beginsel word daar, veral in Frankryk, n algemene en omvattende vorm van regterlike kontrole deur die administratiewe howe oor die uitvoerende gesag uitgeoefen dog sonder om inbreuk te maak op die kompetensiekring van laasgenoemde. Hierdeur behou die uitvoerende gesag sy noodsaaklike vryheid van optrede terwyl die burger ook beskerm word teen regskenning deur die uitvoerende gesag. Heel verskillend is die posisie in die Anglo Amerikaanse regskring:

"In England the observance of a high standard of conduct by the executive depends upon the good pleasure of the executive; it is a matter internal to the service, and secret, in the sense that it is unknown to the public. It is not a standard which a member of the public can

---

1. Friedmann laat hom ook só uit oor die moontlikheid van invoering van n administratiewe appélhof in die "common law world" - Law in a Changing Society, p. 413. Vgl. ook de Smith, op. cit. p. 6, en Hamson, op. cit., p. 21.

effectively claim to have observed in his case. If injured by its non-observance a member of the public cannot as of right or normally appeal to any court to secure the observance in his case of that standard. A citizen in France can thus appeal to the Conseil d' Etat." 1)

In die tweede plek leer hierdie stelsels dat sodanige regterlike kontrole rekening moet hou met die eie aard van die administratiewe reg. Die punt wat hier onderstreep moet word is dat die administratiewe reg publieke reg is en dat in die res publica die algemene belang vooropgestel word. Ter illustrasie van hierdie stelling word hier n voorbeeld uit die Franse reg genoem. In die geval van n eis om skadevergoeding teen die uitvoerende gesag het die "Conseil d' Etat" teenoor die burgerlike reg geheel selfstandige publiekregtelike beginsels ontwikkel, nie alleen vir staatsaanspreeklikheid gebaseer op skuld nie ("faute de service publique"), maar ook vir die sogenaamde risiko-aanspreeklikheid waarby aanspreeklikheid sonder skuld aanvaar word.<sup>2)</sup> In die "ARRÊT-LA FLEURETTE"<sup>3)</sup> van 14 Januarie 1938 het owerheidsaanspreeklikheid ontstaan vir skadevergoeding as gevolg van die uitvaardiging van n wet wat ten doel gehad het om die suiwelindustrie teen die mededinging van kunsmatige produkte te beskerm. LA FLEURETTE, vervaardigers van sodanige kunsmatige produkte, was verplig om produksie te staak. n Eis van LA FLEURETTE om skadevergoeding word toegestaan op grond daarvan dat nóg die wet nóg die onderhawige omstandighede impliseer dat die eiser n las opgelê sou word wat hy normaalweg nie sou dra nie, temeer omdat dit nie beweer was dat die produkte van LA FLEURETTE skadelik vir die gesondheid was nie. Dus, vervolg die argument, is dit n geval waar n las in die algemene belang opgelê is en moet dit derhalwe deur die "collectivité," die gemeenskap as n geheel, gedra word, andersins sou die maatstaf van eweredigheid verbreek word. So n reëling is aan die hand van privaatregtelike reëls net nie te bedink nie en toon net welke, vir ons onbekende, weë n ontwikkelde administratiewe reg in staat is om te betreë.

---

1. Hamson, op. cit., p. 209.

2. Sien verder hieroor die hoofstuk van Waline oor "La Responsabilité Sans Faute" in op. cit., p. 725 e.v.

3. Vir verdere besonderhede en n bespreking sien ibid, pp. 752, 753.

In die derde plek bestaan daar in die behandelde stelsels, tot n mate minder opvallend in Duitsland as in Frankryk en België, n selfstandige en gedifferensieërde stelsel van administratiewe howe wat, alhoewel dit deel uitmaak van die uitvoerende gesag, dit tog onafhanklikheid daarvan geniet en tege- lyk ook onafhanklik is van die burgerlike howe en gelykwaardig is daarmee. Veral by die bespreking van die Franse stelsel het dit duidelik geblyk hoedat die regspleging van die staat opgedra word aan twee parallellopende en van mekaar onafhanklike howe, elk met sy eie jurisdiksie, naamlik die "Cour de Cassation" as burgerlike geregshof en aan die ander kant die "Section du Contentieux" van die "Conseil d' Etat," wat eksklusiewe jurisdiksie besit in sake waarin die uitvoerende gesag as sodanig, dit wil sê in sy hoedanigheid as n "puissance publique", gemoed is. Die afdeling "Contentieux" van die "Conseil" is n suiwer regsprekende kollege wat die administratiewe regspraak as hoë administratiewe hof behartig en dit oefen geen bykomende bestuurs- of wetgewende funksies uit nie. En as regsprekende orgaan is die "Section du Contentieux", en ook die "Tribunaux Administratifs" as laer administratiewe howe, behoorlik regskundig en onafhanklik en ook die regspleging vertoon die kenmerke van n werklike geregshof. En dit is waarna ons soek.

In die volgende afdeling word nou gelet op die geskiktheid van die bestaande organe wat optree as administratiewe howe in die Republiek van Suid-Afrika om die administratiewe regspleging te behartig.

A F D E L I N G B.

H O O F S T U K 6.

INLEIDENDE OPMERKINGS.

Hieronder word die wetlike reëling ten opsigte van n aantal administratiewe howe in Suid-Afrika nagegaan. Die doel is om vas te stel watter wetlike voorsiening gemaak word vir hierdie organe ten opsigte van hul organisasie, samestelling, bevoegdhede werkverrigting en die moontlikheid van hoër beroep.

Administratiewe howe word hoofsaaklik gevind op die gebied van die sentrale regering en die ondersoek word beperk tot voorbeelde hiervan. Verder word die ondersoek hoofsaaklik beperk tot voorbeelde van kollegiale administratiewe howe, dit wil sê howe bestaande uit twee of meer persone, en omvat nie daardie gevalle waar individue, meesal Ministers, administratiewe regspraak uitoefen nie. Hierdie metode word gevolg omdat in daardie gevalle waar individuele amptenare en Ministers administratiewe regspraak beoefen die formele eienskappe van n hof meesal in n groter mate afwesig is en dit oor die algemeen n minder judisiële karakter vertoon. Daar is ook die algemene gevoel dat administratiewe howe deskundig moet wees op die gebied van bestuur en daarom word daar dikwels voorsiening gemaak vir deskundige assessore op hierdie howe, n beginsel wat ook nie vreemd is by ons hoër burgerlike howe nie. Verder, die Franse en Belgiese Raad van Staat wat as voorbeeld voorgehou is, is in beide gevalle kollegiaal en HAMSON skryf ook na aanleiding van die "Conseil d' Etat":<sup>1)</sup>

"I strongly suspect that an administrative court, to be successful, may require to be collegiate in this sense, to have this feeling of group responsibility for attaining the right solution."

Die regsposisie van administratiewe howe in Suid-Afrika moet teen die volgende agtergrond gesien word. Grondwetlik beklee die parlement die soewereine oppergesag en as

---

1. Op. cit., p. 121.

sodanig is die parlement die soewereine wetgewer. Die instelling van administratiewe howe is dus geheel-en-al sub parliamento en kan kragtens geen ander gesag ontstaan nie. Netsoos dit die geval was met die Unie-grondwet, bevat die Republikeinse grondwet self geen bepalings oor n stelsel van administratiewe howe nie, dog kragtens die bevoegdheid deur die grondwet aan die parlement verleen, is die parlement by magte om administratiewe howe in te stel, af te skaf of te wysig soos hy mag goedvind.

Volgens die wetlike reëling ressorteer administratiewe howe almal onder een of ander staatsdepartement van die uitvoerende gesag. Hierdie howe is almal ingeskakel by hierdie departementele organisasie en is nie onafhanklik daarvan nie.

Die vraag is of hierdie owerheidsorgane, as howe, voldoen aan die vereistes wat aan regspreekende organe gestel word en dus of hulle geskik is om administratiewe regspraak te beoefen. In die volgende bladsye word hierop ingegaan, maar vooraf word eers n bespreking gewy aan enkele nie-administratiewe howe ten einde die verskil tussen die verskillende owerheidsorgane duideliker te laat uitkom en om moontlike verwarring te voorkom. Ons burgerlike howe verwys byvoorbeeld na owerheidsorgane in die algemeen as "statutory bodies", "quasi-judicial bodies", "public bodies" en dies meer sonder om te onderskei tussen administratiewe howe en ander owerheidsorgane.

Die houding van die administratiewe howe self ten opsigte van hul bestaansreg blyk uit die antwoorde wat op die volgende vraelys verstrekk is :<sup>1)</sup>

Vrae:

- "(a) Sou die gewone howe die funksie van regspraak wat die Hof/Raad/Kommissie uitoefen ewegoed kan vervul?
- (b) Indien nie, sou dit toegeskryf kan word aan die feit dat die gewone howe -
  - (1) nie oor sekere besondere tegniese kennis beskik nie?
  - (2) te omslagtig en formeel is ten opsigte van

---

1. Van die Nywerheidshof kon, nieteenstaande herhaalde versoeke, nie n antwoord op die vraelys verkry word nie.

die prosedure wat gevolg word?

- (3) te duur is met betrekking tot gedingvoering?
- (4) nie effektief uitvoering aan die regeringsbeleid sal gee nie soos dit vervat is in die wet waarkragtens dit Hof/Raad/Kommissie ingestel is?"

Antwoorde:

- (a) Al die liggame het "nee" by hierdie vraag geskryf. Een van hulle het die opmerking gemaak dat: "daar sal heel moontlik by die gewone (laer) howe n gebrek wees aan gespesialiseerde agtergrond en kennis betreffende beginsels wat geld by die vertolking en toepassing van die Wet, waaroor daar baie literatuur en besliste sake is wat gewoonlik nie tot die beskikking van Magistraatshowe is nie." n Ander liggaam antwoord dat dit onnodig is om sy regsprekende funksie aan die gewone geregshowe op te dra en dat die liggaam self in elk geval "nie die terrein van geregshowe betree nie en dit is ook nie die funksie van geregshowe om hulle op hierdie terrein te begewe nie."
- (b) (1) Slegs een liggaam het "nee" by hierdie vraag geskryf.  
(2) & (3) Almal het bevestigend by hierdie twee vrae geantwoord.  
(4) Een liggaam het "ja" by hierdie vraag geskryf.

Uit die bostaande kan die gevolgtrekking gemaak word dat die administratiewe howe hulself as meer geskik beskou vir die behartiging van administratiewe regspraak as die burgerlike howe omdat hulle, in vergelyking met laasgenoemde, meer deskundig op die gebied van bestuur sou wees en omdat hulle regspleging minder omslagtig, legalisties en duur is. Hieruit blyk onmiddellik die uitgangspunt van hierdie organe en tegelyk is dit ook n algemene karakterisering van die administratiewe howe in ons land. Hoe dit egter met hulle gesteld is met betrekking tot die wesens- en ander kenmerke wat ons aan geregshowe gestel het, sal uit die bespreking wat volg, blyk.

-----

## H O O F S T U K 7.

### ENKELE NIE-ADMINISTRATIEWE HOWE.

Daar is reeds op gewys dat administratiewe howe, in die sin soos hierin bepaal, aan twee basiese vereistes moet voldoen, en aan die hand daarvan word nou n paar organe getoets en aangetoon waarom hulle nie as administratiewe howe kwalifiseer nie. Op die oog af toon hierdie organe na hul samestelling en funksionering n groot mate van ooreenkoms met die administratiewe howe. Ten einde egter te kan kwalifiseer as n administratiewe hof, is sowel n organisatoriese as n funksionele vereiste gestel, en hierdie organe beantwoord nie hieraan nie.

#### (a) Organisatoriese Vereiste.

Die orgaan moet in die eerste plek n owerheidsorgaan wees en ingeskakel wees by die uitvoerende gesag. Die volgende liggame beantwoord nie aan hierdie vereiste nie: Die Mediese en Tandheelkundige Raad,<sup>1)</sup> die verskillende prokureursordes, genaamd Wetsgenootskappe,<sup>2)</sup> en die Landmetersraad.<sup>3)</sup> Hierdie liggame en ander van soortgelyke aard is professionele liggame wat orde en dissipline handhaaf in die onderskeie professies en beroepe en allerlei huishoudelike funksies in verband met die organisasie en reëling daarvan vervul. Die nodige wetgewing in verband hiermee word deur die parlement gedoen, meesal op versoek van die betrokke liggame self. In hoofsaak word hulle saamgestel uit gekose deskundige verteenwoordigers van die onderskeie professies en dit kom daarop neer dat die poste gevul word deur privaatpraktisyns. Van owerheidsorgane is hier geen sprake nie. Hierdie liggame is nie deel van enige staatsdepartement nie en ook nie afhanklik daarvan nie. As tugliggame beoefen hulle wel regspraak, meer bepaald n huishoudelike strafregspraak wat nie staatlake regspraak is nie, maar die uitvoerende gesag as sodanig is nie n party tot die geskille wat voor hierdie liggame dien nie.

- 
1. Ingestel kragtens Art. 2 van Wet No. 13 van 1928.
  2. Sien bv. Ord. No. 1 van 1905 vir die Ingelyfde Wetsgenootskap van Transvaal, soos, gewysig deur Wet 23 van 1934.
  3. Ingestel kragtens Art. 2 van Wet No. 14 van 1950.

Die professionele liggame is dus nie owerheidsorgane nie en beoefen wel regspraak maar nie administratiewe regspraak nie.

(b) Funksionele Vereiste.

In die tweede plek word vereis dat die owerheidsorgaan reg moet spreek in geskille tussen die uitvoerende gesag qua uitvoerende gesag aan die een kant en burgers aan die ander kant.

Vervolgens word n paar owerheidsorgane aan die funksionele vereiste getoets. Daar sal aangetoon word dat elk van hierdie organe uitgeskakel word as administratiewe howe op hierdie vereiste, aangesien nie een van hulle regspraak tussen die uitvoerende gesag en burgers nie. Die Groepsgebiederaad, sekere Vergunningsrade en Huurrate word behandel aangesien hierdie organe uit n algemene oogpunt beskou, meer bekend is en wat hul samestelling en funksionering betref, hulle oor die algemeen nie van administratiewe howe te onderskei is nie.

A. Vergunningsrade.

Onder hierdie hoof val alle lisensierade, insluitende dranklisensierade en padvervoerrade. Hierdie rade is wel owerheidsorgane, maar hulle funksie is nie regspraak nie. Die belangrikheid van n juiste begrip van regspraak en bestuur onderskeidelik kom in verband met die funksie van vergunningsrade sterk na vore. Hiervan getuig die strydige uitsprake wat deur die hooggeregshowe in hierdie verband gegee is en die moeilikheid word veral veroorsaak deur die "quasi-judicial" begrip. Vir n onsuivere onderskeiding tussen bestuur en regspraak bied hierdie dubbelsinnige begrip n gerieflike uitkoms.

Die verlening of intrekking van n vergunning in die vorm van n lisensie of n permit of iets dergeliks is n suiwer bestuursfunksie. Dit kan eintlik genoem word n prerogatiwe funksie van die owerheid in die sin dat die verlening van vergunnings deur die owerheid aan sy burgers via die uitvoerende gesag n eksklusiewe owerheidsfunksie is. <sup>1)</sup> Of die owerheid n

---

1. Sien die opmerkings van Hoofregter Watermeyer oor die prerogatiwe magte in Sacks v. Dönges, N.O., 1950(2) S.A.265 (A), p. 275.

paspoort uitreik of nlisensie toestaan die onderliggende beginsel bly dieselfde. Beide is owerheidsvergunnings wat n daad van die burger wettig maak wat daarsonder onwettig sou wees.<sup>1)</sup>

Die verskil in die geval van n paspoort en van byvoorbeeld n dranklisensie of invoerpermit is dat die owerheids-handeling in die laasgenoemde geval wetlik gereël is en eersgenoemde nie. Dit sal nie betwis word nie dat die verlening van n paspoort n bestuurshandeling is nie, maar wanneer n lisensie onder behandeling kom, word daar oorgeslaan na die "quasi-judicial"-begrip. As rede vir hierdie verskil in benadering wat veral by ons howe aangetref word, kan aangegee word die feit dat die verlening van lisensies en permitte, in teenstelling met paspoorte, meesal voorafgegaan word deur n formele "verhoor" waar getuienis onder eed afgelê kan word ensovoorts, volgens die bepaling van die wette wat die verlening van hierdie vergunnings reël. Hierdie prosessuele voorskrifte van die wette voer die howe na die "quasi-judicial"-standpunt van weë die judisiële karakter van die prosedure wat lisensierade gebonde is om te volg.

Die enigste verskil in hierdie opsig is egter dat die wetlike reëling veroorsaak dat lisensierade en dergelike liggame nie oor n absolute diskresie beskik by die verlening van vergunnings nie, terwyl die betrokke Minister wel oor n absolute diskresie beskik waar dit gaan om die uitreiking van n paspoort.

Ten einde die administratiewe aard<sup>2)</sup> van vergunnings verder toe te lig, word in aansluiting met wat reeds in vorige hoofstukke oor die verskil tussen regspraak en bestuur gesê is, nou op n verdere aspek van die bestuursfunksie gewys.

Die administratiewe of bestuurswerkzaamheid van die

- 
1. Sien *ibid* pp. 314, 315 waar Appélregter van den Heever in sy minderheidsuitspraak, m.i. die juiste aard van n paspoort uitsien. Die meerderheidsuitspraak lui dat in die geval van die verlening van n paspoort die staat met die burger n kontrak aangaan. Nouja, dit is moontlik om by n kontrak uit te kom indien jy n saak van hierdie aard na aanleiding van die reëls van die privaatreg benader.
  2. Vgl. van Praag, *Alg. Rechtsleer*, p. 106; G.A. van Poelje, *op. cit.*, p. 136 e.v.; Vegting, *Alg. Ned. Adm. Recht*, Deel 1, pp. 334, 335.

uitvoerende gesag van die staat openbaar sigself naamlik onder andere in wat in die Nederlandse reg bekend staan as die "beskikking", n term wat hier te lande gerus ook gebruik kan word. "De publiekrechtelijke rechtshandelingen, voor zover zij eenzijdig zijn, worden met het woord 'beschikking' aangeduid".<sup>1)</sup> Die beskikking is n regshandeling van die owerheid waarby die owerheid in n bepaalde geval eensydig bestaande of nuwe regsverhoudinge tussen die owerheid en burgers vasstel.<sup>2)</sup>

Daar kan onderskei word tussen regvasstellende en regskeppende beskikkings. By eersgenoemde geniet die uitvoerende gesag nie veel vryheid nie; dit is grootliks gebonde aan die wetlike reëling, byvoorbeeld die vasstelling van pensioene en van seëlregte en die aanslaan van belastings. In die geval van regskeppende beskikkings moet die uitvoerende gesag min of meer selfstandig optree by die verlening van regte of die oplegging van verpligtings aan die burger. Die toestaan van lisensies kan onderhierdie hoof tuisgebring word.

Beskikkings word aangedui onder verskillende benaminge soos toestemming, verlof, goedkeuring, magtiging, konsessie, vrystelling, ontheffing, en dies meer. Die toelating tot n kranksinnige gestig geskied met verlof van die owerheid; vir verskillende aanstellings in openbare ampte moet die Staatspresident of n Minister magtiging verleen, en persone wat sekere bedrywe wil beoefen, moet toestemming van die owerheid daarvoor verkry. Sonder hierdie verlof, magtiging of toestemming is die betrokke handeling onwettig. Al die bogenoemde terme kan geredelik saamgevat word onder die algemene benaming van owerheidsvergunninge.

Soos reeds aangetoon,<sup>3)</sup> word my bewering dat die verlening van n owerheidsvergunning nie n kwessie van regspraak is nie, duidelik na vore gebring deur die afwesigheid van n bestaande regsfeit in die geval van n aansoek om n vergunning en die

---

1) Van der Pot, op. cit., p. 341.

2) Vgl. G.A. van Poelje, op. cit., pp. 143,144; Stellinga, Ned. Adm. Recht, p. 159; van der Wel, op. cit., p. 4 e.v.; Vegting, Alg. Ned. Adm. Recht, Deel 1, p. 319.

3. Sien die bespreking onder B. Regspraak, in Hoofstuk 2.

oorweging daarvan. In so n geval word die owerheid nie gevra om hom uit te spreek oor n bestaande regsfeit nie en die applikant hoef ook nie regsfeite te bewys of te konkretiseer nie. Bepaalde persone het wel kragtens sekere positiefregtelike reëls n reg om n vergunning aan te vra en die owerheid is verplig om sy aansoek te oorweeg, maar die punt is dat daar nie gehandel word oor n bestaande regsfeit nie; n regsfeit ontstaan eers wanneer die vergunning toegestaan is, dit wil sê nadat die besluit deur die owerheidsorgaan geneem is, en dit is n bestuursbesluit.

En hierdie bestuursbesluit word eensydig vasgestel. Daarmee word bedoel dat n nuwe regsfeit eensydig deur die owerheidshandeling tot stand gebring word en nie as gevolg van byvoorbeeld n kontraksluiting tussen twee partye of iets dergelyks nie. n Vergunning is dus n eensydige owerheidshandeling. "Heeft men te doen met een tweezijdige handeling, welnu dan is dit geen Overheidshandeling," verklaar VAN PRAAG.<sup>1)</sup>

In die lig van die voorgaande kan nou gelet word op die standpunt wat ingeneem word deur ons hofe.

Rondom die twintigerjare vind ons herhaaldelik uitsprake van die hofe dat lisensierade nie ondergeskikte geregs-<sup>2)</sup> hofe is nie, maar bestuursliggame met bestuursfunksies.<sup>3)</sup> In die later so gewraakte beslissing in die saak van JOOMA v. LYDENBURG RURAL LICENSING BOARD<sup>4)</sup> bevind die Transvaalse hof dat ingevolge die betrokke ordonnansie die lisensieraad n absolute diskresie geniet - nie in die sin van arbitrêr nie maar van nie-regterlik - om die nodige sertifikaat vir die uitreiking van n lisensie toe te staan of te weier. REGTER TINDALL verklaar:<sup>5)</sup>

- 
1. Alg. Ned. Adm. Recht, p.4D. Die skrywer skryf verder: "Immers, een Overheidshandeling is uit de aard der zaak, d.w.z. per definitionem eenzijdig; anders ware het geen Overheidshandeling. Een Overheidshandeling toch is de handeling, waarbij rechtsregels worden uitgevaardigd of opgeheven."
  2. Stewart v. Witwatersrand Licensing Court, 1914 T.P.D. 178.
  3. Municipality of Vereeniging v. Mohamed Essop, 1916 A.D. 550; Britten & ors. v. Pope, 1916 A.D. 150.
  4. 1933 T.P.D. 477.
  5. Op p. 485 van die rapport.

"A body clothed with such powers does not exercise judicial functions; it exercises an absolute discretion and the discretion is administrative."

In die saak van LOXTON V. KENHARDT LIQUOR LICENSING BOARD <sup>1)</sup> verklaar die appélhof egter dat n dranklisensieraad beskou moet word as - "partly an administrative body" (Appélregter Watermeyer); "bodies with administrative and quasi-judicial functions" (Appélregter Centlivres); en "an administrative authority entrusted with quasi-judicial functions" (Appélregter Feetham).

Sedertdien handhaaf die hof die standpunt dat lisensierade quasi-regterlike funksies uitoefen, <sup>2)</sup> of, soos die Natalse hof dit per geleentheid gestel het: <sup>3)</sup> "administrative functions with a strong judicial flavour."

REGTER VAN DEN HEEVER het egter in die saak van YOFFE V. KOPPIES DISTRICT LICENSING BOARD <sup>4)</sup> weer die regte koers ingeslaan en verklaar dat waar n liggaam n aansoek om n vergunning oorweeg, daar nie sprake van regterlike verrigtings is nie. Die regter stel sy standpunt soos volg: <sup>5)</sup>

"In every case which has come to my notice in which it has been decided that the body concerned was engaged in 'judicial proceedings', its function was to deprive the subject of an existing right or to lay a charge or burden upon him."

REGTER ROPER meen dat die standpunt van REGTER VAN DEN HEEVER <sup>6)</sup> nie wyd genoeg gestel is nie. Na sy mening moet die verrigtings van vergunningsrade as quasi-regterlik beskou word selfs indien dit regte van belanghebbendes mag raak. Blykbaar onder die besef van die noodsaaklikheid van die geskilver-eiste by regspraak, verklaar REGTER ROPER dat indien n lis noodsaaklik is in hierdie gevalle, daar een bestaan tussen die

- 
1. 1942 A.D. 275.
  2. Pretoria North Town Council v. A 1 Electric Ice-Cream Factory (Pty) Ltd., 1953 (3) S.A. 1 (A.D.); Divaris v. Liquor Licensing Board, 1956, (3) S.A. 462(S.R.); Stellenbosch Municipality & Anor. v. Hani, 1959 (3) S.A. 586 (C)
  3. Roopsingh v. Rural Licensing Board for Lower Tugela & Ors.; 1950 (4) S.A. 248 (N)
  4. 1948 (3) S.A. 743 (O).
  5. Op p. 751 van die rapport
  6. Hack v. Venterspost Municipality & Ors., 1950 (1) S.A. 172 (W) op p. 189

1)

applikant vir die vergunning en enige beswaarmakers. Hierdie standpunt is onhoudbaar. Dit toon net dat nie onderskei word tussen die reg om aansoek om n vergunning te doen en die reg wat ingevolge n toegestane vergunning sal bestaan nie. n Applikant mag wel die reg hê om aansoek om die vergunning te doen en n ander persoon die reg om beswaar te maak, maar soos reeds aangetoon, gaan dit nie om die beregting van n geskil wat te doen het met n reeds bestaande regsfeit nie.

Die howe neem myns insiens oor die algemeen n korrekte standpunt in oor die aard van n vergunning deur te verklaar dat n vergunning eintlik n voorreg is en nie n reg nie. Die verskil waarop hier gesinspeel word, sal duidelik wees as in ag geneem word dat ons hier op publiekregtelike terrein beweeg en dat die toepassing van reëls van die privaatreg misleidend kan wees.

Alhoewel n owerheidsvergunning uit die aard van die saak n voorreg van groot materiële waarde kan wees, beteken dit nie dat die houer daarvan oor n absolute reg beskik nie in die betekenis wat gewoonlik deur die privaatreg daaraan verleen word, want waar die privaatreg die klem op individuele belange laat val, lê die publieke reg, in die moderne tyd altans, nadruk op die algemene belang. Die hof wys dan ook tereg daarop dat in die geval van vergunnings, veral dranklisensies, die algemene belang bokant dié van die besitter van die vergunning gestel moet word by die neem van besluite daaroor. Daarom word verklaar

- 
1. In hierdie trant is daar ookal deur die hof verwys na n quasi-lis! -sien Ramjee v. Eastern Cape Committee, Group Areas Board and Another, 1958 (2) S.A. 67 (E.L.D.), op p. 75. Gelukkig het Hoofregter Steyn gou hierdie jonger species van die quasi-genus die kop ingeslaan - sien Cassem en n ander v. Oos-Kaapse Komitee van die Groepsgebiederaad en Andere, 1959 (3) S.A. 651 (A.A.), p. 662.
  2. Brink v. Lichtenburg Liquor Licensing Board, 1944 T.P.D. 161.; Behr v. Oberholzer Liquor Licensing Board and Another, 1955 (2) S.A. 577 (T); Mc Cormick v. Liquor Licensing Board 1956 (1) S.A. 471 (S.R.)
  3. Sien Loxton v. Kenhardt Liquor Licensing Board, 1942 A.D. 275. Hierdie materiële waarde besorg aan n vergunning handelswaarde en as sodanig is dit onderhewig aan beslaglegging- sien Solomon v. Registrar of Deeds, 1944 C.P.D. 319; Nkwana v. Hirsch, 1956 (4) S.A. 450 (A.D.)
  4. In Johannesburg Liquor Licensing Board v. Hosiosky and Anor., 1949 (4) S.A. 406 (T); verklaar Regter Blackwell op p. 416; "The Board... will have regard... to any hardships which the licensee may suffer, but its paramount duty, is the public interest."

dat n vergunning nie n gevestigde reg is nie, maar n voorreg  
1)  
wat periodiek hernuwing verg.

B. Huurrade.

2)  
Huurrade is belas met verskeie funksies ter besker-  
ming van huurbesit wat deur die Huurwet gereël word, en met die  
beheer wat uitgeoefen word oor huurgelde. Daar bestaan ook nog  
3)  
n Huurbeheerraad wat as hoër interne kontrolerende en hersien-  
ingsliggaam oor die huurrade optree.

Die uitvoerende gesag as sodanig is egter nie n par-  
ty tot gedinge ingevolge hierdie wet nie en die wet is ook nie  
4)  
van toepassing op die Staat nie.

Dat huurrade wel regspraak beoefen, ly geen twyfel  
5)  
nie, soos FRANK aantoon:

"The rent board is a statutory body, which is not  
a Court of Law, but which holds enquiries and  
decides controversies between parties, and its  
functions are quasi-judicial."

Die huurrade is dus organe van die uitvoerende gesag,  
6)  
ingeskakel by die Nasionale Behuisingskantoor, wat benewens  
ander funksies ook privaatregtelike geskille tussen privaat per-  
sone bereg.

C. Die Groepsgebiederraad.

7)  
Hierdie raad, bestaande uit hoogstens twaalf lede  
deur die Minister aangestel, is wel n orgaan van die uitvoerende  
gesag, maar die funksies van die raad (en dié van sy komitees)  
is uitsluitlik administratief. Die funksies van die raad is  
hoofsaaklik om die Minister van advies te bedien oor sake raken-  
de die uitvaardiging van proklamasies vir die afbakening van

- 
1. Cohen v. Ventersburg Liquor Licensing Board, 1942 O.P.D. 223.
  2. Ingestel kragtens Artikel 4 van die Huurwet No. 43 van 1950, soos gewysig.
  3. Ingestel kragtens Artikel 13.
  4. Conroy N.O. v. Van Niekerk, 1946 (1) P.H., A. 38, Evans v. Schoeman N.O., 1949 (1)S.A. 571. Artikel 2 (3) van die Wet op die Ontwikkeling van Groepsgebiede No. 69 van 1955, soos gewysig, bepaal dat die Huurwet nie van toepassing is op die Groepsgebiede Ontwikkelingsraad is nie.
  5. Frank, A Practical Guide to the Rents Act, 1950, p.19. Sien ook Levy v. Pretoria Rent Board and Ors., 1946 (1) P.H., A.14.
  6. Kragtens die Eerste Bylae tot die Staatsdienswet No. 54 van 1957 is die Nasionale Behuisingskantoor n afsonderlike staatsdepartement. Sedert die voltooiing van hierdie werk is afgekondig dat hierdie kantoor nou onder die Departement van Gemeenskapsbou ressorteer.
  7. Ingestel kragtens Art. 2 van Wet No. 77 van 1957.

groepsgebiede en die uitreiking van permitte vir die verkryging van onroerende eiendom of vir die okkupasie daarvan.<sup>1)</sup> Die funksionering van die raad word taamlik breedvoerig deur die wet voorgeskryf, byvoorbeeld dat vir die doeleindes van n ondersoek getuies gedagvaar en die eed aan hulle opgelê kan word. Dit is hierdie formele wyse waarop die raad fungeer wat aanleiding daartoe gee dat die raad verwar word met n administratiewe hof, oftewel dat die verrigtinge daarvan as quasi-regterlik beskryf word.<sup>2)</sup> Die appélhof by monde van HCCFREGTER STEYN bevind egter tereg "dat die verrigtings van die Groepsgebiederaad by n ondersoek en aanbeveling insake n voorgestelde groepsgebied, nie uit eie aard verrigtings is wat kwasi-geregtelik genoem kan word in die sin waarin die uitdrukking veelal voorkom nie."<sup>3)</sup>

Geen geskille dien voor die raad nie<sup>4)</sup> en die raad kan dus nie regspraak uitoefen nie. Die Groepsgebiederaad is uitsluitlik n adviserende liggaam wat die Minister van advies bedien in verskeie aangeleenthede rakende die uitvoering en toepassing van die Groepsgebiedewet.

Die uitspraak van die Transvaalse hof met betrekking tot die Groepsgebiederaad se voorganger, die Adviserende Raad op Grondbesit, is oewegod van toepassing op die Groepsgebiederaad,<sup>5)</sup> naamlik:

"The Board is not, in my view, a quasi-judicial body to whom questions of law and fact are submitted for decision; it is a statutory board of enquiry with a duty to report its conclusions on the evidence to the Minister....."

- 
1. Art. 5.
  2. Sien bv. Sundarjee Investments (Pty) Ltd. v. De Vos Hugo, N.O. en n Ander, 1959 (2) S.A. 367 (T).
  3. Cassem en n Ander v. Oos-Kaapse Komitee van die Groepsgebiederaad en Andere, 1959 (3) S.A. 651 (A.A.), op p. 660.
  4. Ibid, p. 663, en sien ook Sader and Others v. Natal Committee, Group Areas Board and Others, 1957 (2) S.A. 300 (N.)
  5. Transvaal Indian Congress & Anor. v. Land Tenure Advisory Board & Ors., 1954 (2) S.A. 506 (T), op p. 509.

H O O F S T U K . 8.

ENKELE ADMINISTRATIEWE HOWE.

Die liggame wat hier bespreek word, is almal owerheidsorgane wat, afgesien van bestuursfunksies, regspraak beoefen in gedinge tussen die uitvoerende gesag en burgers, hetsy privaat persone of staatsamptenare.

Dit is nie die doel om n volledige opgaaf te maak van alle kollegiale administratiewe howe wat daar in die Republiek van Suid-Afrika bestaan nie. Daar kan n groot aantal van hierdie liggame in die wette, ordonnansies en regulasies nagespoor word, maar die doel is om enkele voorbeelde van die meer verteenwoordigende soorte administratiewe howe te bespreek wat tegelyk, uit n algemene oogpunt beskou, die bekendste is. Daarom word byvoorbeeld voorkeur gegee aan die Staatsdienskommissie, die Nywerheidshof en die Hof van die Ongevallekommissaris bo die Nasionale Bemarkingsraad,<sup>1)</sup> die Hersieningshof ingestel deur die Wet op die Ontwikkeling van Groepsgebiede<sup>2)</sup> en die Spesiale Hof kragtens die Wet op Reëling van Monopolistiese Toestande.<sup>3)</sup>

Daar is drie moontlikhede om die verskillende soorte administratiewe howe te klassifiseer. Eerstens kan die vraag gestel word of die howe suiwer regsprekend of ook besturend optree. Tweedens kan die vraag gestel word of die bevindings van die howe n strafregtelike karakter dra al dan nie. In die derde plek kan n indeling gemaak word op grond van die regsverhouding betrokke by die geding. Laasgenoemde indeling is meer bevredigend en word hier gevolg. Daarvolgens word onderskei tussen gedinge tussen die uitvoerende gesag en amptenare enersyds en die uitvoerende gesag en privaat persone andersyds.

Die ondersoek na die liggame het in elke geval te doen met die samestelling van die personeel daarvan, die reg-

- 
1. Ingestel kragtens Art. 2 van die Bemarkingswet No. 26 van 1937, soos gewysig.
  2. Sien Art. 19 (5) van Wet No. 69 van 1955, soos gewysig.
  - 3: Ingestel kragtens Art. 7 van Wet No. 24 van 1955, soos gewysig.

sprekende en bestuursbevoegdheid van die liggame, die wetlik voorgeskrewe prosedure wat gevolg moet word by hul verrigtings, en die moontlikheid van hoër beroep by wyse van appél na die burgerlike howe en die moontlikheid van interne hoër beroep. Die bespreking van die liggame word in elke geval, sover moontlik, onder hierdie hoofde gedoen. In enkele gevalle word van hierdie patroon afgewyk en word daar ook op die regspleging gewys soos uitgeoefen deur individuele beamptes, maar dit word gedoen ter wille van volledigheid en om n geheelbeeld van die werking van die betrokke instansie te verkry.

n Onderzoek na die werklike regspleging van administratiewe howe gaan in die meeste gevalle gepaard met veel moeilikhede en praktiese probleme. Hierdie opmerking geld veral daardie liggame wat minder of geen hof-eienskappe openbaar nie soos die Staatsdienskommissie en die Spoorwegrade. Die moeilikheid is dat hierdie liggame deurgaans afwykinge toon van die gewone howe en daar verskeie praktiese probleme as gevolg daarvan bestaan wat n ondersoek na die werkverrigting van hierdie liggame aansienlik bemoeilik en selfs onmoontlik maak.

① In die eerste plek bestaan hierdie liggame nie soos n gewone hof met n bepaalde plek van sitting of vasgestelde en reëlmatige sittingstye nie. In die meeste gevalle vind die sittings in departementele kantore plaas en in die geval van die Immigrasie-appélrade, waarvan daar vier in die Republiek op verskillende plekke bestaan, word maar byvoorbeeld n gemiddelde van tien verhore per jaar gehou.

② In die tweede plek is die verrigtings oor die algemeen nie vir die publiek toeganklik nie. In elk geval bestaan daar vir alle praktiese doeleindes nie openbaarheid van verhore nie.

③ In die derde plek word, behalwe in die geval van die Inkomstebelastinghof, geen beslissings gepubliseer nie met die gevolg dat n mens ook nie langs hierdie weg iets van die verrigtings van die administratiewe howe te wete kan kom nie. n Onderzoek na die notules van die verrigtings lewer ook nie veel op

nie; dit is óf nie vir die publiek toeganklik nie óf die notules is onvolledig aangesien getuienis alleen in sommige gevalle verbatim genotuleer word. In die meeste gevalle word slegs sekere punte in verband met die verrigtings aangeteken insoverre dit nodig geag word.

In sy geheel gesien, is die regspleging van die administratiewe howe in Suid-Afrika vir die regswêreld en vir die publiek 'n geslote boek. Die Inkomstebelastinghof is 'n enkele uitsondering op hierdie reël. Hierdie hof, bestaande uit 'n regter van die hooggeregshof en deskundige assessore, toon die grootste ooreenkoms met die bestaande burgerlike howe en is onteenseglik ons beste administratiewe hof. Die res van die administratiewe howe toon in wisselende mate afwykings van die burgerlike howe.

Gevolglik is die ondersoek wat hier volg, gedoen aan die hand van die wette en regulasies wat daarop betrekking het en dit is aangevul met persoonlike ondersoek en navrae by die betrokke kantore.

#### A. Die Uitvoerende Gesag teenoor Staatsamptenare.

Onder hierdie hoof word die twee vernaamste soorte staatsdepartementele organe bespreek wat belas is met die uitoefening van tug-maatreëls oor die werknemers van die uitvoerende gesag. Hierdie organe is die Staatsdienskommissie en die Spoorwegrade. Die uitvoerende gesag is kragtens verskillende wette bevoeg om interne orde en dissipline onder sy dienare te handhaaf. Die dienare van die Spoorweg -en Hawensadministrasie is afsonderlik georganiseer van die staatsdiens en hierdie liggaam is self verantwoordelik vir die handhawing van orde en dissipline onder sy werknemers.

Hierdie amptenaarsverhouding verdien vooraf eers afsonderlike bespreking.

#### Die Amptenaarsverhouding.

Omdat die amptenaarsverhouding op die oog af heelwat ooreenkoms met 'n gewone dienskontrak toon, kom die opvatting algemeen voor dat mens hier suiwer met 'n dienskontrak tussen

werkgewer en werknemer te doen het waar wilsooreenstemming tussen die kontrakterende partye aanwesig is: "De wilsuitingen van overheid en ambtenaar moeten samenvallen; anders ontstaat die verhouding niet." <sup>1)</sup> Skrywers wat hierdie opvatting huldig, voeg egter in die reël daaraan toe dat dit hier wel om n besondere soort dienskontrak gaan, naamlik een met n publiekregtelike karakter. <sup>2)</sup> VAN DER MERWE praat ook van n "publiekregtelike dienskontrak" en bevind dat die regsverhouding tussen staatsamptenaar en staat op kontrak berus, alhoewel hy toegee <sup>3)</sup> dat die inhoud van die gewone dienskontrak daarvan verskil. Ongelukkig gaan die skrywer nie dieper op die aangeleentheid in nie.

Ook BEINART onderskryf die kontraksteorie. Hy gaan breedvoerig in op die historiese agtergrond van die amptenaarsverhouding in Suid-Afrika en skryf dan: <sup>4)</sup>

"The better view is, therefore, that the legal relationship between the Crown and the employee is still a contract and where the Act is silent on a particular point, the common law applies. All that the statutes do is to exclude certain common law terms either expressly or by necessary implication."

En dan vervolg die skrywer met die volgende insiggemende opmerking oor die posisie in Suid-Afrika: <sup>5)</sup>

"South African statutes have gone a long way towards establishing security of tenure enforceable in the ordinary court of the land.....Although our statutes have generally speaking given security of tenure and established the jurisdiction of the courts in relation to government contracts of service, they have also contributed towards a curtailment of supervision by the court. Questions of inefficiency and misconduct, for example, are determined by domestic tribunals, over which the courts of law have only a limited control. In this way, much of the law relating to the civil service has been pushed into the sphere of administrative law."

Ons howe het teenstrydige bevindinge oor die aangeleentheid ge-

- 
1. Kranenburg, Inl. in het Ned. Adm. Recht, p. 93. Vgl. ook Oud op. cit., Deel 11, pp. 389, 390 en Kranenburg, Ned. Staatsrecht, Deel 1, p. 386.
  2. Sien Oud, loc. cit.; van Praag, Alg. Ned. Adm. Recht, p. 222.
  3. Die Beskerming van Vorderingsregte uit Kontrak teen Aantasting deur Derdes, pp. 25, 26 en 179.
  4. The Legal Relationship between the Government and its Employees, S.A.L.R. 1955, p. 21, op p. 63.
  5. Ibid, p. 71.

noteer. In Lavoipierre v. Union Government, 1925 T.P.D. 47, is bevind dat die regte van n staatsamptenaar nie uit n kontrak tussen hom en die Kroon vloeel nie,<sup>1)</sup> maar in Schierhout v. Minister of Justice, 1926 A.D.<sup>2)</sup> verklaar die hof weer dat die amptenaar "contracts at his appointment that he will serve the State in accordance with the statutes and the statutory regulations", en, van die ander kant weer, verklaar die hof in Brandaw v. Union Government 1931 N.P.D. 57 op p. 73 : "The Crown contracts that it will perform its statutory obligations.."

PLEWMAN weer kom tot die gevolgtrekking dat die betrokke regsverhouding sui generis is.<sup>3)</sup>

Ek is van mening dat hierdie kontrakteorie nie kan opgaan nie en die fout met hierdie sienswyse is myns insiens daarin geleë dat soos so dikwels in sake betreffende die administratiewe reg, daar uitgegaan word vanaf die reëls van die privaatreg en die norme wat daar gestel word, word dan van toepassing gemaak op die administratiewe reg wat, as publieke reg, dikwels n geheel ander aard en karakter het, soos nou weer hier in die amptenaarsverhouding weerspieël word.<sup>4)</sup>

Ek sluit my aan by die standpunt van VAN DER POT,<sup>5)</sup> BERGHUIS,<sup>6)</sup> STELLINGA<sup>7)</sup> en MAST<sup>8)</sup> dat die aanstelling van staatsamptenare deur die owerheid gesien moet word "als een eenzijdige overheidshandeling op grond van het geldende recht. Niets verset zich er dan tegen, dat deze overheid het geldende recht zo nodig herziet, met dien verstande dat ook verkregen rechten zo-<sup>9)</sup> veel mogelijk moeten worden geëerbiedigd."

- 
1. Vgl. ook in hierdie verband Union Government v. Ocean Accident and Guarantee Corp. Ltd., 1956(1) S.A. 577 (A.D.)
  2. Op p. 108 van die rapport. Vgl. ook Venter v. S.A.R. & H., 1949 (2) S.A. 774(W) Sien ook in hierdie verband Nicol, N.O. v. Lawrie, 1950 (3) S.A. 151 (A.D.)
  3. General Principles Governing Employment in the Public Service, S.A.L.J., Vol. 72, (1955) p. 70.
  4. Vgl. Mast, op. cit., p. 36.
  5. Sien Op. cit., p. 217
  6. Het Rechtskarakter der Ambtenaarsverhouding - sien veral pp. 166 e.v. en 230 e.v.
  7. Sien Ned. Staatsrecht, p. 62 e.v. en Ned. Adm. Recht, pp. 16, 17.
  8. Sien Op. cit., p. 36 e.v.
  9. Stellinga, Ned. Staatsrecht, p. 65

Volgens hierdie opvatting is daar nie by die amptenaarsverhouding wilsooreenstemming en gevolglike kontraksluiting volgens reëls van die privaatreg aanwesig nie, al vertoon dit op die oog af hierdie kenmerke, maar word die regte en verpligtinge van die amptenaar eensydig deur die owerheid vasgelê deur middel van 'n wetlike bepaling en kan hierdie regstoestand insgelyks gewysig word na gelang van die noodwendigheid van die diens. Weliswaar is dit maar net te verwag dat die staat onder normale omstandighede by sy indiensneming van amptenare die reëls en gebruike van die privaatregtelike regsverkeer sal volg soos die uitnodiging tot diensbetrekking en die aantreklikmaking van die diens. Dit verander egter nie die posisie dat die staat hierdie regsverhouding weer eensydig kan wysig nie, soos onder andere hieronder aangetoon word aan die hand van die bepalings van die Staatsdienswet. "Wanneer men bij de ambtenaarsverhouding aan een overeenkomst of tweezijdige handeling met wederzijdse wilsovereenstemming blijft vasthouden, dan kan er voor eenzijdige verandering in de voorwaarden, waaronder die wilsover-

1)

2)

'n Belangrike oorweging wat MAST noem, is dat -

"de belangen van de dienst steeds op die van de ambtenaar de voorrang moeten hebben. De ambtenaar is er voor de openbare dienst en niet andersom."

Met ander woorde, die algemene belang staan weer voorop en dit het nou reeds verskillende male geblyk hoedat die administratiewe reg draai om die algemene belang en nie om individuele belange of regte wat die privaatreg weer voorop stel nie.

Artikel 2(3) van die Staatsdienswet No. 54 van 1957, soos gewysig, verwys na die indiensneming van amptenare deur die regering van die Republiek,<sup>3)</sup> en gee dan uitdruklik aan die Staatsdienskommissie "die bevoegdheid om te gelas dat enige pos wat hy een afdeling ingesluit is, uit daardie afdeling verwyder en by 'n ander afdeling ingesluit moet word.....Met dien verstande dat 'n lasgewing ingevolge hierdie artikel nie aan 'n

---

1. Stellinga, Ned. Staatsrecht, p. 65.  
2. Op. cit., p. 37.  
3. Sien die woordomskrywing van "Regering" in Art. 1(1) (xv).

beampte verlof of n ander voorreg of reg wat sy bekleding van n pos.....meegebring het, mag ontnem nie." Voorts bepaal Art. 13 (1), met sekere voorbehoude, dat "elke beampte en werknemer, wanneer die openbare belang dit vereis<sup>1)</sup> oorgeplaas (kan) word uit die pos of betrekking wat hy bekleed, na enige ander pos of betrekking in dieselfde of enige ander departement, hetsy so n pos of betrekking in n ander afdeling of van n laer graad is al dan nie, en hetsy so n pos of betrekking binne of buite die Republiek is." Die wet verwys ook uitdruklik na die belange van die Staatsdiens. Art. 21 (2) (c) bepaal dat op aanbeveling van die Staatsdienskommissie kan spesiale verhogings aan n verdienstelike amptenaar toegeken word indien dit "in die staatsdiens se belang is."

Dus, alhoewel die amptenaarsverhouding in vele opsigte ooreenkomste met die privaatregtelike kontraksluiting by indiensneming toon, verleen die besondere karakter van die verhouding tussen staat en amptenaar nie steun aan die opvatting van gewone kontraksluiting nie, en veral nie die feit dat hy die amptenaarsverhouding die algemene belang bo individuele belange gestel word nie. Die benoeming is dan n eensydige owerheidsdaad waarby, soos MAST dit uitdruk,<sup>2)</sup> "het reglementair of wettelijk statuut op de ambtenaar toepasselijk wordt gemaakt. Het gaat hier om wat de Franse rechtsleer een 'acte-condition' noemt."

1. DIE STAATSDIENSKOMMISSIE. 31

Ooreenkomstig die bepalings van Artikel 142 van die Z.A. Wet, 1909, het die parlement in agtereenvolgende wette voorsiening gemaak vir die aanstelling van n permanente

- 
1. My kursivering. Nog n verwysing in die wet na die openbare belang word gevind in Art. 14(4) wat bepaal dat n amptenaar desnoods na die bereiking van die leeftydsgrens waarop hy kragtens die wet uit die Staatsdiens moet tree, in diens gehou kan word "as dit in die openbare belang is."
  2. Op. cit., p. 37.
  3. Ingestel kragtens Artikel 4(1) van Wet No. 54 van 1957.

Staatsdienskommissie. Die Staatsdienskommissie is die sentrale koördinerende liggaam in alle aangeleenthede insake die personeel en personeelbenodigdhede van die staatsdiens en ressorteer onder die Minister van Binnelandse sake, maar word as 'n afsonderlike staatsdepartement beskou.<sup>2)</sup> Die algemene administrasie van die Staatsdiensregulasies berus by hierdie liggaam wat ook oor alle vrae aangaande die vertolking en uitwerking daarvan beslis.

Die Staatsdienskommissie is 'n goeie voorbeeld van die soort administratiewe hof wat regspraak beoefen tussen die staat en sy werknemers.

(a) Samestelling.

Die Kommissie bestaan uit vyf lede wat deur die Staatspresident aangestel word op grond van onder andere hul kennis van of ondervinding in die Staatsdiens.<sup>3)</sup> Die ampstydperk van 'n lid is vyf jaar met 'n vasgestelde salaris.<sup>4)</sup> 'n Lid kan in sy amp geskors word op grond van wangedrag, ongeskiktheid vir sy ampspligte ensovoorts. Sodanige skorsing moet egter aan albei Huise van die parlement voorgelê word en indien die skorsing al-<sup>5)</sup> dus bekragtig word, word die lid van sy amp onthef.

(b) Bevoegdhede.

1. Regsprekend.

Die Kommissie besit nie oorspronklike jurisdiksie nie, maar tree slegs op as 'n regbank van appél in geskille tussen die staatsdiens en staatsamptenare op grond van ongeskiktheid of onbekwaamheid<sup>6)</sup> of op grond van wangedrag.<sup>7)</sup> Die Kommissie kan in

1. Wet No. 29 van 1912, en toe hierdie wet herroep is, deur Artikel 2 van Wet No.27 van 1923. Die hof het in Evans v. Public Service Commission and Minister of Justice 1920 T.P.D.170 die mening uitgespreek dat die Staatsdienswette die regte van die amptenare teenoor die administrasie beskerm. Regter Bristowe verklaar op p.173 van die rapport dat die staatsdienswette "interposed certain machinery between the civil servant and the arbitrary power of the Crown. They are for the protection of the civil servant, and they modify in his favour the rigour of the common law." Sien ook Stander v. Administrator Natal & Ors., 1960(1) S.A. 327 (N).
2. Sien die Eerste Bylae tot die Staatsdienswet (No.54 van 1957).
3. Art. 4 (2) (a)
4. Art. 4 (5) (a).
5. Art. 4 (10) en (11)
6. Art.15 (6).
7. Art.18 (16).

n appél teen n skuldigbevinding op grond van ongeskiktheid of onbekwaamheid en op grond van wangedrag "die appél in sy geheel of gedeeltelik toestaan en die bevinding tersyde stel of wysig, of die appél afwys en die bevinding in sy geheel of gedeeltelik bekragtig." <sup>1)</sup> By afwysing van die appél geniet die Kommissie geen strafbevoegdhede nie, maar doen slegs aanbevelings aan die Minister of Administrateur. <sup>2)</sup>

## 2. Administratief.

Die Kommissie besit kragtens die wet verskeie administratiewe pligte met betrekking tot of voortspruitende uit die indiensneming van en die diensvoorwaardes in die algemeen van staatsamptenare, en is veral belas met die doen van allerlei aanbevelings van administratiewe aard. <sup>3)</sup>

### (c) Prosedure.

Die wet skryf geensins die wyse voor waarop die Kommissie moet funksioneer by die aanhoor van n appél nie. Daar bestaan ook nie enige regulasies, departementele voorskrifte of n kode wat die prosedure by die aanhoor van n appél voorskryf nie. <sup>4)</sup> Die notules is nie vir die publiek toeganklik nie. Geen redes word deur die Kommissie vir sy beslissings verstrek nie en die beslissings word ook nie gepubliseer nie. Die wet maak nie voorsiening vir die verlening van regsverteenvoordiging nie en dit word ook nie toegelaat nie, behalwe in die vorm van skriftelike <sup>5)</sup> vertoë wat tot die Kommissie gerig mag word. Die appellant geniet in elk geval nie die reg om persoonlik voor die Kommissie te verskyn nie. Daar dien verder op gelet te word dat n amptenaar geen appél teen n strafbepaling het nie, maar hy kan slegs teen n bevinding van die ondersoekbeampte na die Kommissie appelleer.

1. Art.15 (13) in die geval van ongeskiktheid of onbekwaamheid, en Art. 18(19) in die geval van wangedrag.
2. Art. 15(16) - ongeskiktheid of onbekwaamheid, en Art. 18(21) - wangedrag.
3. Art. 6 en 8.
4. In *Evans v. Public Service commission and Minister of Justice*, 1920 T.P.D. 170, het die hof beslis dat die Kommissie nie n geregshof is nie en daarom nie gebonde is aan die prosedure wat in geregshowe gevolg word nie.
5. Vgl. *Dabner v. S.A. Railways & Harbours*, 1920 A.D. 583

Gedurende die jare 1956 tot 1958 is n gemiddelde van vier-en-ses-<sup>1)</sup>tig verhore deur die Kommissie gehou.

(d) Hoër Beroep.

Daar is nie voorsiening gemaak vir die amptenaar vir interne hoër beroep of vir appél na die howe nie, maar beslissings van die Kommissie is outomaties aan interne hoër beroep onderhe-  
wig, aangesien die Kommissie op appél slegs n bevinding noteer en dan n aanbeveling aan die Minister of die Administrateur doen in verband met stappe wat teen die betrokke amptenaar gedoen moet word.<sup>2)</sup> Enige sodanige aanbeveling van die Kommissie kan, voordat dit uitgevoer is, deur die Kommissie teruggetrek of gewysig word of deur die Staatspresident verwerp of gewysig word,<sup>3)</sup> en behou-  
dens hierdie bepaling, kan die Minister of Administrateur vol-  
gens die aanbeveling van die Kommissie handel of enige ander<sup>4)</sup> weg inslaan wat die Kommissie wettiglik kon aanbeveel het.

2. SPOORWEGRADE.

Die Spoorweg- en Hawensadministrasie is self verant-  
woordelik vir die handhawing van dissipline onder sy dienare.

- 
1. Besonderhede van hierdie aard en i.v.m. die funksionering van hierdie liggame in die praktyk is verkry by wyse van vraelys-  
te wat aan verskillende van die liggame gestuur is en/of by  
wyse van persoonlike ondersoek en navrae by die betrokke kan-  
tore.
  2. In die geval van onbekwaamheid kan die Kommissie kragtens Art.  
15(16) aanbeveel:  
"(a) dat geen verdere stappe in die saak gedoen word nie; of  
(b) dat die betrokke beampte na n ander pos oorgeplaas of in  
diens gehou word addisioneel tot die vaste diensstaat; of  
(c) dat sy salaris of graad of sy salaris sowel as sy graad  
verlaag word in die mate wat aanbeveel word; of  
(d) dat hy uit die staatsdiens met ingang van n datum deur  
die Minister of Administrateur vermeld word, ontslaan  
word."  
In die geval van wangedrag kan die Kommissie kragtens Art. 18  
(21) aanbeveel:  
"(a) dat bedoelde beampte gewaarsku of berispe word; of  
(b) dat n boete van hoogstens tweehonderd pond hom opgelê  
word, welke boete verhaal kan word deur aftrekking van  
sy emolumente in die paaiemente wat deur die Minister  
of Administrateur vasgestel word; of  
(c) dat hy na n ander pos oorgeplaas of dat hy addisioneel  
tot die vaste diensstaat in diens gehou word; of  
(d) dat sy salaris of graad of sy salaris sowel as sy graad  
verlaag word in die mate wat aanbeveel word; of  
(e) dat hy ontslaan of aangesê word om uit die staatsdiens te  
bedank met ingang van n datum wat deur die Minister of  
Administrateur vermeld word."
  3. Art. 7 (1).
  4. Sien Art. 15 (17) in die geval van onbekwaamheid, en Art. 18  
(22) in die geval van wangedrag.

Anders as in die geval van die Staatsdiens word orde en dissipline in hierdie onderneming, behalwe deur individue soos die Hoofbestuurder, ook nog deur meer as een liggaam gehandhaaf.

Die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens is n staatsvervoeronderneming en ressorteer onder die Ministerie van Vervoer. Artikel 126 van die Unie-grondwet het reeds voorsiening gemaak vir die daarstelling van n raad wat die beleid en beheer van die Spoorweë en Hawens moes uitvoer. Artikel 1 van Wet 17 van 1926 bepaal dat hierdie raad genoem sal word die Spoorweg- en Haweraad. Eienaardig genoeg verklaar hierdie latere wet dat:

"Het bestuur en de exploitatie van de spoorwegen en havens worden, met inachtneming van het beheer van de Minister, uitgeoefend door de algemene bestuurder, die daarbij geleid wordt door zodanige regulaties als de Minister van tijd tot tijd na overleg met de raad en overeenkomstig de bepalingen van deze Wet kan maken."1)

As gevolg van hierdie bepaling van die wet het die Spoorweg- en Haweraad slegs adviserend geword wat die bestuur van die onderneming betref. Die uitvoerende hoof van die departement is die Hoofbestuurder, voorheen die Algemene Bestuurder genoem. By hom berus die bestuur en beheer van die administrasie.<sup>2)</sup>

In hierdie departement word daar twee afsonderlike soorte regspraak gevind, naamlik in gevalle waar tug op amptenare toegepas word en tweedens in geval van die sogenaamde bevorderingsappëlle. Laasgenoemde is uniek in dié opsig dat dit in geen ander Staatsdepartement gevind word nie.<sup>3)</sup>

### Bevorderingsappëlle.

Daar bestaan in die departement n stelsel waarvolgens n dienaar appél kan aanteken teen die bevordering van n ander dienaar in die diens. Net soos in die Staatsdiens, bestaan daar in hierdie departement ook n Dienskommissie vir die behandeling van aanbevelings vir benoemings en bevorderings in die diens. Die grondslae vir bevorderings in die diens en appëlle in verband daarmee word wetlik gereël. Artikel 9 van die Wet op Spoorweg- en

- 
1. Art. 2 (2) van Wet No. 17 van 1916.
  2. Sien die Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika, No. 29, p. 390.
  3. Sien Davies and Others v. Bekker, N.O., and Smit, 1934 T.P.D. 384, waar die moontlikheid van bevorderingsappëlle in die Staatsdiens bespreek is.

Hawediens No. 22 van 1960 bepaal:

"(1) Wanneer n vakature in een of ander vertakking van die Diens voorkom, word daar by die vulling van die vakature gelet op die betreklike bekwaamheid van twee of meer dienare wat in aanmerking kom om dit te vul of, indien hul aansprake ten opsigte van bekwaamheid gelyk staan, word hul betreklike voorrang in aanmerking geneem.

(2) n Dienaar wat beweer dat n vakature gevul is sonder inagneming van die bepalings van sub-artikel (1), kan by die Hoofbestuurder in hoër beroep gaan en, indien hy nie met die beslissing van die Hoofbestuurder tevrede is nie, kan hy hom voorts beroep op die Spoorweg- en Haweraad, wie se beslissing afdoende is."

Hiermee word daar vir n heel besondere soort regspraak tussen die Staat en werknemers van die departement deur die Hoofbestuurder en die Spoorweg- en Haweraad voorsiening gemaak.

### Tugappélle

Die Dienswet maak voorsiening vir die handhawing van n interne tug-funksie deur die departement teenoor sy dienare en daar word n verskil gemaak tussen beskuldigings van onbekwaam-<sup>1)</sup>heid en tugoortredings.<sup>2)</sup> Wanneer bevind word dat n dienaar in permanente diens onbekwaam is en dat sodanige onbekwaamheid te wyte is aan sy eie gewoontes, sorgeloosheid of gebrek aan belangstelling of aan enige ander oorsaak waarvoor hy verantwoordelik is, word daar met hom gehandel asof hy skuldig bevind is aan n tugoortreding.<sup>3)</sup> Dan word daar nog onderskei tussen geringe<sup>4)</sup> en ernstige tugoortredings. Vir n geringe tugoortreding moet die dienaar in eenvoudige terme in kennis gestel word van die klag teen hom en daar moet aan hom n geleentheid gebied word om enige verduideliking wat hy nodig ag, te verstrek.<sup>5)</sup> Vir n ernstige tugoortreding word n skriftelike klag waarop die dienaar n geleentheid moet kry om die klag te erken of ontken vereis en hy kan daarop n skriftelike uitleg gee.<sup>6)</sup> Hangende die beslissing

---

1. Art. 10 van die Dienswet No. 22 van 1960.

2. Art. 18.

3. Art. 10. (3)

4. Art. 18 (1)

5. Art. 18 (2)

6. Art. 18 (3). Sien Shames v. S.A. Railways & Harbours 1922 A.D. 228; van Tonder v. S.A. Railways Administration, 1929 T.P.D. 128; Lewis v. S.A. Railways & Harbours, 1945 N.P.D. 320, wat betrekking het op die ooreenstemmende bepalings van Art. 15 (3) van die ou Dienswet No. 23 van 1925

kan die dienaar geskors word, selfs met verlies van sy emolumente.<sup>1)</sup>

(a) Onderzoek deur Departementele Beampte.

Die ondersoek na die beweerde onbekwaamheid of tug-oortreding word deur n departementele beampte gedoen wat in sy prosedure en beslissing n "billike diskresie" moet uitoefen en hy moet gelei word "deur die meriete van die geval wat van wesenlike betekenis is."<sup>2)</sup>

(b) Appél na Tugappélraad.

By skuldigbevinding kan n dienaar in vaste diens binne veertien dae appélleer na die tugappélraad van sy distrik teen die beslissing self of teen die vonnis of teen die terughouding van sy emolumente.<sup>3)</sup> n Tugappélraad bestaan uit n dienaar benoem deur die departement en één dienaar gekies uit die klas van dienare waartoe die appellant behoort en die distrik waarin hy gestasioneer is.<sup>4)</sup> Vir die doel van die verkiesing van verteenwoordigers op n appélraad word distrikte voorgeskryf asook die wyse van verkiesing van verteenwoordigers. Hulle ampstyd is hoogstens twee jaar.<sup>5)</sup>

So gou moontlik nadat appél aangeteken is, moet die appélraad die saak aanhoor; dit hoor verdere getuienis aan as die raad dit nodig ag en rapporteer sy bevinding aan n voorgeskrewe amptenaar. Die dienaar is geregtig om teenwoordig te wees gedurende sy verhoor en hy mag getuies onder kruisverhoor neem.<sup>6)</sup> Die wet bepaal ook dat in sy prosedure en bevinding n appélraad n billike diskresie moet uitoefen en dat hy hom moet laat lei deur die meriete van die geval wat van wesenlike betekenis is.<sup>7)</sup>

---

1. Art. 18(5). Hierdie artikel verleen aan die departement n diskresie om n dienaar te skors sodra n beweerde daad van waggedrag onder die aandag van die administrasie gebring is, en dit is nie nodig dat n aanklag reeds deur die administrasie opgestel moet wees nie-sien Leibbrandt v. South African Railways 1941 A.D. 9.

2. Art. 20 (6)

3. Art. 21 (1) (a)

4. Art. 21 (13).

5. Art. 21 (14)

6. Art. 21 (1)(b). n Spoorwegdienaar het nie die reg van appél na n burgerlike hof nie, behalwe die reg van hersiening op grond van onwettigheid of onreëlmatigheid in die verrigtings, en dan alleen as die onwettigheid of onreëlmatigheid tot n finale stadium deurgevoer is en hy sy buite-regerlike middele uitgeput het-Sien Self v. S.A.R., 1918 C.P.D.32 en Shames se saak supra..

7. Art. 21 (1) (c)

Die amptenaar aan wie die appélraad sy bevinding rapporteer, beslís die saak na oorweging van die bevinding van die appélraad of die appellant skuldig is al dan nie, en indien hy beslís dat die appellant skuldig is, kan hy die straf wat die appélraad aanbeveel het, bekragtig, of hy kan nligter of swaarder straf oplê (insluitende die terughouding van emolumente).<sup>1)</sup> Sy beslissing is finaal indien dit ooreenstem met n eenparige bevinding van die appélraad.<sup>2)</sup>

(c) Appél na die Hoofbestuurder.

Indien die genoemde beslissing nie ooreenstem met die eenparige bevinding van die appélraad nie, of indien die bevinding van die raad nie eenparig was nie, kan die dienaar na die Hoofbestuurder appelleer en kam laasgenoemde so n beslissing gee of so n bevel verleen betreffende enige aangeleentheid wat die onderwerp van die appél uitmaak as wat die voorgeskrewe amptenaar sou kon gegee of verleen of moes gegee of verleen het.<sup>3)</sup> In hierdie geval is die dienaar nie geregtig om weer gehoor te word nie.<sup>4)</sup>

Die howe het beslís dat as die res gestae waarop die strafgeding gebaseer is iets skyn te openbaar wat wangedrag uitmaak waaraan die dienaar skuldig kan wees, al is hy nie skuldig aan die misdaad waarvan hy aangekla is nie, kan sy geval weens daardie wangedrag departementeel behandel word.<sup>5)</sup> By departementele optrede na skuldigbevinding of vryspreking op n strafregtelike aanklag, moet die strawwe of onbevoegdhede deur die dienaar gely ten gevolge van die strafregtelike vervolging in sy saak, in aanmerking geneem word wanneer daar tot n beslissing geraak word.<sup>6)</sup>

Regsverteenwoordiging en Hoër Beroep.

Regsverteenwoordiging word in geen stadium toegelaat nie en die hof het ook beslís dat departementele regulasies wat regsverteenwoordiging verbied intra vires is.<sup>7)</sup> n Denaar word

---

1. Art. 21 (3).

2. Art. 21 (4).

3. Art. 21 (8).

4. Sien Stoner v. S.A.R. & H. 1933 A.D. 446.

5. Sien Bagley v. S.A.R., 1928 N.P.D. 401; Crous v. S.A.R., 1936 W.L.D. 103; Neethling v. S.A.R., 1938 A.D. 487; O'Neill v. S.A.R. & H., 1958 (1) S.A. 373 (w).

6. Art. 19 (6).

7. Dabner v. S.A. Railways & Harbours, 1920 A.D. 583.

egter wel toegelaat om bygestaan te word deur n amptenaar van n verteenwoordigende personeel- of vakvereniging of n deur hom gekose dienaar wat gestasioneer is op of naby die plek waar hy in diens is, in welke geval daar aan die hulpverlenende dienaar vergoeding betaal word vir die tyd noodsaaklikerwys deurgebring by so n ondersoek.<sup>1)</sup>

Die beslissing van die Spoorweg- en Haweraad is finaal en daar bestaan geen moontlikheid van appél na n burgerlike hof nie en daar is ook nie voorsiening gemaak vir verdere interne hoër beroep nie. Die appélhof verklaar:<sup>2)</sup>

"The policy of the Legislature was that matters of discipline in the Railways Service should be dealt with by the domestic tribunals provided for therein, and should not be dragged into the courts of law."

### 3. KRYGSRADE.

Krygsrade is organe vandie Departement van Verdediging wat belas is met regspraak in dissiplinêre sake waarin lede van die Suid-Afrikaanse Weermag teregstaan. Die reëls wat hierop betrekking het, word vervat in die Verdedigingswet No. 44 van 1957, die Eerste Bylae tot die wet en die Reëls om uitvoering te gee aan die Eerste Bylae.<sup>3)</sup> Die bepalinge van die Eerste Bylae tesame met die Reëls maak die Reglement van Dissipline uit,<sup>4)</sup> en is van toepassing op alle lede van die Staande Mag, die Burgermag, die Kommandos, die Opleidingskorps vir Kadetoffisiere en die Reserwe.<sup>5)</sup> Kragtens die wet kan die Staatspresident in oorlog met n Reglementsraad die Reëls uitvaardig of wysig of herroep om aan die Eerste Bylae uitvoering te gee.<sup>6)</sup>

Die Eerste Bylae tot die wet gee omskrywings van die verskillende misdrywe wat ingevolge die wet begaan kan word; dit skryf voor die strawwe wat daarvoor opgelê kan word, die bevoegdheid van die burgerlike howe en krygsrade insake hierdie misdrywe,

---

1. Art. 22.

2. Shames v. South African Railways and Harbours, 1922 A.D. 228 op p. 235. Sien ook Self v. S.A.R. supra.

3. Buitengewone Staatskoerant No. 6061 van 30 Mei 1958.

4. Art. 104 (1) van die Verdedigingswet No. 44 van 1957, soos gewysig.

5. Art. 104 (5).

6. Art. 104 (3).

terwyl die Reëls die samestelling van krygsrade bepaal en die prosedure voorskryf wat deur hierdie liggame gevolg moet word. Die wet self omskryf die regsbevoegdheid van die burgerlike howe met betrekking tot die misdrywe kragtens die Reglement van dissipline. Dit kom daarop neer dat die magte van die burgerlike howe nie uitgesluit word nie, maar dat hulle konkurrente jurisdiksie met krygsrade besit.

Die prosedure wat gevolg word waar n persoon aangekla word van n misdryf ingevolge die Reglement, is kortliks soos volg. Enige meerdere kan n mindere wat n misdryf begaan, waar-  
sku dat n aanklag teen hom ingestel word en hom vir sekere mis-  
drywe desnoods arresteer en laat aanhou,<sup>1)</sup> en n skriftelike ver-  
slag dienaangaande indien. Die adjudant van die betrokke een-  
heid of, in sommige gevalle die aanklaër wat in die saak benoem  
is, moet die beskuldigde daarna voor die bevelvoerder van die  
eenheid bring.<sup>2)</sup> Die bevelvoerder is by magte om sy bevoegdhede  
aan n offisier van sy eenheid te deleger<sup>3)</sup> wat die saak summier  
kan verhoor indien dit binne sy regsbevoegdheid val, of hy kan  
die saak na die bevelvoerder terugverwys.<sup>4)</sup> Indien die bevelvoer-  
der die nodige bevoegdheid van n Beleggende Outoriteit verkry,<sup>5)</sup>  
kan hy óf die saak summier verhoor óf n voorlopige ondersoek hou  
en aansoek doen dat die beskuldigde deur n krygsraad verhoor  
word.<sup>6)</sup>

(a) Samestelling.

Die samestelling van krygsrade word bepaal deur beide die Eerste Bylae en die Reëls. Eersgenoemde maak voorsiening vir die aanstelling van algemene of gewone krygsrade en algemene krygsrade besit groter en omvattender bevoegdhede as die gewone krygsrade.<sup>7)</sup>

Algemene Krygsrade.

Hierdie krygsrade word deur die Staatspresident belê en bestaan uit minstens drie en hoogstens vyf lede,

- 
1. Reël 2, en sien ook Art. 52 van die Eerste Bylae.
  2. Reël 10.
  3. Art. 62 (2), Eerste Bylae.
  4. Reël 11.
  5. Art. 62 (3), Eerste Bylae.
  6. Reël 14.
  7. Art. 70 en 71, Eerste Bylae.

(ingeval van n halsmisdaad of strafbare manslag) en geen ander persoon as n offisier van die Suid-Afrikaanse Weermag, of n regter of afgetrede regter van die hooggeregshof of n praktiserende advokaat met minstens tien jaar ondervinding, mag lid van so 'n algemene krygsraad wees nie.<sup>1)</sup>

Gewone Krygsrade.

n Gewone krygsraad bestaan uit minstens drie lede wat almal offisiere van die Weermag moet wees.<sup>2)</sup>

Die Reëls bepaal dat n beleggende outoriteit die volgende persone moet aanstel op elke krygsraad wat deur hom belê word:- die president van die krygsraad en die ander lede hierbo genoem, en daarbenewens wagtende lede of offisiere onder instruksie, n aanklaer, n offisier-verdediger (indien die beskuldigde nie self n regsverteenvoerder het nie), en n regter-advokaat, indien hy dit wenslik ag.<sup>3)</sup> Die Reëls maak voorsiening vir die rekusering van lede van die krygsraad of regter-advokaat,<sup>4)</sup> en ook vir besware wat die beskuldigde teen lede van die krygsraad kan inbring,<sup>5)</sup> behalwe teen die regter-advokaat, die aanklaer, offisiere onder instruksie en wagtende lede.<sup>6)</sup>

In die praktyk kom dit daarop neer dat die Staatspresident, via die Minister, bevoegdhede aan drie stafhoofde deleger om krygsrade te belê, teweete die vloot-, lugmag- en landmag- stafhoofde, wat op hulle beurt hul bevoegdhede kan deleger aan Bevelvoerders van Kommandemente. Die rang van stafhoofde is Generaal-Majoor, en dié van n bevelvoerder, Kolonel. Indien die beleggende outoriteit n kolonel is, kan hy net krygsrade belê vir verhoor van range tot dié van kaptein. Die summiere verhoor deur n offisier (bevelvoerder) word beperk tot die rang van staf-sersant (dit wil sê onder-offisiere). Hul jurisdiksie is in elk geval ook nog beperk wat betref die aard van die misdaad. n Bevelvoerder het byvoorbeeld geen mag wat betref halsmisdade nie.

---

1. Art. 72 *ibid.*

2. Art. 73 *ibid.*

3. Reël 39.

4. Reël 45.

5. Reël 51.

6. Reël 52.

n Krygsraad het weer slegs bevoegdheid oor halsmisdade in tyd van oorlog waar die misdaad buite die jurisdiksie van die burgerlike howe gepleeg word. Op hierdie wyse word oorvleueling voorkom. Ons let net kortliks op die volgende gebruike wat daar in hierdie verband in die departement bestaan: n Persoon onderhewig aan militêre reg word deur n militêre hof verhoof; indien n misdaad gepleeg word teenoor of gesamentlik met n burgerlike persoon, word die saak deur die burgerlike howe verhoor; indien n burgerlike misdaad gepleeg word, word die verhoor by voorkeur na n burgerlike hof verwys; halsmisdade in die Republiek van Suid-Afrika gepleeg, word te alle tye deur die burgerlike howe verhoor, behalwe in die geval van krygswet wanneer die bevoegd-hede van die burgerlike howe opgeskort word; by die besluit oor die wyse waarop n verhoor sal plaasvind en die persoon wat die verhoor sal waarneem, geniet die beleggende outoriteit n wye diskresie.

(b) Bevoegdhede.

Die bevoegdhede van n krygsraad is uitsluitlik van n tug-karakter, dit wil sê strafregterlik, ter handhawing van orde en dissipline in die weermag. Die krygsrade kan enige saak bereg wat kragtens die Reglement van Dissipline deur n krygsraad verhoor kan word en kan sodanige vonnisse vel waarvoor die Reglement voorsiening maak. Hierdie liggame oefen as sodanig geen bestuurs-funksies uit nie.

Daar dien verder op gelet te word dat n bevoegde militêre hof (wat n krygsraad insluit) enige persoon wat aan die Reglement onderworpe is, ook kan verhoor vir enige burgerlike misdryf behalwe verraad, moord, verkragting of strafbare manslag.

(c) Prosedure.

Die funksionering van krygsrade word uitdruklik en breedvoerig in die Eerste Bylae en die Reëls omskryf. Hier hof net gelet te word op die belangrikste aspekte daarvan. n Beskuldigde moet voorsien word van n behoorlike klagstaat en n gewaarmerkte afskrif van die notule van die voorlopige

1) ondersoek; die beskuldigde kan die beswaar maak teen die regs-  
bevoegdheid van die krygsraad; 2) of teen die aanklag; 3) getuie-  
nis word viva voce en in ope sitting van die hof afgelê; 4) die  
regter-advokaat, of by sy afwesigheid, die president van die  
krygsraad, moet die getuienis en die verrigtinge behoorlik notu-  
leer. 5) Verder word in die Eerste Bylae bepaal dat die Reëls van  
bewyslewering soos deur die burgerlike howe van die Republiek  
toegepas, deur militêre howe gevolg moet word. 6) Uitspraak en  
vonnis word in ope sitting deur die president van die krygsraad  
aan die beskuldigde bekend gemaak. 7) Die bevinding van n krygs-  
raad word bepaal by wyse van n meerderheidstemming van sy lede  
wat almal verplig is om te stem, en by n staking van stemme  
word die beskuldigde vrygespreek, met dien verstande dat vir n  
bevinding van skuldig aan n halsmisdryf, die stemme van minstens  
tweederdes van die lede van die krygsraad vereis word. 8) Daar  
word uitdruklik voorsiening vir regsverteenvoording gemaak, en  
indien die beskuldigde nie self n regsverteenvoordiger verkry  
nie, word n offisier-verdediger vir hom aangestel. 9)

(d) Hoër Beroep.

Interne Hoër Beroep. - Die vonnis van n krygsraad  
word nie uitgevoer of voltrek tensy en voordat die bevinding en  
die vonnis bekragtig is nie. 10) Bekragtiging geskied deur die  
beleggende outoriteit wat die krygsraad belê het. 11) In sekere ge-  
valle, byvoorbeeld dood- en ander swaar vonnisse, bestaan daar  
n verpligte hersiening deur die Hersieningsraad of die Hersien-  
ingskommissie, 12) en in elke geval kan die oortreder die saak op  
hersiening neem na die Hersieningsraad wat die saak agter geslo-  
te deure hersien in teenwoordigheid van die offisier wat by die  
verhoor vervolg het, en die oortreder of sy regsverteenvoordiger 13)

- 
1. Reël 48.
  2. Reël 58.
  3. Reël 59.
  4. Art. 85, Eerste Bylae.
  5. Reëls 82 en 83.
  6. Art. 84, Eerste Bylae.
  7. Art. 90, Ibid.
  8. Art. 89, Ibid, en sien ook Reël 86.
  9. Reël 39 (1) (e) en (2).
  10. Art. 96, Eerste Bylae.
  11. Art. 98, Ibid.
  12. Reël 98.
  13. Reël 101.

Appél na die Howe.

Daar bestaan geen moontlikheid van appél na die burgerlike howe nie, maar die inherente bevoegdheid van die hooggeregshof om sake te hersien, word erken.<sup>1)</sup>

B. DIE UITVOERENDE GESAG TEENCOOR PRIVAATPERSONE

Hieronder volg nou 'n aantal liggame wat regspraak beoefen in gedinge tussen die Staat en privaat persone.

1. DIE INKOMSTEBELASTING-APPÉLHOF.

Hierdie hof bied 'n goeie voorbeeld van 'n orgaan wat regspraak in geskille tussen die staat en burgers, naamlik waar 'n geskil ontstaan oor 'n bestuurshandeling, die aanslaan van inkomstebelasting. Alhoewel 'n regter van die hooggeregshof tans as voorsitter van hierdie hof optree, bly dit 'n administratiewe hof aangesien die aanwesigheid van 'n regter van die hooggeregshof nie die aard en organisasie van 'n liggaam bepaal nie.<sup>2)</sup>

Hierdie hof is spesiaal deur die Inkomstebelastingwet No. 31 van 1941 ingestel, uitsluitlik met die doel om inkomstebelasting-appélle te verhoor. 'n Belastingpligtige het in die eerste instansie die reg om by die Kommissaris van Binnelandse Inkomste beswaar te maak teen 'n belastingaanslag en met hierdie wet word nou verder voorsiening gemaak vir 'n reg van appél teen die beslissing van die Kommissaris na hierdie spesiale hof.

(a) Samestelling.

Vóór die 1941-wet het die hof bestaan uit 'n advokaat as voorsitter, 'n rekenmeester en 'n verteenwoordiger van die handelstand of 'n myningenieur waar 'n mynbesigheid betrokke is.

Kragtens die Inkomstebelastingwet No. 45 van 1949

- 
1. Art. 107 van Wet No. 44 van 1957. Sien *Union Government and Fisher v. West*, 1918 A.D. 556; *Van Duyker v. District Court Martial and Others*, 1948 (4) S.A. 691, (A.D.); *Wessels v. General Court Martial and Another* 1954 (1) S.A. 220, (E.)
  2. Verloren van Themaat behandel die Inkomstebelastingappélhof onder "Die Regsprekende Gesag" en beskou dit as 'n spesiale hof, netsoos die spesiale strafhowe ingestel kragtens Art. 112 van Wet No. 56 van 1955 - sien Staatsreg, pp. 330, 331. May doen dieselfde, maar verklaar darem: "The income tax court is not a court of law." - *The S.A. Constitution*, p. 257

word die advokaat nou vervang met n regter van die hooggeregshof<sup>1)</sup> en twee assessore, in die wet "lede" genoem.

Die lede word deur die Staatspresident aangestel vir n tydperk van vyf jaar, tensy hy hulle dienste vroeër beëindig om gegronde redes, en hulle kan weer heraan gestel word vir sodanige tydperk/e as wat die Staatspresident mag bepaal.<sup>2)</sup> Die voorsittende regter word deur die Regter-President van daardie afdeling wat regsbevoegdheid besit, aangestel om sodanige sake te verhoor vir n tydperk/e soos wat die Regter-President mag vasstel.<sup>3)</sup>

Die Staatspresident kan by proklamasie sodanige hof of howe instel vir sodanige gebied of gebiede as wat hy goedvind, en kan van tyd tot tyd enige bestaande hof of howe afskaf of sulke addisionele howe instel as wat die omstandighede mag vereis.<sup>4)</sup>

(b) Bevoegdhede.

Hierdie hof besit n eksklusiewe appél-jurisdiksie teen bestuursbesluite van die Kommissaris ten opsigte van belastingaanslae.<sup>5)</sup> Die hof kan beveel dat n aanslag onder appél gewysig, verminder of bekragtig word, of kan dit na die Kommissaris terugverwys vir verdere ondersoek en aanslag, of in die geval van enige ander beslissing van die Kommissaris wat aan appél onderhewig is, so n beslissing bekragtig of wysig.<sup>6)</sup>

Hierdie hof is suiwer regsprekend en besit geen bestuursfunksies nie.

(c) Prosedure.

In die eerste instansie plaas die wet die onus op die appellant om te bewys dat die besluit van die Kommissaris verkeerd is.<sup>7)</sup> By so n appél word die appellant beperk tot die gronde in sy kennisgewing van beswaar vermeld.<sup>8)</sup>

Die sittings van die hof is nie vir die publiek toeganklik nie.<sup>9)</sup> Alle beslissings van die hof moet deur die

- 
1. Art. 15 (1) (a), van Wet No. 45 van 1949, soos gewysig.
  2. Art. 79 (5) (a), van Wet No. 31 van 1941, soos gewysig.
  3. Art. 15, (1) (c), van Wet No. 45 van 1949,
  4. Art. 79 (3) van Wet No. 31 van 1941.
  5. Art. 79 (1), *ibid.*
  6. Art. 13 (1) van Wet No. 61 van 1957.
  7. Art. 78 van Wet No. 31 van 1941. *Sien Joffe v. Commissioner for Inland Revenue, 1950 (3) S.A. 309 (C).*
  8. Art. 79 (7), *ibid.*
  9. Art. 79 (11), *ibid.*

Kommissaris aangeteken word.<sup>1)</sup> Die hof gee nie n bevel met betrekking tot koste nie behalwe wanneer die vordering van die Kommissaris onredelik geag word of die gronde van appél daarteen beuselagtig is.<sup>2)</sup> Oor alle regs vrae word deur die president alleen beslis.<sup>3)</sup> Die betaling van belasting word nie opgehef hangende n appél nie.<sup>4)</sup> Verder lê die wet reëls neer vir die dagvaardiging van getuies en straf vir versuim om te verskyn, en vir minagting van die hof.<sup>5)</sup> Die wet maak uitdruklik voorsiening vir regsverteenvoerdiging.<sup>6)</sup>

(d) Hoër Beroep.

Daar is nie n moontlikheid van interne hoër beroep nie.

Oor feitevrae bestaan daar geen appél teen die beslissing van die hof nie, maar oor regs vrae kan die appellant of die Kommissaris, by skriftelike kennisgewing aan die griffier van die spesiale hof gerig, van die hof verlang dat hy n saak stel vir appél na die provinsiale of plaaslike afdeling van die hooggeregshof of, indien die appellant en die Kommissaris skriftelik daartoe toestem, direk na die appélhof sonder tussenkoms van die plaaslike afdeling. Indien appél na n provinsiale of plaaslike afdeling aangeteken was, kan vandaar weer appél

- 
1. Art. 79 (15), *ibid.*
  2. Art. 79 (16), *ibid.*
  3. Art. 79 (14), *ibid.*, soos gewysig deur Art. 15 (1) (d) van Wet No. 45 van 1949.
  4. Art. 80, *ibid.*, soos gewysig deur Art. 4 van wet no. 64 van 1951.
  5. Art. 79 bis en ter, van Wet No. 31 van 1941. Sien Parekh v. Receiver of Revenue & Another, 1948 (4) S.A. 940 (N).
  6. Art. 79 (12), *ibid.*

aangeteken word na die appélhof.

In besondere gevalle kan dit 'n ingewikkelde probleem word om tussen regs- en feitevrae te onderskei, veral as die vraag ontstaan of die spesiale hof redelikerwys op die bepaalde feite tot 'n sekere gevolgtrekking geraak het. Die burgerlike <sup>2)</sup> howe kry dikwels met hierdie probleem te doen.

---

1. Artikel 81, *ibid*, wat soos volg lees:

(1) Teen 'n beslissing van die spesiale hof op 'n vraag aangaande feite, is daar geen reg van appél nie, maar nadat 'n appél deur die spesiale hof uitgewys is, kan die appellant of die Kommissaris, as hy teen die gewysde die beswaar voel dat dit regtens onjuis is, by skriftelike kennisgewing aan die griffier van die spesiale hof gerig, van die hof verlang dat hy 'n saak stel, met vermelding van die feite, die bewerings van die partye en die gewysde van die hof, vir 'n appél -

- (a) na die provinsiale of plaaslike afdeling van die Hooggeregshof van Suid-Afrika wat regsbevoeg is in die gebied waarin die sitting van die spesiale hof plaasgevind het; of
- (b) indien die appellant en die Kommissaris hul skriftelike toestemming daartoe by die griffier van die spesiale hof ingelewer het, na die Afdeling van Appél van die Hooggeregshof van Suid-Afrika, sonder 'n tussen-appél na bedoelde provinsiale of plaaslike afdeling,

en die provinsiale of plaaslike afdeling of die Afdeling van Appél, na gelang van die geval, kan by die behandeling van die appél enige regspraak besluis wat tereg voor die spesiale hof geopper was of kon geword het, en die gewysde van die spesiale hof vernietig, bekragtig of wysig, of die saak na die spesiale hof terugverwys met die opdrag wat genoemde afdeling goed mag vind, of na goeddunke enige ander bevel gee.

(2.)

Teen 'n beslissing van 'n provinsiale of plaaslike afdeling in gevolge hierdie artikel kan na die Afdeling van Appél van die Hooggeregshof van Suid-Afrika geappelleer word.

2. Commissioner for Inland Revenue v. Stott, 1928 A.D. 252; Morrison v. Commissioner for Inland Revenue, 1950 (2) S.A. 449 (A.D.); Durban North Traders Ltd. v. Commissioner for Inland Revenue, 1956 (4) S.A. 594 (A.D.); Goodrick v. Commissioner for Inland Revenue, 1959 (3) S.A. 523 (A.D.)

## 2. IMMIGRASIE-APPÉLRADE.

Die reëling van immigrasie in die Republiek van Suid-Afrika geskied ooreenkomstig die Wet tot Regeling van Immigrasie No.22 van 1913, soos gewysig. Kragtens hierdie wet is die Immigrasiedepartement gemagtig om die toelating van immigrante te reël en volle bevoegdhede tot beperking, inhegtenisneming en aanhouding van verbode en ongewenste immigrante word aan immigrasiebeamptes verleen. Iemand wat aldus in hegtenis geneem of aan beperking onderwerp word, word in die geleentheid gestel om te appelleer na een van die appélrade waarvan daar vier ingestel is, naamlik te Pretoria, Durban, Kaapstad en Windhoek.

### (a) Samestelling.

Die Staatspresident stel soveel appélrade aan soos hy goeddink. Elke raad besit jurisdiksie oor sodanige hawe of hawens en bepaalde areas soos deur die Staatspresident vasgestel.<sup>1)</sup>

Elke raad bestaan uit drie of meer persone,<sup>2)</sup> aangestel vir hoogstens twee jaar,<sup>3)</sup> maar kan by vertryking van hul ampstermyn heraangestel word. Kragtens die Wysigingswet op Immigrasie No.52 van 1956 moet die voorsitter van die raad n landdros wees. Lede van die rade word besoldig ooreenkomstig skale vasgestel deur die Staatspresident, maar nie persone wat in die Staatsdiens is nie.<sup>4)</sup>

### (b) Bevoegdhede.

Die appélrade besit eksklusiewe appéljurisdiksie binne die hawe of area waarvoor hulle aangestel is, vir die

- 
1. Art. 2 van Wet No.22 van 1913, soos gewysig. In Dawood v. Immigration Officer (Cape Town) 1915 C.P.D. 523, beslis Regter Juta dat n appélraad n geregshof is, hoofsaaklik op grond daarvan dat die rade getuienis aanhoor en beslissings gee. In verskeie latere gewysdes word na hierdie rade as "administrative bodies" verwys en word verklaar dat hulle nie geregshowe is nie-Sien Shaik Amod v. Immigration Appeal Board, 1919 N.L.R. 85; Hirjee v. Immigrant's Appeal Board, 1919 (40) N.L.R. 60; Gunput v. Principal Immigration Officer, 1925 T.P.D. 819.
  2. Art. 2. (2).
  3. Kragtens Wet No.52 van 1956. Voorheen was die ampstyd 1 jaar.
  4. Art. 2 (2), Wet No.22 van 1913.

verhoor en summiere beslissing van enige appél aangeteken deur n persoon wat deur n immigrasiebeampte geweer, aangehou of gearrester is as n verbode immigrant.<sup>1)</sup>

Dié rade besit geen bestuursfunksies nie.

(c) Prosedure.

Wanneer n immigrasiebeampte weier om n immigrant binnekoms tot die land toe te laat, of wanneer iemand as n verbode immigrant aangehou, geweer of in hegtenis geneem word, dan moet die beampte so n persoon skriftelik daarvan in kennis stel asook die rede vir sy handeling verstrek.<sup>2)</sup> Appél moet binne drie dae op die voorgeskrewe vorm aangeteken word en sekuriteit wat R200.00 nie te bowe mag gaan nie, vasgestel te word deur die immigrasiebeampte, moet inbetaal word ter dekking van die aanhoudingskoste van die persoon, sy vervoerkoste na die raad en terug na die plek waar hy geweer is en sodanige koste vir die verhoor van die appél as wat die raad mag bepaal.<sup>3)</sup> Die aanhoor van die appél vind so spoedig moontlik plaas in die teenwoordigheid van die persoon indien hy verskyn.<sup>4)</sup>

Getuies kan gedagvaar word en die voorsitter lê die eed aan hulle op. Getuies geniet dieselfde voorregte ten opsigte van die beantwoording van vrae en die voorlegging van dokumente soos in n hooggeregshof.<sup>5)</sup> Alle getuienis moet in skrif afgeneem word en uitspraak geskied by wyse van n meerderheidsbeslissing.<sup>6)</sup> Regsverteenwoordiging word uitdruklik toegelaat.<sup>7)</sup> As n reël word die publiek nie by die verrigtinge van die rade toegelaat nie, maar somtyds word dit wel gedoen binne die diskresie van die raad. Ook die notule is nie vir die publiek toeganklik nie, en

- 
1. Art. 2 (4). In Collingwood v. Union Government (Minister of Interior), 1917 A.D.550, het die hof beslis dat die rade geen bevoegdhede besit in verband met die deportasie van ongewensde immigrante onder Artikel 22 nie.
  2. Art. 2 (5). Die nie-nakoming van hierdie bepaling maak die optrede van n beampte onwettig en die bepalings van Artikel 3 van Wet sluit nie die jurisdiksie van die hofe uit om sodanige onwettige handeling onwettig te verklaar nie. Kaze v. Principal Immigration Officer and Another, 1954 (3) S.A. 759.(W).
  3. Art. 2 (7).
  4. Art. 2 (8).
  5. Art. 2 (9). Die prosedure by n verhoor word verder worgeskryf in Regulasie 19 van die Regulasies uitgevaardig ingevolge die bepalings van die Wet.Sien Goewerments-Kennisgewing No. 1055 gedateer 29 Junie 1928 soos gewysig deur Goewerments-Kennisgewings No. 1933 gedateer 3 September 1954 en No. 879, gedateer 13 Junie 1958.
  6. Art. 2 (11).
  7. Art. 2 (8).

beslissings word nie gepubliseer nie. Alhoewel die rade nie verplig is om redes vir beslissings te verstrek nie, word dit tog in sommige gevalle gedoen. n Saak word namens die departement gelei deur n senior departementele amptenaar of deur die Staatsprokureur of n advokaat deur hom aangestel.<sup>1)</sup>

(d) Hoër Beroep.

Interne Hoër Beroep - Die meerderheidsbeslissing van n raad is finaal, behalwe insoverre die Minister in besondere gevalle, wat nie deur die wet omskryf word nie, n beslissing ter uitsetting van die appellant uit die Republiek, mag wysig of verander.<sup>2)</sup>

Appél na Howe. - Die jurisdiksie van die geregshoue word uitdruklik en totaal uitgesluit ten opsigte van die verrigtings, handelinge of bevele nie alleenlik van appélrade nie, maar ook die Minister en immigrasiebeamptes, behalwe dat voorsiening vir appél gemaak word op n regsvraag wat deur 'n appélraad voorbehou kan word.<sup>3)</sup> Sodanige appél na n hooggeregshof geskied by wyse van n spesiale saak wat gestel kan word alleen op n regsvraag wat op versoek vandie appellant of immigrasiebeampte of die raad self voorbehou word vir die beslissing van die hooggeregshof. Van die beslissing van laasgenoemde hof kan weer

- 
1. Sien die opmerkings by n.l..p.104.
  2. Art. 2 (11).
  3. Art. 3 (1), wat soos volg lees: "Uitgezonderd wanneer een rechtsvraag door een raad uit krachte van dit artikel voorbehouden wordt, is geen gerechtshof in de Unie bevoegd zich te bemoeien met enige verrichting, handeling, bevel of lastbrief uitgaande van de Minister, een raad, een immigratiebeampte of een gezagvoerder van een schip en betrekking hebbende op de beperking of aanhouding of de uitzetting uit de Unie of een Próvincie, van een persoon die als een verbodenimmigrant behandeld wordt." Voordat n appél ingevolge hierdie artikel na die hooggeregshof gebring kan word, moet die raad eers 'n beslissing oor die saak gegee het. Soos Regter Dowling in Lakha v. Immigration Officer, 1954 (4) S.A. 165 (T), op p. 167 verklaar: "It is in respect of that pronouncement that provision is made for a challenge on appeal on the restricted grounds set out in section 3 (1). No question of appel can arise in the absence of such a pronouncement".

appél aangeteken word na die appélhof.

n Gemiddeld van tien verhore per jaar word deur die raad gehou.

### 3. RASSEKLASSIFIKASIE - APPÉLRAAD.

Die hoofdoeleindes van die Bevolkingsregistrasiewet No. 30 van 1950, soos gewysig, is om voorsiening te maak vir die samestelling en instandhouding van n register van die bevolking van die Republiek van Suid-Afrika en vir die uitreiking van persoonskaarte aan persone wie se name in die register opgeneem is. Die amptenaar wat met hierdie taak belas is, was aanvanklik die Direkteur van Sensus en Statistiek, en sedert die Wysigingswet op Bevolkingsregistrasie No. 31 van 1960, die Sekretaris van Binnelandse Sake.

Elke persoon wie se naam in die register voorkom, word deur die Sekretaris van Binnelandse Sake na gelang van die geval as n blanke, n gekleurde of n naturel geklassifiseer, en elke gekleurde en elke naturel word verder geklassifiseer ooreenkomstig die etniese of ander groep waartoe hy behoort.<sup>2)</sup> Vir hierdie doel kan die Staatspresident van tyd tot tyd by proklamasie in die Staatskoerant die verskillende etniese of ander groepe waarvolgens gekleurdes en naturelle geklassifiseer word, voorskryf en omskryf.

- 
1. Art. 3 (2). Landis bespreek die vraag waarom die jurisdiksie van die howe uitgesluit is oor sake rakende immigrasie. In op. cit., p. 92, verklaar die skrywer: "The conception that the whole field of control over the exclusion and expulsion of aliens lay within the appropriate exercise of executive power. A right, in the sense of a right enforceable in a court of law, was not deemed to inhere in an alien seeking entry to our shores, or wishing to make his home with us. It was regarded as more a privilege than a right, something that could be withheld or granted not only within the discretion of the Congress but within such a discretion as the Congress might choose to vest in executive officials."
  2. Art. 5 (1) van die wet bepaal: "Iedere persoon wie se naam in die register opgeneem word, word deur die Sekretaris as n blanke, n gekleurde of n naturel, na gelang van die geval, ge-klassifiseer, en iedere gekleurde en iedere naturel wie se naam aldus opgeneem word, word deur die Sekretaris volgens die etniese of ander groep waartoe hy behoort, geklassifiseer!"

Die Sekretaris kan te enigertyd, indien hy oortuig is dat die klassifikasie van n persoon onjuis is, die rasseklassifikasie van sodanige persoon in die register verander, mits hy sy voorneme om dit te doen, te kenne gee aan die persoon wie se klassifikasie deur sodanige verandering geraak word. "Iemand wat hom veronreg voel oor sy klassifikasie deur die Sekretaris ingevolge artikel vyf en enigiemand wat enige beswaar het teen die klassifikasie van enigiemand anders ingevolge bedoelde artikel, kan te enigertyd skriftelik by die Sekretaris teen bedoelde klassifikasie beswaar maak." <sup>1)</sup> Elke sodanige beswaar moet deur die Sekretaris aan n raad vir beslissing voorgelê word.

(a) Samestelling.

Die raad bestaan uit minstens drie persone, met inbegrip van die voorsitter, wat vir die doel deur die Minister saamgestel word onder voorsitterskap van n deur die Minister aangestelde persoon wat n regter van die hooggeregshof van Suid-Afrika of n landdros is of was. <sup>2)</sup>

(b) Bevoegdhede.

Regsprekend.

Die raad beslis oor alle besware van persone aangeteken teen die klassifikasie van die Sekretaris soos hierbo genoem.

Administratief.

Die raad as sodanig oefen geen bestuursfunksies uit nie.

(c) Prosedure.

Behalwe dat bepaal word dat die Sekretaris en elke beswaarmaker en elke persoon ten opsigte van wie se klassifikasie die beswaar gemaak is, geregtig is op regsverteenvoordiging en <sup>3)</sup> om getuienis aan te voer en getuies onder kruisverhoor te neem, word die prosedure wat die raad by n verhoor moet volg, nie <sup>4)</sup> voorgeskryf nie. Die wet bepaal egter dat die bepalings van die

---

1. Art. 11 (1).  
2. Art. 11 (3).  
3. Art. 11 (5).  
4. Ibid.

Kommissiewet No. 8 van 1947,<sup>1)</sup> behalwe artikel een daarvan, mutatis mutandis van toepassing is op hierdie raad. Die keuse of die verrigtings van die raad in die openbaar of agter geslote deure gehou sal word, berus by die persoon oor wie se klassifikasie beslis moet word.

(d) Hoër Beroep.

Interne Hoër Beroep.

Geen voorsiening word vir n moontlikheid van interne hoër beroep gemaak nie.

Appél na Howe.

Die beslissing van n raad is afdoende en bindend vir alle persone, met inbegrip van die Sekretaris, maar die wet maak uitdruklik voorsiening vir n reg van appél na die hooggeregshof deur enigiemand wat hom veronreg voel deur n beslissing van n raad met betrekking tot sy klassifikasie,<sup>2)</sup> met n verdere reg van

1. Die Kommissiewet maak voorsiening vir die verlening van sekerre bevoegdhede aan kommissies wat deur die Staatspresident aangestel is om sake van openbare belang te ondersoek. Die bepalinge van hierdie wet kom kortliks daarop neer dat aan openbare kommissies bevoegdhede verleen word om getuies te dagvaar die eed aan hulle op te lê, die voorlegging van dokumente te eis ens. Art. 3 (1) van hierdie wet lees soos volg: "Ten einde een of ander feit te wete te kom met betrekking tot die onderwerp van sy ondersoek, het n kommissie in die Unie die bevoegdhede wat n provinsiale afdeling van die Hooggeregshof van Suid-Afrika in sy provinsie het, en in die mandaatgebied Suidwes-Afrika die bevoegdhede wat die Hoë Hof van daardie gebied het, om getuies te dagvaar, om aan hulle die eed op te lê of van hulle n bevestiging af te neem, hulle te ondervra en om die oorlegging van boeke, dokumente en voorwerpe op te eis."
2. Art. 11 (7). In *Goliath v. Director of Census and Anor.* 1956 (2) S.A. 638 (T), beslis die hof dat n regter in kamers jurisdiksie besit om n aansoek kragtens hierdie artikel te verhoor. In die latere beslissing in *Goliath v. Director of Census and Anor.* 1956 (3) S.A. 95 (T), stel die hof die beslissing van die raad tersyde en beslis dat die onus op die Direkteur rus om sy klassifikasie te staaf, en dat die raad tot n beslissing moet geraak op n oorwig van waarskynlikhede. Die hof beslis verder dat nuwe getuienis aan die hof voorgelê mag word: "This is not an appeal in the strict sense. Subsec. 11(8) of the Population Registration Act enjoins this Court to 'enquire into and consider the matter'. (In die Afrikaanse teks van die wet: 'moet die saak ondersoek en oorweeg'.) The expression 'enquire into' has been interpreted... as importing the right to bring fresh evidence before the appeal tribunal". -op p. 98 van die rapport. Vgl. ook *Lambert v. Director of Census and Anor.*, 1956 (3) S.A. 452 (T), en *Sithole v. Sekretaris van Binnelandse Sake*, 1960 S.A. (4) 105 (T).

1) appél na die appélhof. Die hooggeregshof moet by n appél die saak ondersoek en oorweeg en die beslissing van die raad bevestig, wysig of tersyde stel of sodanige ander beslissing gee as wat die raad na sy oordeel moes gegee het. 2)

#### 4. DIE HOF VAN DIE ONGEVALLEKOMMISSARIS.

3) Die Ongevallwet No. 30 van 1941, soos gewysig, reël skadeloosstelling vir arbeidsongeskiktheid veroorsaak deur ongevalle of bedryfsiektes wat opgedoen is deur werksmense in die bestek van hul diensbetrekking, of vir die dood van n werksman wat intree as gevolg van sodanige ongevalle of siektes. Skadeloosstelling en die koste van geneeskundige behandeling word betaal uit die Ongevallfonds, ingestel ingevolge die wet, en waartoe alle werkgewers jaarlikse aanslae betaal wat op hul loonstate gebaseer word.

Die Ongevallwet word deur die Ongevallkommissaris uitgevoer, wat onder andere ongevalle ondersoek en oor alle eise wat voor hom dien, besluit. Enige persoon wat deur sodanige beslissing veronreg voel, kan appélleer na die Kommissaris en twee assessore wat onderskeidelik werkgewers en werknemers verteenwoordig. Dit is in hierdie laasgenoemde geval alleenlik waar die Kommissaris en assessore in appél-hoedanigheid sit, waar daar regspraak beoefen word deur die Kommissaris ingevolge die wet. Die funksies van die Kommissaris kragtens Artikel 14 waar hy besluit oor eise ingestel teen die Ongevallfonds ensovoorts, is suiwer bestuursfunksies wat vervul moet word om uitvoering aan die wet te gee.

##### (a) Samestelling.

Die liggaam of hof wat besware by wyse van appél teen die beslissings van die Kommissaris of sy gemagtigde aanhoor, word ingestel kragtens Artikel 25 van die Wet. 4) Hierdie liggaam word

---

1. Art. 11 {9}

2. Art. 11 {8}.

3. Hierdie wet is grootliks op die model van die Engelse Workmen's Compensation Acts opgestel-Sien Looyen v. Simmer & Jack Mines Ltd. and Another 1952 (4) S.A. 547 (A.D.)

4. In die saak van Fred Saber (Pty) Ltd., v. Franks, 1949 (1) S.A. 388 (A.D.), verklaar Hoofregter Centlivres op p. 395: "There can be no doubt that when the Commissioner and his assessors sit to hear an objection they sit as judicial officers... The proceedings before the Commissioner and assessors constituted a 'civil case' within the meaning of section 105 of the S.A. Act."

saamgestel uit die Kommissaris bygestaan deur twee assessore wat hy vir die doel kies, en van wie een werksmense en die ander werkgewers verteenwoordig. Indien die Kommissaris dit raadsaam ag, kan hy ook die hulp van geneeskundige assessore inroep.

Met inagneming van die wette wat die Staatsdiens reël, stel die Staatspresident van tyd tot tyd die Kommissaris aan, en die Minister stel, na oorlegpleging met die Kommissaris, sodanige ander persone aan as wat hy nodig ag om die Kommissaris in staat te stel om die wet uit te voer. Die Kommissaris kan van sy bevoeghede aan sodanige aangestelde persone of aan 'n amptenaar op die vaste diensstaat in die Staatsdiens oordra.

Assessore word deur die Minister van Arbeid aangestel vir die tydperk en op die voorwaardes wat hy in enige geval bepaal. Die assessore moet onderskeidelik werksmense en werkgewers verteenwoordig en die Minister moet by hierdie aanstelling die betrokke vakvereniging of werkgewersorganisasies raadpleeg. Alhoewel geen besondere kwalifikasies vereis word nie, word hulle aangestel hoofsaaklik op grond van hul besondere kennis van sekere bedrywe. Die Minister stel 'n paneel van assessore aan in die vernaamste stede, en wanneer 'n verhoor moet plaasvind, maak die Kommissaris 'n keuse uit daardie lys na gelang van omstandighede. 'n Assessor kan deur die Minister ontslaan word op grond van wangedrag, onbekwaamheid of versuim van ampspligte. Assessore word vergoed volgens 'n voorgeskrewe skaal.

(b) Bevoegdheid.

Na oorweging van die appél teen die beslissing van die Kommissaris, moet die hof, behoudens die goedkeuring van minstens die helfte van die assessore ( met uitsluiting van enige geneeskundige assessore) enige besluit in verband waarmee beswaar ingedien was, bekragtig, of so 'n ander beslissing gee as wat hy billik ag. Die Kommissaris kan in verband met hierverrigtings 'n bevel tot koste maak soos hy goeddink.

- 
1. Art. 12 (1) van Wet No. 30 van 1941, soos gewysig.
  2. Art. 12 (2)
  3. Art. 12 (3)
  4. Art. 13
  5. Art. 25 (4)

(c) Prosedure.

Die wet en die regulasies daarkragtens uitgevaardig,<sup>1)</sup> handel baie kortliks oor sake soos getuiedagvaarding ensovoorts. Behalwe nierdie voorskrifte bestaan daar geen departementele voorskrifte of n kode met betrekking tot die prosedure wat by n verhoor gevolg moet word nie, maar die Landdroshofreëls word so ver doenlik by alle verhore gevolg en die gewone reëls van bywyslewing word toegepas.<sup>2)</sup> Die verrigtings van die hof kan as informeel beskou word in dié sin dat dit elasties is by die toepassing van prosedurereëls sodat die partye by n geding nie deur blote tegniese afwykings of tekortkomings benadeel sal word nie. Die verrigtings is toeganklik vir die publiek en getuienis word onder eed afgeneem in die teenwoordigheid van die partye. Die wet bepaal dat die Kommissaris n juiste aantekening moet hou of laat hou van die verrigtings voor die hof.<sup>3)</sup> In die praktyk word soms van snelskrifskrywers en bandopnamemasjiene gebruik gemaak. n Afskrif van die rekord kan verkry word teen betaling van die voorgeskrewe gelde. Die uitspraak word gewoonlik voorbehou en later skriftelik aan die partye oorgedra. In belangrike sake waar n beginsel of regspunt in betrokke is, word redes vir beslissings gegee. In minder belangrike sake (byvoorbeeld blote feite-bevindings) word redes gewoonlik nie aangedui nie tensy deur n party daarom gevra word. Presedente geniet erkenning, maar beslissings word nie gepubliseer nie. In die reël word alle getuienis mondelings afgelê en kruisverhoor word toegelaat. In uitsonderlike gevalle word beëdigde verklarings aanvaar, dog skriftelike getuienis is nie toelaatbaar nie. Regsverteenvoerding word toegelaat en waar n werksman nie self n verteenwoordiger het nie, tree n beampte van die Kommissaris se kantoor op om sy getuienis te lei. n Gemiddelde van vyftig verhore word jaarliks gehou, waarvan sommige meer as een dag duur. Daar is gevalle op rekord waar die notule van die verrigtings tot honderde getikte bladsye beloop.<sup>4)</sup>

---

1. Art. 56 en 57, en sien ook Art. 25 (3) (b).

2. Sien die opmerkings by n.l. p. 101.

3. Art. 58.

4. Sien die opmerkings by n.l. p. 104.

(d) Hoër Beroep

Interne Hoër Beroep. Alleen waar die Kommissaris nie die goedkeuring van minstens die helfte van die lede verkry nie, moet hy die geskilpunt aan die Minister voorlê wat óf die saak besleg óf na die Kommissaris en assessore terugverwys met of <sup>1)</sup> sonder addisionele assessore soos die Minister mag vasstel.

Appél na Howe. Behalwe waar die wet daarvoor voorsiening maak, is enige beslissing op appél deur die Kommissaris of deur die Minister finaal en nie aan hersiening of appél in 'n geregshof op enige gronde hoegenaamd onderhewig nie. <sup>2)</sup> Die wet maak egter in bepaalde gevalle voorsiening vir appél na die hooggeregshof, byvoorbeeld die vertolking vandie wet, die vraag of die bedrag van enige skadeloosstelling wat toegeken is, hoogs buitensporig of onvoldoende is, <sup>3)</sup> ensovoorts. Die wet maak verder voor-

---

1. Art. 25 (4) en (6).

2. Art. 25 (7) (a) wat soos volg lees:

"Enige beslissing gegee deur die kommissaris ooreenkomstig die bepalings van sub-artikel (4) of deur die Minister ingevolge sub-artikel (6) is finaal en nie aan hersiening of appél in 'n geregshof op enige gronde hoegenaamd onderhewig nie, behalwe hersiening of appél soos in hierdie sub-artikel bepaal."

3. Art. 25 (7) (b). "Enige persoon wat deur 'n in paragraaf (a) bedoelde beslissing geraak word kan by 'n bevoegde provinsiale of plaaslike afdeling van die Hooggeregshof appél aanteken, oor enige vraag aangaande -

- (i) die vertolking van hierdie wet of enige ander wet;
- (ii) of 'n ongeval wat die arbeidsongeskiktheid of dood van 'n werksman veroorsaak het aan sy eie ernstige en opsetlike wangedrag toe te skryf is;
- (iii) of die bedrag van enige skadeloosstelling wat toegeken is so buitensporig of onvoldoende is dat die toekenning nie redelikerwys gemaak kon word nie; of
- (iv) die reg op addisionele skadeloosstelling in gevolge artikel drie-en-veertig.

(c) Behoudens die bepalings van hierdie sub-artikel, moet so 'n appél aangeteken en voortgeset word asof dit 'n appél was teen 'n vonnis van 'n magistratuurshof in 'n siviele saak, en alle reëls op laasgenoemde appél van toepassing is mutatus mutandis van toepassing op 'n appél ingevolge hierdie artikel." Die meeste sake word op appél na die hooggeregshof geneem ingevolge Art. 25(7)(b)(i) en (iv). Die vraag of die geskil gaan oor 'n vertolking van die wet al dan nie lewer dikwels aansienlike probleme op, soms van heel tegniese aard-Sien Augustyn v. Workmen's Compensation Commissioner 1948(1) S.A. 115(T); Human v. Workmen's Compensation Commissioner, 1956 (2) S.A. 461(T); Nicosia v. Workmen's Compensation Commissioner, 1953 (4) S.A. 165(T). Dieselfde opmerkings geld ten opsigte van appélle ingevolge Art. 25 (7)(b)(iv)- Sien le Roux v. South African Railways and Harbours, 1954 (4) S.A. 275 (T); Looyen v. Simmer & Jack Mines Ltd. and Another, 1952 (4) S.A. 547 (A.D.)

siening vir hersiening deur die hooggeregshof waar dit blyk dat die hof of die Minister hul bevoegdhedes te buite gegaan het of hul bevoegdhedes mala fide of op verregaande onredelike wyse uitgeoefen het.<sup>1)</sup> Die Kommissaris kan hierbenewens, uit eie beweging of op versoek van een van die partye, n casus-positio van n regspraak opstel ter beslissing van die hooggeregshof en die Kommissaris kan weer van sodanige beslissing appélleer na die appélhof.<sup>2)</sup>

## 5. DIE NYWERHEIDSHOF.

Voor 1957 was die beslegting van nywerheidsgeskille toevertrou aan nywerheids- en versoeningsrade wat ingestel was kragtens die Nywerheids-versoeningwet van 1937. Hierdie wet is vervang deur die nuwe Wet op Nywerheidsversoening No. 28 van 1956 wat op 1 Januarie 1957 in werking getree het. Die nuwe wet het die nywerheids- en versoeningsrade behou, maar daarbenewens n nywerheidshof ingestel waarvan die vernaamste werksaamhede is om sekere arbeidsgeskille te besleg, nywerhede af te baken in geval van teenstrydige jurisdiksie deur nywerheidsrade en om aanbevelings aan die Minister van Arbeid te doen betreffende die reservering van werk vir die onderskeie rasse.

Die nywerheids- en versoeningsrade<sup>3)</sup> besit ook kragtens die wet bevoegdhedes om sekere arbeidsgeskille te besleg, maar aangesien hulle uit verteenwoordigers van werkgewers en werknemers bestaan, onafhanklik van die Departement van Arbeid, is hierdie rade nie owerheidsorgane nie en klassifiseer hulle dus nie as administratiewe howe nie.<sup>4)</sup>

### (a) Samestelling.

Die hof bestaan uit vyf lede wat almal deur die Minister aangestel word.<sup>5)</sup> Die Minister wys ook die voorsitter aan wat

---

1. Art. 25(7)(d) wat soos volg lees:

"Enige beslissing bedoel in paragraaf (a) kan deur enige provinsiale of plaaslike afdeling van die Hooggeregshof wat regsmag besit hersien word op versoekskrif van enige persoon wat deur sodanige beslissing geraak word indien dit aan die hof blyk dat die kommissaris en assessore of die Minister by hulle beslissing hulle bevoegdhedes te buite gegaan het of geweier het om bevoegdhedes uit te oefen wat hulle verplig was om uit te oefen of hulle bevoegdhedes op n willekeurige of mala fide of verregaande onredelike wyse uitgeoefen het."

2. Art. 26.

3. Art. 18 (1) van Wet No. 28 van 1956.

4. Art. 35 (1)

5. Art. 17 (1)

kennis moet dra van nywerheidsaangeleenthede en die ander lede moet persone wees wat onderskeidelik kennis dra van die belange van plaaslike owerhede, werknemers in diens by plaaslike owerhede, <sup>1)</sup> werkgewers en werknemers in diens by sodanige werkgewers. Lede word aangestel vir n tydperk van vyf jaar onderworpe aan die naking van die aanstellingsvoorwaardes deur die Minister bepaal, <sup>2)</sup> en kan by verstryking van hul ampstermyn heraangestel word. <sup>3)</sup> Aanstellings word in die Staatskoerant bekend gemaak. Lede ontvang sodanige besoldiging as wat die Minister in oorleg met die <sup>4)</sup> Minister van Finansies van tyd tot tyd bepaal.

Die Nywerheidshof bestaan uit twee dele, naamlik:- <sup>5)</sup>

1. Die voorsitter en die twee lede wat aangestel word respektiewelik op grond van hul kennis van plaaslike owerhede en werknemers in diens by plaaslike owerhede,

e n

2. Die voorsitter en die oorblywende twee lede van die hof. Daarbenewens word ook voorsiening gemaak vir die instelling van n spesiale afdeling van die hof, in welke geval die hof net uit drie lede bestaan. <sup>6)</sup> Die Minister kan ook, indien hy dit wenslik ag, <sup>7)</sup> assessore in raadgevende hoedanigheid aanstel. Met enige aangeleentheid waarmee die Nywerheidshof ingevolge die wet kan of moet handel, kan die afdeling van die Nywerheidshof handel <sup>8)</sup> waarna sodanige aangeleentheid deur die voorsitter verwys word.

(b) Bevoegdhede.

Regsprekend - As n administratiewe hof besit die Nywerheidshof slegs appél-jurisdiksie, naamlik die verhoor van appéle teen bevele van die nywerheidsregistrator gemaak kragtens Artikel 6 ten opsigte van die verdeling van bates van sekerre vakverenigings. <sup>9)</sup> Origens is die nywerheidshof bevoeg om arbitrasies in arbeidsgeskille te onderneem. <sup>10)</sup>

- 
1. Art. 17 (1) (a) en (b).
  2. Art. 17 (2) (a).
  3. Art. 17 (4).
  4. Art. 17 (5).
  5. Art. 17 (6).
  6. Art. 17 (18).
  7. Art. 17 (14) (a).
  8. Art. 17 (11).
  9. Art. 16 (1) (a) en .17 (8) (a)
  10. Art. 17 (8) (b)

Administratief.- Die grootste gedeelte van die bevoegdheid en pligte van die hof is suiwer administratief, byvoorbeeld om die Minister van raad te bedien, ondersoek na nywerheidsaangeleenthede in te stel en verslag aan die Minister te doen.<sup>1)</sup>

(c) Prosedure.

Onderworpe aan die goedkeuring van die Minister, kan die hof sy eie reëls maak met betrekking tot die bestuur van die verrigtings van die hof, die wyse waarop vertë aan hom voorgelê kan word, die verteenwoordiging van partye<sup>2)</sup> wanneer getuienis afgelê of beredenering aangehoor word. 'n Interessante bepaling in die wet is dat "in verband met die uitvoering van enigeen van sy werksaamhede of pligte kragtens hierdie wet, kan die nywerheids-hof oorlegpleeg met, en enige ter sake dienende inligting wat verstrekkend word deur, die Raad van Handel en Nywerheid, die Loonraad, enige Staatsdepartement of enige soortgelyke owerheid, in oorweging neem."<sup>3)</sup> Die uitspraak van die hof geskied by wyse van 'n meerderheidsbeslissing.<sup>4)</sup>

(d) Hoër Beroep.

Daar is nie voorsiening gemaak vir interne hoër beroep nie.

Die wet verleen egter 'n reg van appél direk na die appélhof teen beslissings van die nywerheidshof, maar slegs op regs vrae by wyse van 'n spesiale saak.<sup>5)</sup> Indien 'n spesiale saak op versoek van 'n ander party as die nywerheidsregistrator gestel word, moet hy sekuriteit vir koste by die griffier van die appélhof inbetaal.<sup>6)</sup>

---

1. Art. 17 (8) (c) tot (h), en sien Art. 76.

2. Art. 17 (17)

3. Art. 17 (15)

4. Art. 17 (12)

5. Art. 17 (16) (a) wat soos volg lees:

"Die nywerheidshof kan uit eie beweging of op versoek van enige party by enige appél of ander verrigtinge voor die nywerheidshof enige regspraak wat by enige sodanige appél of verrigtinge ontstaan vir die beslissing van die Afdeling van Appél van die Hooggeregshof voorbehou en moet sodanige vraag in die vorm van 'n spesiale saak stel. Die vraagstuk aldus gestel kan voor die Afdeling van Appél beredeneer word en daardie afdeling gee sodanige beslissing, en reik sodanige bevel uit wat betref koste as wat hy regverdig ag."

6. Art. 17 (16) (b)

NOTA: Hierdie wet, soos ander hier behandel, maak ook voorsiening vir regspraak deur die Minister en deur Landdroshowe, maar dit val buite die bestek van my ondersoek hoewel dit op sigself van groot belang is.

Uit die voorgaande blyk dit dat daar in Suid-Afrika nie sprake is van sisteem in die stelsel van administratiewe howe nie. Dit is inderdaad in Engeland sowel as in Suid-Afrika se dat "the judicial side of our widespread and constantly growing administrative law is in a strangely unsystematic condition."<sup>1)</sup> Tussen die verskillende administratiewe howe is daar haas geen ooreenstemming ten opsigte van samestelling, bevoegdhede en procedure nie. Wetenskaplike en planmatige ontwikkeling was daar eenvoudig net nie. Telkens wanneer n wet gemaak word, word daar blykbaar besef dat met die uitvoering van die wet geskille mag ontstaan wat beregting sal vereis, en dan word die vakuum gevul deur die skepping van n liggaam wat in daardie besondere gevalle die regspraak moet behartig.<sup>2)</sup>

Hierdie beleid het n bonte verskeidenheid administratiewe howe opgelewer.<sup>3)</sup> n Mens sou daar vrede mee kon hê as die wetgewer hierdie paddastoel-beleid op die skepping van bestuursliggame soos adviserende rade toegepas het, maar waar dit die regbank geld, kom dit voor asof dit die wetgewer nie erns is met administratiewe regspraak nie. Die regsprekende funksies van hierdie organe is oor die algemeen so ineengestremgel met bestuursfunksies dat dit voorkom asof hier n praktiese toepassing is van die opvatting dat beide funksies "merely different forms of fulfilling the law" is, -beide funksies vind maar so onder een kombens plaas.

#### Samestelling en Bevoegdhede.

Die liggame hierbo bespreek, is almal ingeskakel by die een of ander staatsdepartement en vorm sodoende deel van die uitvoerende gesag. Een van die wesenskenmerke van die regbank,

1. Allen, Administrative Jurisdiction, p. 97.
2. Allen skryf: "Nothing is more remarkable in our present social and administrative arrangements than the proliferation of tribunals of many different kinds. There is scarcely a new statute of social or economic complexion which does not add to the number" - ibid p.1. In Kanada is die posisie dieselfde. Sien Reid, verslag van die Commonwealth and Empire Law Conference, Ottawa, Sept. 1960, p.3.
3. Vgl. Allen, ibid, pp. 68, 69.

naamlik sy onafhanklikheid word daarmee in die gedrang gebring. Nêrens word daar gevind dat staatsamptenare in regsprekende hoedanigheid onafhanklikheid en onaantasbaarheid geniet nie en in daardie gevalle waar die regsprekende beamptes nie uit besoldigde voltydse amptenare van die staat bestaan nie, word hulle in elk geval deur die betrokke Minister aangestel, of deur die Staatspresident, maar dan tog op aanbeveling van die Minister. Bowendien word die nie-amptenare gewoonlik vir 'n beperkte termyn aangestel en berus heraanstelling by verstryking van die ampstermyn in die diskresie van die Minister.

Hierdie wyse van samestelling van die personeel van die regsprekende organe skep ook die moontlikheid van optrede as regter in eie saak, soos dit duidelik geblyk het in die geval van die Hof van die Ongevallekommissaris.

Die opvallendste kenmerk van die administratiewe howe is die algemene gebrek aan regskundigheid. Die totaal-indruk wat gelaat word, is dat ons hier nie met geregshowe te doen het nie, maar met bestuursorgane van die uitvoerende gesag wat onder andere ook in sommige gevalle met administratiewe regspraak belas word. Die Inkomstebelasting-appélhof is hier die enigste uitsondering.<sup>1)</sup> In sy samestelling en regspleging voldoen hierdie liggaam aan die vereistes van 'n geregshof. Vir alle praktiese doeleindes kan hierdie hof beskou word as 'n spesiale afdeling ~~afdeling~~ van die hooggeregshof. Uit die behandelde agt liggame is dit, behalwe die Inkomstebelasting-appélhof nog net die Immigrasie- en Rasseklassifikasie-appélrade waarby regsopgeleide persone in voorsittende hoedanigheid op die rade deur die wet vereis word. Vir die res swyg die wet en word die regspraak gewoonlik in leke hande gelaat.

'n Mens dink hier onwillekeurig aan ROBSON se verwysing na "a quasi-judicial court presided over by a quasi-judge." Administratiewe reg is nie quasi-reg nie en administratiewe

---

1. Oor alle regsvrae word tereg deur die President alleen beslis - sien p. 115 supra.

regspraak ook nie quasi-regspraak nie; waarom dit dan in leke hande plaas? En dit veral waar dit in die administratiewe reg hoofsaaklik om die toepassing en vertolking van wettereg gaan - n afdeling van die reg wat dikwels groter deskundigheid en bedrewenheid van die juris verg as wat by die gemenereg die geval is. Die verdienstelikheid van die vakkundiges van die verskillende staatsdepartemente word nie oor die hoof gesien nie. Hierdie mense is van weê hul deskundige kennis van groot belang op die administratiewe howe - maar dan tog immers as assessore, en nie as regters nie !

Dit het uit die houding van die administratiewe howe se opvatting van hul eie bestaansreg geblyk dat hulle hulself meer bevoeg as die burgerlike howe beskou om administratiewe regspraak te behartig onder andere op grond daarvan dat hulle meer deskundig op die gebied van bestuur is as die tradisioneel regskundig-geskoeide howe. n Algemene fout wat in hierdie opsig gemaak word, glo ek, is oor die benadering met betrekking tot die regter. n Mens gaan tog nie in besondere sake "hof toe" omdat die regter dan so n goeie kenner van landboukundige of godsdienstige kwessies is nie. In die regter word gesoek n gesaghebbende wat optree namens die staat as hoogste gesag om op grond van sy juridiese deskundigheid n onpartydige beslissing<sup>1)</sup> in geskille tussen persone te gee.

Alles dui daarop dat daar in Suid-Afrika soos ook in die verwante staatlike regsgebiede nie beslis onderskei word tussen die uitoefening van regsprekende en bestuursfunksies nie, en ook nie tussen die persone wat daarmee belas is nie.<sup>2)</sup> Dit is tog nie wenslik dat dieselfde persoon, of persone van dieselfde kantore, in een hoedanigheid optree as amptenaar belas met die uitvoering van beleid soos in die wet vervat en dan weer in n ander hoedanigheid<sup>3)</sup> optree as regsprekende beampete nie. POLLARD meen selfs

---

1. Sien verder hieroor die Slotsom by Afdeling C.

2. Hierdie opmerking geld in sekere mate ons landdroste ook, maar hierdie amptenare is darem sowel juridies- as administratief-opgeleides.

3. Administrative Tribunals at Work, p. xiv.

dat die persele van administratiewe howe apart van die verskillende staatsdepartemente ingerig moet word en hy word hierin gesteun deur die Franks-komitee.<sup>1)</sup>

Wat bevoegdheede aanbetref, blyk dit dat nie een van die howe oor algemene jurisdiksie beskik nie. Elke liggaam is alleen met regspraak belas ten opsigte van die bepaalde wet waarkragtens dit ingestel is en sodoende beskik alkeen oor afsonderlike en verskillende bevoegdheede. Daar bestaan ook nie 'n hoërdinerende liggaam of gesag met betrekking tot die administratiewe howe nie met die gevolg dat daar geen planmatige ontwikkeling was of 'n poging tot eenvormige samestelling en wyse van funksionering is nie.

#### Die Regspleging.

Die regspleging van die administratiewe howe toon verder die volslae afwyking van hierdie howe van die gewone patroon van geregshowe.

Iets heel ongewoonds vir 'n geregshof is die verskynsel by die regspleging van die Staatsdienskommissie en die Spoorweginstansies ~~is~~ dat een instansie die saak verhoor maar dan sy bevinding aan 'n ander instansie rapporteer wat dan die beslissing gee. 'n Ander ongewone verskynsel word gevind by die Nywerheidshof. Die bepaling dat hierdie hof enige ter sake dienende inligting wat verstrek mag word deur enige staatsdepartement, die Raad van Handel en Nywerheid, die Loonraad of enige soortgelyke owerheid, is eenvoudig taal wat hy geen hof pas nie. Die woord "hof" is in geen geval so misplaas as juis in die geval van die Nywerheidshof nie. In der waarheid is dit 'n departementele bestuurskomitee wat die Minister moet bystaan in die uitvoering van die nywerheidswette.

Dit is opvallend dat daar nie eenvormige reëls van procedure vir hierdie howe bestaan nie. Daar bestaan nie eers 'n minimum van eenvormige prosessuele voorskrifte wat die verskillende howe gebond is om te volg nie.<sup>2)</sup> Elke hof volg sy eie procedure

---

1. Op. cit., pp.15,16.

2. Vgl. Allen, Administrative Jurisdiction, p. 72.

by n verhoor, wat wissel van geen vasgestelde reëls hoegenaam d  
nie in die geval van die Staatsdienskommissie tot breedvoerige  
reëls in die geval van Krygsrade. Hierdie gebrek aan n een-  
vormige prosedure by verhore kan geen goeie toekoms vir die  
administratiewe regspraak voorspel nie, veral nie in die hande  
van nie-regsoegeleide persone nie.

Daar word dikwels gewag gemaak van die informele aard  
van die verrigtings van hierdie howe. Die vraag kan egter ge-  
stel word waarom formele verrigtings plaasvind waar A n geding  
voer teen B voortvloeiende uit n koopkontrak wat betrekking mag  
hê op n sak mielies, of waar A deur die staat strafregtelik  
vervolg word weens versuim om as werkgewer die nodige loonop-  
gawes aan die Ongevallekommissaris te stuur, terwyl in n geding  
met die uitvoerende gesag informele verrigtings neergelê word.  
Bowendien kan informele verrigtings n probleem skep vir die  
handhawing van die waardigheid van n hof.<sup>1)</sup>

#### Openbaarheid van Verhore.

In die oorgrote meerderheid gevalle bestaan daar nie  
die begruiklike hofsaal wat op n vaste plek en tye sitting het  
nie. Behalwe persone wat al met die een of ander administra-  
tiewe hof te doen gehad het, weet waarskynlik niemand waar en  
wanneer hierdie howe sitting het nie. Afgesien van daardie ge-  
valle waar verhore nie vir die publiek toeganklik is nie, bestaan  
daar vir alle praktiese doeleindes net nie openbaarheid van ver-  
hore nie.

n Baie belangrike oorweging in hierdie verband is dat  
in sommige gevalle n belanghebbende nie eens weet wie sy regter  
is nie. CARR gee die volgende treffende vergelyking tussen n  
verhoor deur n gewone geregshof en hierdie soort liggame:<sup>2)</sup>

"The judge in a court of law is identified; he  
is personally responsible for his decisions;  
he hears all parties and hears them in public,  
he applies known and established principles  
and gives the reasons for his judgment. The  
deciding official has no responsibility ex-  
cept to his departmental superiors; he is  
anonymous, unascertainable, bound neither  
by precedent nor by rules of evidence. He  
need admit no evidence at all; if admitted,  
he can disregard it."

---

1. Vgl. *ibid*, p. 74

2. *The Law Quaterly Review*, Vol 65, p. 188.

Gemotiveerde Beslissing volgens Reg.

In die meeste gevalle word dit nie vereis dat redes vir beslissings gegee word nie en word dit ook nie gedoen nie. Dit is nie n goeie verskoning om agter beleidsoorwegings te skuil by die wêring om redes vir beslissings te verstrek nie - beslissings nie by regspraak nie. Indien regeeringsbeleid die toets van die openbare mening kan deurstaan, kan daar geen beswaar van die kant van die owerheid wees om sy bepaalde beleidsoorweging as rede aan te voer nie. Indien die verstrekking van redes op hierdie gronde geweier word, is daar juis alle rede om aan te neem dat daar nie bedoel word om reg te spreek nie, maar bloot om uitvoering aan staatsbeleid in die administrasie of bestuur te gee.

Publikasie van Beslissings.

Sover vasgestel kan word, word behalwe in die geval van die Inkomstebelastinghof die beslissings van nie een enkele administratiewe hof gepubliseer nie. Dit is n ernstige leemte en bring mee dat niemand eintlik weet wat ons administratiewe regspraak is soos uitgeoefen deur die administratiewe hofe nie. Die gevolg is dat elke hof as't ware in n wêreld van sy eie optree, en as n mens daaraan dink dat in een staatsdepartement soos die Departement van Arbeid daar twee sulke hofe bestaan - die Nywerheidshof en die Hof van die Ongevallekommissaris - word dit duidelik dat daar in hierdie opsig n onhoudbare toestand heers. Langs hierdie weg is presedentereg n dooie letter en bly hierdie afdeling van die regspraak en regspleging vir die publiek en veral ook vir die regswêreld n geslote boek.

Regsverteenvoordinging.

Die feit dat regsverteenvoordinging nie vryelik toegelaat word nie, moet as n ernstige leemte beskou word. Dit is moeilik om te verstaan waarom regsteenvoordinging voor sommige administratiewe hofe toegelaat word en voor ander nie en dit is moeilik te verklaar waarom dit n persoon vrystaan om die dienste van n senior advokaat te verkry om hom te verdedig op n aanklag dat hy n stopstraat oorgesteek het, terwyl regsverteenvoordinging voor sommige administratiewe hofe in veel belangriker sake nie

toegelaat word nie.

Hoër Beroep.

Ten opsigte van sowel interne hoër beroep en beroep op die burgerlike howe bestaan daar geen eenvormigheid hoegenaamd nie. Daar bestaan geen algemene beginsel in hierdie opsig nie; in elke geval hang dit af van die bepalinge van die betrokke wet. Dikwels word kontrole van watter aard ookal deur die burgerlike howe uitdruklik deur die wet uitgesluit. In sommige gevalle bestaan daar die moontlikheid van interne hoër beroep en in ander weer nie. Van sommige administratiewe howe kan weer appél aangeteken word na die burgerlike howe op regs-vrae alleen en in sommige gevalle weer op beide regs- en feite-vrae. In hierdie opsig is daar ook groot ruimte vir ingrypende veranderinge. Afgesien van die moontlikheid van interne hoër beroep, behoort n onbeperkte reg van appél op sowel regs- as feite-vrae na n bevoegde geregshof verleen te word. Indien sodanige reg tot hoër beroep geweier word, kom die hele kwessie van die onpartydigheid en regverdigheid van administratiewe howe in die gedrang.

Die poging met administratiewe howe in Suid-Afrika tot dusver het n bonte verskeidenheid van regsprekende organe opgelewer wat weinig of geen kenmerke van n geregshof openbaar nie, en tensy daar daadwerklike pogings tot verandering van die toestand aangebring word, sal nog weer gehoor word van "The New Despotism" en "Bureaucracy Triumphant".

Die kern van die kritiek teen hierdie administratiewe howe is dat alhoewel hulle as howe fungeer, hulle oor die algemeen nie eens die skyn van regs-kundigheid en n behoorlik geordende regspleging openbaar nie, maar daarop ingestel is om in die eerste plek administratief te wees, en om administratief te wees dreig die administratiewe regspraak om sy aard en sy onafhanklikheid as regspraak prys te gee.

A F D E L I N G C.

H O O F S T U K 10.

INLEIDENDE OPMERKINGS.

In ons huidige regsbedeling is daar naas die administratiewe regbank nog een alternatief vir die beoefening van administratiewe regspraak en dit is die gewone burgerlike regbank wat in elk geval alle administratiewe regspraak behartig behalwe dié wat deur middel van wetgewing aan administratiewe howe opgedra is. Terwyl die klag in verband met die behartiging van administratiewe regspraak deur die administratiewe howe is dat hulle die klem op bestuur laat val en dit ten koste van die regspraak, is daar weer teen die burgerlike regbank die kritiek ingebring dat sy kompetensiekring verhinder dat 'n egte administratiewe regspraak beoefen kan word. Die burgerlike regbank beantwoord in 'n hoë mate aan die vereistes wat aan 'n geregshof gestel is, maar vanweë sy interne beperkinge wat in ag geneem moet word ter wille van die eiesoortige kompetensiekring van die uitvoerende gesag aan die ander kant, is die burgerlike regbank alleen bevoeg om 'n formele regsgeldigheidstoets op owerheidshandelinge te doen. 'n Baie belangrike aspek, naamlik 'n toets na die materiële regmatigheid van owerheidsopptrede, moet as gevolg van gemelde oorweginge deur hierdie howe links laat lê word.

Nogtans val dit nie te betwyfel nie dat die regterlike gesag in Suid-Afrika 'n aansienlike mate van regterlike kontrole oor die uitvoerende gesag uitoefen waarop daar nou ingegaan word. Die ondersoek word nie beperk tot regterlike kontrole oor administratiewe howe in die sin soos hierin bepaal nie, omdat ons howe tot dusvêr in die algemeen nie 'n verskil maak tussen die verskillende soorte regsprekende en bestuursorgane soos hierin gedoen is nie. Die howe onderskei in die algemeen selfs nie tussen owerheids- en nie-owerheidsorgane nie, en wat die owerheidsorgane aanbetref, word ook nie altyd duidelik onderskei

tussen administratiewe howe en ander owerheidsorgane nie. Die howe vat al hierdie verskillende organe saam onder populêre uitdrukkings soos "statutory bodies", "public bodies", "public authorities" en "public officials" en dies meer. Om hierdie redes word regterlike kontrole oor owerheidsorgane in die algemeen nagegaan en uit die hofbeslissings wat hier behandel word, sal blyk die houding wat die howe inneem teenoor alle owerheidsorgane wat wetlik met regspraak en/of bestuur belas is.

Daar is reeds op gewys dat in ons reg en in ons regspraak ook nie suiwer onderskei word tussen regspraak en bestuur nie. Dit blyk veral uit die houding wat die howe inneem teenoor die besluite en verrigtings van vergunningsrade. Beslissings van die howe in verband hiermee word gevolglik ook hier behandel en daarom word die woord "owerheidsorgaan" nou hier verder gebruik as 'n omvattende begrip om al die bogenoemde liggame of persone, mee aan te dui.

'n Bespreking van regterlike kontrole oor owerheidsorgane het terselfdetyd te doen met administratiewe regspraak soos uitgeoefen deur die burgerlike howe.

### Die Grondbeginsels.

Een van die grondbeginsels waarvan die howe uitgaan by die toetsing van die handeling van owerheidsorgane is dat die bevoegdheid van hierdie organe uitsluitlik gegrond is op hul onderskeie magtigende wette en dat hul gevolglik slegs kan optree kragtens en ooreenkomstig daardie wette en ook gebonde is om die pligte wat die wette oplê, uit te voer. Anders as die <sup>hoër</sup> howe, is hierdie organe nie met algemene of inherente jurisdisie bekleed nie. Enige handeling wat buitekant die wet om geskied, of wat in stryd is met die bepalinge daarvan, is ultra vires en sal as sodanig deur die howe tersyde gestel word.

'n Tweede algemene beginsel wat die howe toepas is dat waar 'n wet 'n besluit of beslissing toevertrou aan 'n owerheidsorgaan, die howe daardie besluit of beslissing as finaal beskou en, behoudens sekere voorwaardes, nie daarmee sal inmeng

1)  
nie.

Die wyse waarop die howe kontrole uitoefen, is in die eerste plek deur die algemene middels van appél en hersiening. n Reg van appél van die finale beslissings van owerheidsorgane na die howe kan beperk genoem word, aangesien dit alleen moontlik is waar die wet uitdruklik vir appél voorsiening maak. In sommige gevalle word appél selfs uitdruklik in n wet verbied.

Waar appél nie moontlik is nie bestaan daar in die algemeen egter die inherente reg van hersiening deur die hoogge-  
2) regshof. Die howe kry sodoende in die meerderheid van gevalle met die handeling van owerheidsorgane te doen op hersiening.

HERBSTEIN en DIEMONT beskryf die aard van hersiening soos volg: 3)

"Where a party to judicial, quasi-judicial and non-judicial matters is aggrieved not only at the result but also at the manner in which the result was arrived at he can ....bring the proceedings before a Supreme Court and ask it to set them aside or correct them. This procedure is known as review."

Ander regsmiddels waardeur die howe in staat gestel word om kontrole oor owerheidsorgane uit te oefen, is deur die uitreiking van n interdik, n mandamus en n verklaring van regte. Hierdie regsmiddels stel die howe in staat om persone op summierre wyse teen onregmatige owerheidsoptrede te beskerm.

#### Antipatie by die Howe. \*

In ooreenstemming met die algemene neiging in die Engel-  
4) se regswêreld, is daar by ons howe duidelik die houding waar

1. Sien Shidiack v. Union Government, 1912 A.D. 575, en Steyn, Die Uitleg van Wette, p. 185.
2. Sien Johannesburg City Council v. Chesterfield House (Pty) Ltd, 1952 (3)S.A. 809 (A.D.), en ook Johannesburg Consolidated Investment Co. v. Johannesburg Town Council, 1903 T.S. 111, en Ex parte Commissioner for Child Welfare : In re adoption Volczer, 1960(2) S.A. 312 (0), waar die hof verklaar op pp. 312-313: "this court has inherent jurisdiction to entertain all civil causes and proceedings arising within the area of its jurisdiction and to review the proceedings of any public body or tribunal where no statutory provision is made for such review."
3. A Handbook of Superior Court Practice, p.204. Sien pp. 209, 210 vir die gronde van hersiening en die prosedure wat gevolg moet word deur hierdie skrywers genoem.
4. Sien bv. Robson se kommentaar in Justice and Administrative Law p. 478 n.a.v. die beslissing in Local Government Board v. Arlidge, (1915) A.C. 120.

te neem dat hulle die optrede van owerheidsorgane met argwaan bejeën. Hierdie opmerking geld veral waar hierdie organe regsprekende funksies uitoefen en die kontrole van die howe oor daardie funksies deur wetgewing uitgesluit word. Reeds so ver terug as 1923 het REGTER KOTZÉ uitdrukking gegee aan hierdie houding:<sup>1)</sup>

"I should like, without attempting to dictate to the legislature, to point out the great danger involved in departing from a wellknown rule of constitutional law in all civilised countries - namely, that the courts of law alone are entrusted with deciding on the rights and duties of all persons who are within the protection of the courts."

Dat ons howe hierdie toedrag van sake nie maar net gelate aanvaar nie, blyk uit die algemene neiging by die howe om nieteenstaande die uitdruklike bepalings in sommige wette tot uitsluiting van hul jurisdiksie, tog maar voortdurend gronde te vind vir ingryping in die handelinge van owerheidsorgane. So ver terug as 1884 vind ons hierdie houding by die Kaapse hof:<sup>2)</sup> Die hof beslis naamlik dat alhoewel n sekere ordonnansie bepaal dat die beslissings van n lisensiehof finaal en bindend sal wees, "and not subject to appeal or review by any other Colonial Court...this...does not go so far as to prevent the Supreme Court from setting aside any proceedings which are illegal in their nature." Insgelyks bevind die appélhof by monde van HOOFGREGTER INNES in die saak van Union Government v. Fakir<sup>3)</sup> dat alhoewel Artikel 3 (1) van die Wet tot Regeling van Immigrasie No. 22 van 1913 die jurisdiksie van die burgerlike howe uitsluit van inmenging met die verrigtings van n immigrasie-beampte, dit nie die jurisdiksie van die howe geheel-en-al uitsluit nie. "The Court would be entitled to interfere where there was a manifest absence of jurisdiction or if an order were made or obtained fraudulently", aldus die Hoofregter.

---

1. Union Government v. Fakir, 1923 A.D. 466, p. 471.  
2. Riddelsdell and Another v. Hall and Others, 2 S.C.356, p. 358.  
3. Op p. 469 van die rapport.

H O O F S T U K 11.

APPÉL.

Die burgerlike howe is bevoeg om kontrole oor die beslissings van owerheidsorgane uit te oefen by wyse van appél in gevalle waar daar so n reg van appél bestaan. In Suid-Afrika word die hele kwessie van appél wetlik gereël. Volgens die wetlike reëling bestaan daar verskillende grade van appél na die landdroshowe, die hooggeregshof en sy appélafdeling onderskeidelik.<sup>1)</sup>

Sommige wette maak voorsiening vir appél na die landdroshowe, sommige direk na die hooggeregshof en ander weer direk na die appélhof sonder tussenkoms van die plaaslike of provinsiale afdelings van die hooggeregshof. Waar n reg van appél bestaan, word egter oor die algemeen voorsiening gemaak vir n appél eers tens na die hooggeregshof en daarvandaan na die appélhof.

Aangesien die hooggeregshof nie oor inherente jurisdiksie beskik om appéle te verhoor waar daar geen bepaalde wetlike bepaling bestaan om die geval te dek nie, word daar alleen n appél na die hooggeregshowe en die appélhof toegelaat waar die wet daarvoor voorsiening maak.<sup>2)</sup>

Die parlement as soewereine wetgewer kan die jurisdiksie van die burgerlike howe met betrekking tot appél na goeë dunke reël. Ondergeskikte wetgewende liggame soos provinsiale rade en stadsrade geniet egter nie dieselfde regte nie. Provinsiale rade het nie die bevoegdheid om met die jurisdiksie van die howe in te meng nie. In vërseie beslissings is ordonnansies wat voorsiening maak vir n appél na die hooggeregshof, ongeldig verklaar. Dieselfde houding is deur die howe ingeneem waar ordonnansies die jurisdiksie van die howe op enige ander wyse ingekort het.<sup>3)</sup>

- 
1. Sien Herstein en Diemont, op. cit., p. 18.
  2. Sien Herstein en Diemont, p. 18; Havenga: Practice and Procedure in the Appellate Division of the Supreme Court of South Africa, 64, 65 en 105; Vgl. Rex v. Didat 1913 A.D. 299; Shames v. South African Railways & Harbours 1922 A.D. 228.
  3. Sien Verloren van Themaat: Staatsreg, p. 374 en die gewysdes deur hom genoem, en Vgl. Steyn, op. cit., p. 179 en p. 76.

Nie alleen bestaan daar volgens verskillende wette verskillende gronde waarop appél aangeteken kan word nie, maar die houe het ook beslis dat die woord 'appél' verskillende betekenisse in verskillende wette het, wat bepaal moet word deur die bewoording van die betrokke wet.<sup>1)</sup> Byvoorbeeld, artikel 15 van Ordonnansie No. 20/1933 (T) maak voorsiening vir 'n appél van die beslissing van die waardasiehof na die landdros-hof, soos volg:

"It shall be lawful for any person who has appeared before the valuation court in pursuance of an objection lodged by him under Section 12 hereof, and who feels himself aggrieved by the value put upon any property owned or occupied by him, to appeal within one month from the date of first publication of the advertisement referred to in Section 14 against such valuation from the decision of the valuation court to the court of the magistrate of the district and such lastmentioned court shall inquire into such valuation and its decision shall be final and conclusive; provided, however, that if any question of law shall arise as to the principle upon which any valuation has been or should be made it shall be lawful for such magistrate instead of himself deciding such question of law on request of the local authority or party objecting to reserve such question of law for decision by the Supreme Court and such question shall be stated in the form of a special case and may be argued before and determined by the Supreme Court. Either such court may make such order as to costs as to it shall deem fit."

REGTER BOSHOFF verklaar in die saak van Pretoria City Council v. Valuation Court & Anor.<sup>2)</sup>

"The right of recourse to the magistrate's Court is on the wording of this section nothing more than a right to have the magistrate's court itself determine the proper valuation of the property...The section does not allow the magistrate's court to inquire into the procedure followed by the valuation court or to review the proceedings of the valuation court."

Die wette verleen oor die algemeen nie 'n volle reg van appél van die beslissings van wetlike liggame en persone na die hooggeregshof of die appélhof nie. In sommige wette word voorsiening gemaak vir appél alleen op regs-vrae en in sommige vir appél op beide regs- en feite-vrae. Oor die algemeen word 'n appél op feite-vrae nie toegelaat nie.

#### A. Appél op Regsvrae.

Dat dit moeilik is om altyd tussen regs- en feite-vrae

- 
1. Sien Mc Cormick v. Kiquor Licensing Board, 1956(1)S.A.471(SR.)
  2. 1958 (4) S.A. 93 (T), p. 97.

te onderskei, ly geen twyfel nie. DICKINSON skryf oor hierdie probleem soos volg in sy werk "Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States:"<sup>1)</sup>

"In truth, the distinction between 'questions of law', and 'questions of fact' really gives little help in determining how far the courts will review; and for the good reason that there is no fixed distinction. They are not two mutually exclusive kinds of questions, based upon a difference of subject-matter. Matters of law grow downward into roots of fact, and matters of fact reach upward, without a break, into matters of law...It would seem that when the courts are unwilling to review, they are tempted to explain by the easy device of calling the question one of 'fact', and when otherwise disposed, they say that it is a question of 'law'". †

Ons howe het ook voortdurend met hierdie probleem te kampe. Artikel 81 van die Inkomstebelastingwet No. 31 van 1941, soos gewysig, verbied uitdruklik n appél of feitevrae, en lees soos volg:

- "(1) Teen n beslissing van die spesiale hof op n vraag aangaande feite, is daar geen reg van appél nie, maar nadat n appél deur die spesiale hof uitgewys is, kan die appellant of die Kommissaris, as hy teen die gewysde die beswaar voel dat die regtens onjuis is, by skriftelike kennisgewing aan die griffier van die spesiale hof gerig, van die hof verlang dat hy n saak stel, met vermelding van die feite, die bewerings van die partye en die gewysde van die hof, vir n appél -
- (a) na die provinsiale of plaaslike afdeling van die Hooggeregshof van Suid-Afrika wat regsbevoeg is in die gebied waarin die sitting van die spesiale hof plaasgevind het; of
  - (b) indien die appellant en die Kommissaris hul skriftelike toestemming daartoe by die griffier van die spesiale hof ingelewer het, na die Afdeling van Appél van die Hooggeregshof van Suid-Afrika, sonder n tussen-appél na bedoelde provinsiale of plaaslike afdeling, en die provinsiale of plaaslike afdeling, of die Afdeling van Appél, na gelang van die geval, kan by die behandeling van die appél enige regspraak beslis wat tereg voor die spesiale hof gopper was of kon geword het, en die gewysde van die spesiale hof vernietig, bekragtig of wysig, of die saak na die spesiale hof terugverwys met die opdrag wat genoemde afdeling goed mag vind, of na goedgekeurde enige ander bevel gee.
- (2) Teen n beslissing van n provinsiale of plaaslike afdeling ingevolge hierdie artikel kan na die Afdeling van Appél van die Hooggeregshof van Suid-Afrika geappelleer word."

Die moeilikheid om te onderskei tussen regs- en feitegronde in sake ingevolge hierdie artikel blyk onder andere uit die saak van GOODRICK V. COMMISSIONER FOR INLAND REVENUE.<sup>1)</sup> In hierdie geval was daar n appél direk na die appélhof op n spesiale saak gestel deur die spesiale Inkomstebelasting-appélhof.<sup>2)</sup> Die hof bevind in hierdie saak:

"Indeed there might be said to lie at the back of every decision on facts the question of law whether a decision in the one direction or the other could be reached by a reasonable man."

In Durban North Traders v. Commissioner for Inland Revenue,<sup>3)</sup> bevind die appélhof insgelyks dat waar daar nie voldoende getuienis was "...on which a Special Court could reasonably have found the primary facts its determination may possibly be 'erroneous in law' within the meaning of Section 81 of the Act."

Die Immigrasiewette maak ook voorsiening vir n appél van die beslissings van die Immigrasie-appélrade na die hooggeregshof in die vorm van n gestelde saak. Artikel 3 van Wet No. 22 van 1913 lees soos volg:

- "(1) Uitgezonderd wanneer een rechtsvraag door een raad uit krachte van dit artikel voorbehouden wordt, is geen gerechtshof in de Unie bevoegd zich te bemoeien met enige verrichting, handeling, bevel of lastbrief uitgaande van de Minister, een raad, een immigratiebeambte of een gezagvoerder van een schip en betrekking hebbende op de beperking of aanhouding of de uitzetting uit de Unie of een Provincie, van een persoon die als een verboden immigrant behandeld wordt.
- (2) Een raad is ambtshalve bevoegd, en, zulks verlangd wordende door de appellant of door een immigratiebeambte is gehouden ter beslissing van een bevoegd hoger hof, enige rechtsvraag voor te behouden die in het appel door de raad ingevolge het voorgaand artikel gehoord mocht opkomen, zullende hij de rechtsvraag in de vorm van een speciale zaak gesteld aan de griffier van bedoeld hof moeten opzenden. De alzo gestelde rechtsvraag kan voor dat hof worden bepleit en het hof kan om verdere inlichting vragen, door de raad te worden verschaft indien het hof zulke inlichting nodig vindt en zal zodanige uitspraak over zodanige zaak, door zodanige inlichting indien enige aangevuld, doen en zodanige beschikking ten aanzien van de kosten maken als het voegzaam oordeelt. De appellant of de immigratiebeambte heeft het recht tegen zodanige uitspraak van

---

1. 1959 {3} S.A. 523 {A.D.}

2. Op p. 528.

3. 1956 (4) S.A. 594 (A.D.)

een hoger hof bij de Afdeling van Appél van het Hooggerechthof in appél te komen.

- (3) Voor de doeleinden van dit artikel - wordt onder 'rechtsvraag' benevens andere vragen, begrepen een vraag van domicilie;....."

HOOFREGTER INNES laat hom soos volg uit oor die bepaling van hierdie artikel.<sup>1)</sup>

"These are strong provisions,- stronger than any which I can remember to have seen in any privative statute...The law is...settled by the Court; but the decision of the Board finally disposes of questions of fact."

Die hof het tereg beslis dat n Immigrasie-appélraad eers n beslissing op n saak moet gee alvorens die reg van appél in-gevolge artikel 3 uitgeoefen kan word. Dit is juis teen n gewraakte beslissing van die raad waarvoor daar voorsiening vir appél na die hooggeregshof gemaak is.<sup>2)</sup>

Vanaf die beslissings van die Nywerheidshof is daar ook slegs n appél op regs-vrae na die hooggeregshof in die vorm van n spesiale saak wat gestel kan word.<sup>3)</sup>

#### B. Appél op Regs- en Feite-vrae.

Die Ongevallewet No. 30 van 1941, soos gewysig, bied n voorbeeld waar die wetgewer voorsiening gemaak het vir n appél na die hooggeregshof op beide regs- en feite-vrae. Artikel 25 (7) van die wet lees soos volg :

- "(a) Enige beslissing gegee deur die kommissaris ooreenkomstig die bepaling van sub-artikel (4) of deur die Minister ingevolge sub-artikel (6) is finaal en nie aan hersiening of appél in n geregshof op enige gronde hoegenaamde onderhewig nie, behalwe hersiening of appél soos in hierdie sub-artikel bepaal.
- (b) Enige persoon wat deur n in paragraaf (a) bedoelde beslissing geraak word kan by n bevoegde provinsiale of plaaslike afdeling van die Hooggeregshof appél aanteken, oor enige vraag aangaande -
- (i) die vertolking van hierdie wet of enige ander wet;
  - (ii) of n ongeval wat die arbeidsongeskiktheid of dood van n werksman veroorsaak het aan sy eie ernstige en opsetlike wangedrag toe te skryf is ;
  - (iii) of die bedrag van enige skadeloosstelling wat toegeken is so buitensporig of onvoldoende is dat die toekenning nie redelikerwys gemaak kon word nie; of

---

1. Union Government v. Fakir, supra, op p. 469.  
2. Lakha v. Immigration Officer, 1954 (4) S.A. 165 (T).  
3. Art. 17 (16) (a) van Wet No. 28 van 1956.

(iv) die reg op addisionele skadeloosstelling ingevolge artikel drie-en-veertig.

(c) Behoudens die bepalings van hierdie sub-artikel, moet so n appél aangeteken en voortgeset word asof dit n appél was teen n vonnis van n magistraatshof in n siviele saak, en alle reëls op laasgenoemde appél van toepassing is mutatis mutandis van toepassing op n appél ingevolge hierdie artikel."

Na aanleiding van n beslissing in n Engelse saak, Smith v. Coles <sup>1)</sup> verklaar die appélhof dat die Ongevallewet "should be construed in a popular rather than in a technical way." <sup>2)</sup>

Die hof beslis verder dat hierdie artikel nie appél tot die provinsiale en plaaslike afdelings van die hooggeregshof beperk nie, maar dat daar ook n reg van appél van die hooggeregs-hof na die appélhof bestaan. <sup>3)</sup>

In terme van die Ongevallewet is werksmense geregtig op skadeloosstelling vir sekere ongevallen. n 'Ongeval' word in Artikel 2 omskryf as :

"n Ongeval wat uit n werksman se diens ontstaan en in die loop daarvan plaasvind, en wat persoonlike besering tot gevolg het."

In Augustyn v. Workman's Compensation Commissioner <sup>4)</sup> beslis die hof dat die vraag of n ongeval aldus uit n werksman se diens ontstaan en in die loop daarvan plaasgevind het, nie neerkom op n vertolking van artikel 25(7)(a)(1) nie. In Nicosia v. Workman's Compensation Commissioner <sup>5)</sup> gaan dit oor n soortgelyke vraag. Die appellant, n werksman, het naamlik n eis teen die Ongevallekommissaris ingestel vir skadeloosstelling en vir betaling van mediese onkoste vir persoonlike beserings wat hy opgedoen het in n ongeval wat uit sy diens ontstaan en in die loop daarvan plaasgevind het. Die Kommissaris het die eis van die hand gewys op grond daarvan dat die toestand waarvoor die appellant mediese behandeling ontvang het, nie veroorsaak is deur n 'ongeval' nie. Die hof onderskei hierdie saak van dié van

---

1. 1905 (2) K.B. 827.

2. Looyen v. Simmer & Jack Mines Ltd. and Another, 1952 (4) S.A. 547 (A.D.) op p. 554.

3. Fred Saber (Pty) Ltd. v. Franks, 1949, (1) S.A. 388 (A.D.)

4. 1948 (1) S.A. 115 (T)

5. 1953 (4) S.A. 165 (T).

Augustyn en beweer dat in die geval van Nicosia die appél juis aangeteken is teen die Kommissaris se vertolking van die woord 'ongeval', en dat die appél gevolglik neerkom op n vertolking van die wet. Insgelyks bevind die hof in Human v. Workman's Compensation Commissioner <sup>1)</sup> dat, op die feite van die saak, die vraag of n ongeval in die loop van n werksman se diens ontstaan het, wel neerkom op n vertolking van die wet en gevolglik laat die hof die appél toe.

---

1. 1956 (2) S.A. 461 (T).

H O O F S T U K 12.

HERSIENING.

Die aard en strekking van hersiening deur die hooggereshof word geformuleer in die saak van Johannesburg Consolidated Investment Co. v. Johannesburg Town Council.<sup>1)</sup> Op pp. 114, 115 van die rapport verklaar HOOFGREGTER INNES:

"In its first and most usual signification it denotes the process by which, apart from appeal, the proceedings of inferior Courts of Justice both Civil and Criminal are brought before this Court in respect of grave irregularities or illegalities occurring during the course of such proceedings... There is a second species of review analogous to the one with which I have dealt but differing from it in certain well-defined respects. Whenever a public body has a duty imposed upon it by statute, and disregards important provisions of the statute, or is guilty of gross irregularity or clear illegality in the performance of the duty, this Court may be asked to review the proceedings complained of and set aside or correct them."

Die algemene grond vir hersiening is die ultra vires reël. Met die toepassing van hierdie reël kontroleer die hof die handeling van owerheidsorgane deur op aansoek van 'n belanghebbende, die verrigtings tersyde te stel indien die orgaan sy jurisdiksie oorskry het of indien daar 'n onreëlmatigheid in die verrigtings was. "Dit spreek vanself", soos STEYN dit in Die Uitleg van Wette stel,<sup>2)</sup> "dat 'n persoon of liggaam wat sy bevoegdhede aan 'n wet ontleen, niks geldigs kan verrig waartoe hy nie by daardie wet, uitdruklik of by wyse van versweë bepaling, gemagtig is nie, en dat hy enige beperkings wat in daardie wet voorgeskryf word, uitdruklik of by wyse van versweë bepaling in ag sal moet neem."

Die ultra vires-reël, waardeur die hof hul reg van hersiening kan uitoefen, berus op wetlike gronde. Die ander metode waardeur hersiening uitgeoefen kan word, is deur die handeling en beslissings van owerheidsorgane aan die beginsels van natuur-

---

1. 1903 T.S. 111.  
2. Op p. 175. Sien ook Estate Geekie v. Union Government and Another 1948 (2) S.A. 494 (N).p. 502., waar die hof verklaar: "In considering whether the proceedings of any tribunal should be set aside on the ground of illegality or irregularity, the question appears always to resolve itself into whether the tribunal acted ultra vires or not." Sien ook Lenz Township Co. (Pty) Ltd. v. Administrator, Transvaal & Ors., 1960 (2) S.A. 22 (W)

like geregtigheid ("natural justice") te toets. Hierdie regs-  
middel berus oorwegend op nie-wetlike gronde en is deur die  
howe, meesal in navolging van die Engelse regspraak, geformu-  
leer met die doel om n regverdige en billike verhoor deur ower-  
heidsorgane te verseker. Die verontagsaming van die beginsels  
van natuurlike geregtigheid bied n geleentheid aan die howe om  
in te gryp in die verrigtings van owerheidsorgane ter besker-  
ming van die individu se regte.

#### A. DIE ULTRA VIRES-REËL.

Die toepassing van die ultra vires-reël deur die howe  
vind plaas, soos aangetoon is, op jurisdiksie- en prosessuele  
gronde waarop daar nou beurtelings ingegaan word.

##### 1. Jurisdiksie.

Die howe sal die beslissings of handeling van n ower-  
heidsorgaan tersyde stel indien dit die jurisdiksie wat neerge-  
lê is in sy magtigende wet oorskry. Hiertoe besit die howe in-  
herente bevoegdheid, soos die Transvaalse hof in 1903 verklaar:<sup>1)</sup>

"This is no special machinery created by the  
Legislature."

Die regsposisie in hierdie gevalle is heel eenvoudig.  
Wetlike liggame, synde nie beklee met inherente jurisdiksie soos  
die hooggeregshowe nie, besit slegs daardie bevoegdhede waarvoor  
die betrokke magtigende wet voorsiening maak en enige optrede  
wat daardie perke oorskry, is ultra vires.

Die appélhof pas hierdie beginsel toe op die handeling  
van n krygshof:<sup>2)</sup>

"These Courts are...statutory tribunals and  
if they act in excess of their powers in con-  
victing or sentencing any person, a superior  
Court of law would have jurisdiction to set  
aside the conviction or sentence."

- 
1. Johannesburg Consolidated Investment Co. v. Johannesburg  
Town Council, 1903 T.S. 111, p. 115. Hierdie beslissing is be-  
kragtig in M.G. Holmes (Pty) Ltd., v. National Transport Com-  
mission and Another, 1951(4) S.A. 659(T). Vgl. ook Ballinger  
and Another v. Hind, N.O. and Anor., 1951(2) S.A. 8 (W).
  2. Van Dyker v. District Court Martial and Others, 1948 (4)  
S.A. 691 (A.D.), p. 694.

Daarom sal die hof ook nie inmeng waar daar nie oorskryding  
1)  
van wetlike bevoegdhe is nie.

Op grond van dieselfde beginsel beslis die hof dat  
waar diskresionêre bevoegdhe uitgeoefen word sonder dat die  
wet dit uitdruklik verleen, die hof oor jurisdiksie beskik om  
2)  
tussenbeide te tree.

## 2. Prosedure.

Indien n wet voorskryf dat n owerheidsorgaan n sekere  
prosedure in sy verrigtings moet volg, sal die hof in die alge-  
meen tussenbeide tree op grond van die ultra vires-reël waar die  
3)  
wetsvoorskrif nie nagekom is nie.

Wanneer die hof die beslissing van owerheidsorgane ter-  
syde stel op prosessuele gronde, doen die hof dit op grond daar-  
van dat die gewraakte prosedure nie deur die magtigende wet ge-  
magtig word nie en nie op grond daarvan dat die beslissing ver-  
4)  
keerd is nie.

"In the case of wrong procedure," skryf MAY, 5) "even  
though the court will not go into the correctness of the deci-  
sion, it will nevertheless set aside the proceedings on the  
ground that it is the duty of the Supreme Court to prevent a  
course which might have led to injustice." Die laaste sinsnede  
hier is van belang omdat die hof net tussenbeide sal tree waar  
6)  
potensie?  
benadeling as gevolg van verkeerde prosedure bewys kan word. Die  
hof verklaar byvoorbeeld in die Geekie-saak:

"No doubt there are cases where although there  
has been a decision following upon an ultra  
vires act or omission, the Courts will refuse  
to interfere because an ultra vires act or omis-  
sion complained of is not calculated to prejudice  
the party complaining of it."

- 
1. Urban v. Minister of the Interior, 1953 (3) S.A. 544 (C).
  2. Queen Slide Fasteners S.A. (Pty) Ltd. v. Commissioner of Customs, 1953 (3) S.A. 195 (W).
  3. Judes v. District Registrar of Mining Rights of Krugersdorp, 1907 T.S. 1046 en vgl. Shames v. South African Railways and Harbours, 1922 A.D. 228.
  4. Sien May, op. cit., p. 327.
  5. Loc. cit.
  6. Estate Geekie v. Union Government and Another 1948 (2) S.A. 494 (N), op p. 503. Sien ook Wessels v. General Court Martial and Another, 1954 (1) S.A. 220 (E). Nelspruit Town Developments (Pty) Ltd., v. Loots and Others, 1956 (2) S.A. 342 (T). en vgl. De Vos v. Die Ringskommissie van die Ring van die N.G. Kerk, Bloemfontein, and Another, 1952 (2) S.A. 83 (O).

Oor die regs krag van voorgeskrewe prosessuele reëls het die hof bevind dat sodanige reëls bindend is op die betrokke liggaam, en synde self 'n skepping van die betrokke wet, kan die liggaam nie in stryd met die reëls wat daarin voorgeskryf word optree nie:

1)  
"Once regulations have been framed as to the procedure of a statutory body, these regulations have the force of law."

Die algemene wyse van benadering van die howe ten opsigte van die prosedure wat gevolg word deur hierdie liggame, word weergegee in die volgende beslissing:

2)  
"The rules which govern the admissibility of evidence in Courts of law cannot rigidly be applied to proceedings before statutory bodies for the obvious reason that the persons constituting those bodies are almost invariably persons untrained and inexperienced in the conduct of proceedings at law. Evidence given before such bodies, therefore, should not be as closely scrutinized as such evidence would be before a Court of law and very good grounds must exist before a Court will interfere."

Reeds in die vorige eeu het die hof laat blyk dat die howe nie 'n streng houding oor prosessuele kwessies sal inneem nie:

"I think there are strong grounds for holding that unless the illegality or informality of the proceedings affected the result (of the election) the Court will not set it aside."

3)  
verklaar HOOFFREGTER DE VILLIERS van die Kaapse Hof. Sedertdien het die hof nog altyd 'n simpatieke houding ingeneem oor hierdie aspek van die verrigtings van owerheidsorgane.

4)  
Hoe verdie howe met hierdie houding gaan, word geïllustreer in die Margolis-saak:

- 
1. Mosaka and Others v. Eiselen N.O., 1951 (4) S.A. 504 (T).
  2. Sem v. South African Medical and Dental Council, 1948 (3) 571 (T)
  3. Bottomley and Others v. Kimberley Mining Board, 1 S.C. 380 p. 383.; Sien ook South African Breweries Company v. Wynberg Licensing Court, 17 S.C. 263.
  4. Sien Clairwood Motor Transport Co. Ltd. v. Pillai and Others 1958 (1) S.A. 245 (N); S.A. Medical & Dental Council v. Mc Loughlin, 1948 (2) S.A. 355 (A.D.); Johannesburg Consolidated Investment Co., Ltd. v. Johannesburg Town Council, 1903 T.S. 111; Scheibe v. Rustenburg Liquor Licensing Board, 1948 (3) S.A. 154 (T); Margolis v. Zastron Licence Certificate Board, 1940 O.P.D. 160.
  5. Margolis v. Zastron Licence Certificate Board, 1940 O.P.D. 160, op p. 164.

"As mens in aanmerking neem dat die Raad ongebonde is deur Regterlike bewysvoering sien ek nie hoe gesê kan word dat hy sonder enige grond tot sy besluit gekom het nie. As die ondersoek n hofgeding was sou n aantal feite wat aan die Raad voorgelê is onontvanklik gewees het as bewys en die presesreël omtrent bewyslas sou hoogswaarskynlik tot n ander resultaat gevoer het. Dit het egter die bevoegde wetgewer goedge dunk om die ondersoek aan n uitvoerende, nie n regsprekende orgaan nie, toe te vertrou en hierdie Hof kan, tensy daar blyke is van growwe onreëlmatigheid by die verrigtinge van die Raad, nie ingryp nie en daardie liggaam se goeddunke met sy eie oordeel vervang nie."

Selfs waar n kompensasihof n eis van die hand gewys het sonder om getuienis aan te hoor, het die hof geweier om in te meng om-  
1)  
dat die wet nie die aanhoor van getuienis vereis nie.

#### B. DIE BEGINSELS VAN NATUURLIKE GERECHTIGHEID.

APPÉLREGTER TINDALL het die beginsels van natuurlike gerechtigheid genoem:  
2)

"The stereotyped expression which is used to describe those fundamental principles of fairness which underlie or ought to underlie every civilised system of law."

Die verwysing na "principles of fairness" toon dadelik dat ons hier met n uiters vloeibare begrip te doen het wat sal verskil van die een persoon na die ander en van die een regsstelsel na die ander. Die doel met die vasstelling en ook met die toepassing van hierdie beginsels is om n billike en regverdige verhoor te probeer bewerkstellig. As dit aanvaar word as die doel wat beoog word met die toepassing van beginsele van natuurlike gerechtigheid, sal dit duidelik wees dat n vasgestelde aantal reëls nie daarvoor neergelê kan word nie.

MAY verstaan onder hierdie uitdrukking drie dinge:  
3)

1. Dat n persoon kennis moet dra van n saak teen hom;
2. Dat aan hom n geleentheid gebied moet word om sy kant van die saak te stel; en
3. Dat niemand regter in eie saak mag wees nie.

Daar kan toegegee word dat hierdie drie reëls waarskynlik die belangrikste beginsels van natuurlike gerechtigheid is, maar daarmee is die lys nie uitgeput nie.

- 
1. Johannesburg City Council v. Chesterfield House (Pty) Ltd., 1952 (3) S.A. 809 (A.D.)
  2. Beier v. Minister of the Interior and Others 1948 (3) S.A. 409 (A.D.), op p. 451.
  3. Op. cit., pp. 328, 329. De Smith, op.cit., p.101, noem ook aldie hierdie vereistes maar vat 1 en 2 saam as een beginsel. Hierdie reëls is so oud soos die berge, en word ook in die Heilige Skrif vermeld. Sien bv. Joh. 7:1; Deut.1:17 en Gen 3:11
- Vol. Bamford: 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100.*

WADE en PHILLIPS aan die ander kant noem net daar-  
die reëls wat hierbo onder 2 en 3 aangestip is. 1)

THE COMMITTEE ON MINISTER'S POWERS noem ook net 2 en 3, maar doen n verdere tweetal beginsels van natuurlike geregtigheid aan die hand, naamlik dat redes vir beslissings verstrekk behoort te word en, waar n Minister n beslissing moet neem op advies van n liggaam wat vooraf n openbare ondersoek oor die aangeleentheid ingestel het, die inhoud van die rapport van daardie liggaam bekend gemaak moet word.

ROBSON aan die ander kant noem net 1 en 2. 2)

Die nie-nakoming van die beginsels van natuurlike geregtigheid deur owerheidsorgane gee die meeste aanleiding tot ingryping by hersiening deur die howe. Dit is ook die geval in Engeland. 3) Hierdie beginsels vereis nie dat owerheidsorgane dieselfde streng reëls van prosedure en bewyslewering moet volg soos wat die geval is by die burgerlike howe nie, maar dit vereis wel "that justice shall not only be done, but also be seen to be done." 4)

Wat die begrip "regverdig verhoor" inhou en wat daar-  
onder verstaan moet word, word togelig deur REGTER DIEMONT: 5)

"No doubt it is a well established principle of our law that where quasi-judicial decisions are to be taken by an official he should act in accordance with the principles of natural justice and in particular that a person accused of some misbehaviour should be afforded as good an opportunity of presenting his defence as the prosecutor or complainant is allowed of presenting the case against the accused person. In short he must be given a fair hearing. But it seems to me that there are many ways of giving a fair hearing."

- 
1. Op. cit., p. 310 e.v.
  2. Op. cit., p. 325.
  3. Wade & Phillips, op. cit., p. 310. Die toonaangewende Engelse gewysdes in hierdie verband is Local Government Board v. Arlidge, (1915)A.C. 120; K & L 369, en Board of Education v. Rice, (1911) A.C. 179. Lord Selborne stel die saak soos volg in Spackman v. Commissioners of Public Works (1885), 10 APP. Cas 229: "No doubt in the absence of special provisions as to how the person who is to decide is to proceed the law will imply no more than that the substantial requirements of justice shall not be violated. He (die beampte) is not a judge in the proper sense of the word; but he must give the parties an opportunity of being heard and stating their case and their view:....."
  4. Wade & Phillips, op. cit., p. 310.
  5. Phillips v. Meiring, N.O. and Coetzee, N.O. 1955 (1) S.A. 626, (C), p. 631.

Die Regter beweer dat na gelang van omstandighede dit nodig mag blyk dat die belanghebbende nie alleen regdeur die verhoor teenwoordig moet wees nie, maar ook dat hy regsverteenvoording mag geniet en getuies onder kruisverhoor mag neem. In sommige gevalle mag dit slegs nodig wees om n afskrif van die getuienis aan hom beskikbaar te stel en n geleentheid om dit te weerlê by wyse van mondelinge vertoë of moontlik slegs by wyse van n skriftelike verklaring. Volgens die Regter is dit egter in elke geval waar die wetgewer voorsiening maak vir n ondersoek, nodig om uit die wet self vas te stel watter regte aan die belanghebbende verleen word.

Hierdie laaste stelling verskaf die sleutel tot die benadering van die kwessie. Waar reëls ten opsigte van procedure en bewyslewering in die wet voorgeskryf word, moet owerheidsorgane hierdie voorskrifte volg. Sodanige voorskrifte is egter in die meeste gevalle onvolledig en dikwels baie elementêr. Die howe moet in daardie gevalle vasstel watter regte bedoel was om aan n persoon verleen te word by n ondersoek of verhoor.

Alhoewel die Regter in die aangehaalde passaat slegs na quasi-regterlike beslissings verwys, pas ons howe die beginsels van natuurlike geregtigheid ook in wisselende grade toe op suiwer bestuursbesluite en -handelinge. Die gewysdes toon hier dat dit kwalik gesê kan word dat daar by ons howe n algemene reël of dan wel n duidelike formulering in hierdie verband bestaan.

1)  
REGTER DE VILLIERS maak die stelling dat :

"A general principle, however, appears from a variety of decided cases concerning the functions and conduct of persons and bodies and that is that any person or body who is vested with authority to arrive at a decision calculated to affect the rights of, or involving legal consequences to persons must observe the principles of natural justice....."

- 
1. Ramjee v. Eastern Cape Committee, Group Areas Board and Another, 1958 (2) S.A. 67 (E.L.D.) p. 70. Sien egter Cassem en n Ander v. Oos-Kaapse Komitee van die Groepsgebiederaad en Andere, 1959 (3) S.A. 651 (A.A.) In Engeland moet die beginsels van natuurlike geregtigheid in ag geneem word deur enige "person or body charged with the duty of deciding". - Marriot v. Minister of Health, (1937) 1 K.B. 128.

Hieruit blyk dit dat die toets by die hof nie was of dit gegaan het oor 'n regterlike, quasi-regterlike of administratiewe beslissing nie, <sup>1)</sup> maar wel of die beslissing die regte van persone geraak het. Dit behoef geen betoog nie dat ook suiwer administratiewe besluite of handelinge die regte van persone mag raak. Hier word twee voorbeelde genoem waar administratiewe besluite regte van persone geraak het, en alhoewel die besluite suiwer administratief van aard was, die hoewel nogtans die nakoming van die beginsels van natuurlike geregtigheid geëis het. S het vir etlike jare onder 'n algemene handelaars-lisensie 'n sekere beroep uitgeoefen. Die munisipaliteit gee aan hom kennis om die gebruik van die perseel vir sekere doeleindes te staak, aangesien dit inbreuk maak op die gerief en gebruik van die bewoners van naasaanliggende persele en die waarde van daardie persele verlaag. Die hof beslis dat die munisipaliteit gebonde was om aan S kennis van sy voorneme te gee en hom 'n geleentheid moes gegun het om die klagtes waarop die munisipaliteit gerrageer het, te weerlê. <sup>2)</sup> In 'n ander geval reik 'n landdros kragtens sekere oorlogsmaatreëls 'n bevel uit waarvolgens die bewoners van sekere geboue aangesê word om dit te ontruim vir higiëniese en veiligheidsvereistes. Die hoogeregshof stel die bevel ter syde omdat aan die bewoners nie 'n geleentheid gegun was om te antwoord op die bewerings wat aanleiding tot die bevel van die landdros gegee het nie. <sup>3)</sup>

REGTER MARAIS meen ook dat indien 'n beslissing die regte van belanghebbendes nadelig mag raak, die verrigtings wat die beslissing voorafgegaan het as quasi-regterlik beskou moet word in welke geval die owerheidsorgaan gebonde is om die beginsels van natuurlike geregtigheid toe te pas. <sup>4)</sup> Die Regter sit twee toetse uiteen wat toegepas kan word om te bepaal of 'n sekere handeling administratief of quasi-regterlik is. Die

- 
1. Regter Marais erken dat die woord "regte" in hierdie verband nog nie duidelik deur die hof omlin is nie - Sundarjee Investments (Pty.) Ltd. v. De Vos Hugo, N.O. en 'n ander 1959 (2) S.A. 367 (T).
  2. Silbert v. City of Cape Town, 1952 (2) S.A. 113 (C).
  3. Mofokeng v. Minister of Native Affairs and Others, 1949 (3) S.A. 784 (T).
  4. Sundarjee Investments (Pty.) Ltd. v. De Vos Hugo, N.O. en 'n ander, 1959 (2) S.A. 367 (T).

eerste toets is die aard en strekking van die wet self. Die tweede, n hulptoets soos die Regter dit stel, is die uitwerking wat die beslissing op die regte van die belanghebbende mag hê. As dit sy regte madelîg mag raak, moet die verrigtinge as quasi-regterlik behandel word. Die laasgenoemde toets is nie n nuwe nie; dit is reeds voorheen deur ons howe toegepas.<sup>1)</sup> In die bo-genoemde uitspraak is die toetse wat die howe aan bestuursbe-sluite en -handelinge stel, net meer pertinent gestel en gefor-muleer.

In sy uitspraak verwys die Regter na die saak van Laubscher v. Native Commissioner, Piet Retief, & Anor.,<sup>2)</sup> waar die appélhof beslis het dat by n suiwer bestuursbesluit dit nie gebiedend is om ongunstige oorwegings of privaatkennis by die owerheidsorgaan vóór die beslissing aan die belanghebbende te openbaar nie. Laubscher, n prokureur vir sekere Zoeloestamme in die Piet Retiefse distrik, word deur n sekere beampte verbied om die betrokke gebied binne te gaan waar Laubscher sy kliënte wou spreek. Die betrokke artikel van die Naturelle Trust- en Grond<sup>3)</sup> Wet waarkragtens hy uit die gebied geweer word, lees soos volg:

"Behalwe met skriftelike verlof van iemand wat optree ingevolge magtiging van die Trustee of ooreenkomstig die regulasies mag geen ander persoon as n naturel hom metterwoon vestig op, of wees op, of n professie, besigheid, ambag of beroep beoefen op grond in n af-gesonderde naturellegebied....."

Die hof bevind dat hier nie n aanduiding van quasi-regterlike verrigtings aan die kant van die amptenaar is nie. Die wet maak voorsiening vir n suiwer bestuursbesluit waarby n absolute dis-kresie verleen word. APPÉLREGTER SCHREINER beweert:<sup>4)</sup>

"The statute does not make provision for any enquiry and the native commissioner is not obliged to hold any. If he has anything against the applicant for a permit, or if he has nothing, he is equally em-powered, having duly considered what was put be-fore him, to refuse the permit in his discretion."

n Interessante posisie ontstaan waar n wet voorskryf

- 
1. Sien Beier v. Minister of Interior and Others, 1948 (3) S.A. 409 (A.D.); Rex v. Ngwevela, 1954 (1) S.A. 123 (A.D.); Ramjee v. Eastern Cape Mommittee, Group Areas Board and Another, 1958 (2) S.A. 67 (E.L.D.).
  2. 1958 (1) S.A. 546 (A.D.)
  3. Art. 24 (1) van Wet No. 18 van 1936.
  4. Laubscher-saak, supra, op p. 550 van die rapport.

dat n liggaam, soos die Groepsgebiederaad, die ondersoek in n saak moet uitvoer en dan aan n hoër gesag, gewoonlik n Minister, die beslissing oorlaat. Die ondersoek gaan gewoonlik gepaard met die aanhoor van getuienis deur belanghebbendes, die voorlegging van dokumentêre getuienis ensovoorts. Die liggaam neem egter nie self n besluit nie, maar rapporteer sy bevindings in die vorm van raadgevinge aan die Minister. Laasgenoemde is nie verplig om die advies van die liggaam te volg nie, maar geniet n vrye diskresie in sy beslissing.

1)  
Die appélhof se eenparige mening oor die vraagstuk is dat die verrigtings van die Groepsgebiederaad (of sy komitees) nie as quasi-regterlik beskryf kan word nie nieteenstaande die feit dat die wet sekere prosessuele reëls voorskryf wat by n ondersoek deur die raad of sy komitees gevolg moet word. Die hof bevind dat daar nie n oorsaaklike verband bestaan tussen die raad se feitebevindings of aanbevelings en die aantasting van die regte van die belanghebbendes nie. Die Minister is nie verplig om die aanbevelings van die raad te aanvaar nie. Die kabinet, op wie se advies die Staatspresident sal handel, sou ook nie aan die Minister se opvattinge gebonde wees nie. Die feitemateriaal waarop die Minister, en uiteindelik die kabinet, moet oordeel, is ook nie beperk tot die bevindings van die raad nie.  
2)  
In n weldeurdagte uitspraak verklaar HOOFFREGTER STEYN:

"Voordat die funksie van n statutêr gemagtigde uit die aard daarvan as kwasi-geregtelik in bedoelde sin beskou kan word, moet afgesien van ander moontlike vereistes, ...eers blyk dat die uitoefening daarvan die regte van n persoon sal tref."

Dit is duidelik dat hierdie soort wetgewing n doeltreffende metode bied om sonder krasse taalgebruik die jurisdiksie van die hof uit te sluit sover dit kontrole volgens die beginsels van natuurlike geregtigheid betref.

Die probleem van die toepassing van die beginsels van natuurlike geregtigheid op die verrigtings van owerheidsorgane kan vereenvoudig word deur weg te doen met die quasi-regterlike

---

1. Cassem en n Ander v. Oos-Kaapse Komitee van die Groepsgebiederaad, en Andere, 1959 (3) S.A. 651 (A.A.)  
2. Ibid, op.p. 660.

begrip en te volstaan met n onderskeiding tussen regterlike en bestuursfunksies. Eersgenoemde funksies lewer nie moeilikheid op nie; dit is met die bestuursfunksie dat so klei getrap word- vandaar die toevlug na n term wat n funksie sou aandui wat iewers tussen regspraak en bestuur lê. Wat nodig is by n benadering van hierdie probleem, is om ook in hierdie verband dieper in te gaan op die aard van die bestuursfunksie en n ontleding van sy werking te maak.

n Ontleding van diskresionêre bevoegdhede toon aan dat daar verkele grade van diskresie bestaan. Die staatsadministrasie geniet byvoorbeeld n diskresie om paaie of brûe te bou, om vliegtuie van n sekere maak aan te koop, aanstellings in openbare ampte te doen of om paspoorte uit te reik. In hierdie gevalle sluit diskresie ook die bevoegdheid in om die bepaalde handeling nie te doen nie. Verder is die staatsadministrasie by magte om sy diskresie te gebruik by besluite om te onteien, sekere gebiede te proklameer vir die uitsluitlike okkupasie deur bepaalde rassegroepe, en by die verlening van allerlei owerheidsvergunnings.

Hierdie voorbeelde illustreer die moontlikheid van absolute of relatiewe diskresionêre bevoegdhede waaroor owerheidsorgane mag beskik. Die vraag of n absolute of relatiewe diskresie verleen is, moet vasgestel word uit die wet self. Die toets is; Verleen die wet aan die owerheidsorgaan n absolute diskresie om n sekere besluit te neem, of skryf die wet sekere oorwegings voor wat die orgaan in ag moet neem by die uitoefening van sy diskresie? n Absolute diskresie sal afwesig wees waar die wet bepaal op welke wyse die owerheidsorgaan sy diskresie moet uitoefen. Die wet het hierdie uitwerking waar dit uitdruklik of by wyse van versweë bepaling bepaal dat alvorens n besluit geneem mag word die orgaan byvoorbeeld vertoë van belanghebbendes moet aanhoor, of dat sekere oorwegings in ag geneem moet word, of dat sekere sake oorweeg moet word. Oor die algemeen word n absolute diskresie uitgesluit waar die wet voorskryf dat die orgaan n bepaalde prosedure moet volg alvorens hy tot n besluit mag geraak.

Rade van ondersoek en adviserende rade word nie by hierdie stelling ingesluit nie aangesien die uitoefening van moontlike diskresionêre bevoegdhede by hierdie liggame nie noodwendig enige regsgevolge meebring nie omdat hulle handeling nie finaal is nie. Al sou dit ook wees dat die Minister, of watter persoon of liggaam ookal verantwoordelik mag wees vir die uiteindelijke besluit oor die aangeleentheid, die advies van die liggaam in sy geheel of gedeeltelik aanvaar wanneer hy sy besluit neem, is die posisie nogtans dat die gevolgtrekkings wat die liggaam maak en die advies wat dit gee, nie finaal is nie en dus nie op sigself enige regsgevolge meebring nie.

Wat die howe in werklikheid bedoel met die toepassing van beginsels van natuurlike geregtigheid, is dat ingryping in die handeling en verrigtings van owerheidsorgane alleen moontlik is waar n orgaan oor n relatiewe diskresie beskik. Wat eintlik in die bogenoemde geval van Mofokeng ter sake was, is dat n landdros nie oor n absolute diskresie beskik om die ont-ruiming van geboue te gelas nie. Insgelyks beskik n stadsraad nie oor n absolute bevoegdheid om die sloping van geboue te eis nie,<sup>1)</sup> en ook nie om eiendomme tot agterbuurtes te verklaar nie.<sup>2)</sup>

Die kwessie van regte wat geraak mag word deur n handeling van n owerheidsorgaan is nie ter sake nie. Dit is werklik iets nuut om in so n geval n bestuurshandeling as quasi-regterlik te beskryf, getoets aan die verklaarde betekenis van die begrip, en kan maar net verklaar word as nog n poging of metode van die hof om in te gryp in die handeling van owerheidsorgane. Suiwer bestuurshandeling kan ook regte van persone raak, en al wat bedoel word, is dat die howe ook in bestuurshandeling sal ingryp as daar nie n absolute diskresie deur die wet verleen word nie.

Samevattend kan verklaar word dat die beginsel van natuurlike geregtigheid in alle gevalle deur die howe toegepas sal word op besluite van owerheidsorgane wat regsgevolge meebring,

1. Pretoria City Council v. Osman Omar (Pty)Ltd., 1959(2) P.H., M. 16 (T).
2. R. v. Pillay, 1958 (4) S.A. 141 (T).

behalwe waar die wet n absolute diskresie verleen om tot n besluit te kan geraak.

1. Kennisgewing van die Saak.

Dit is bloot n natuurlike billikheidsreël dat n persoon volledig kennis sal dra van n saak teen hom veral van alle bewerings wat sy saak mag benadeel. Uitsonderings op die laaste gedeelte van hierdie reël mag gemaak word in uitsonderlike gevalle, byvoorbeeld waar n noodtoestand, openbare beleid of geheimhouding dit vereis. <sup>1)</sup> "In such cases", stel die hof dit, <sup>2)</sup> "the proper way of putting it would be that, very exceptionally, the requirements of natural justice might be departed from, not that a weaker brand of fairness would still be legitimately describable as natural justice."

Die eenvoudige beginsel agter die reël dat n persoon in kennis gestel moet word van die saak teen hom, is soos die hof <sup>3)</sup> dit uitdruk, dat:

"...any quasi-judicial or administrative body, or official exercising a discretion for or against a member of the public should not, so to speak, 'keep anything up his sleeve' but should on the contrary, put fairly to the persons concerned any points against them..."

Hierdie stelling word n stap verder gevoer deur REGTER <sup>4)</sup> KENNEDY wat verklaar:

"What is required, in my view, is a disclosure by

- 
1. Sien Beier v. Minister of the Interior and Others, 1948 (3) S.A. 409 (A); Katz v. Peri Urban Areas Health Board and Others 1950 (1) S.A. 306 (W).
  2. Beier-saak, supra, op p. 452 van die rapport.
  3. Sullivan v. Wheat Industry Control Board, 1946 T.P.D. 194 op p. 206 : Sien ook Main Line Transport v. Durban Local Road Transportation Board, 1958 (1) S.A. 65 (D.C.L:D.); van Rooyen v. Dutch Reformed Church, Utrecht, 1915 (36) N.L.R. 323; en Allen, Law and Orders, p. 73. Sien ook Searle v. Hugo N.O., 1960 (2) S.A. 256 (T), en Minister of Interior v. Sunderjee Investments (Pty) Ltd., 1960 (3) S.A. 348 (T).
  4. Clairwood Motor Transport Co. Ltd., v. Pillai and Others 1958 (1) S.A. 245 (N), op p. 256.

a Board of any information which operates to a party's prejudice, the non-disclosure of which may result in a failure of justice."

Die howe lê veral klem op die vraag of die nie-nakoming van die reël neerkom op 'n benadeling van die belanghebbende se regte.<sup>1)</sup>

Die doel van die reël is om die belanghebbende teen onbillike benadeling te beskerm, maar nie teen sy eie sorgeloosheid of onverskilligheid nie. HOOFREGTER STEYN wys daarop dat: "Indien die reghebbende redelikerwys kan verwag dat die gemagtigde uit 'n ander bron dan voorgelegde getuienis en betoë, bewussal wees van feite of inligting wat teen hom in aanmerking kan kom, en nogtans versuim om met daardie feite of inligting te handel, dan sou enige nadeel wat hy mag ly toegeskryf moet word aan sy eie ontoereikende waaksaamheid."<sup>2)</sup>

'n Vraag wat dikwels deur die howe beslis moes word is of 'n owerheidsorgaan gebruik mag maak van sy eie kennis van plaaslike omstandighede. Die howe beslis dat 'n orgaan wel van sodanige kennis gebruik mag maak, en ook van sy eie opinie en indrukke.<sup>3)</sup> Die rede vir die standpunt is dat hierdie organe nie geregshowe is wat beslissings moet gee alleen op die genotuleerde getuienis nie.<sup>4)</sup> Die howe stel dit egter as 'n uitdruklike voorwaarde dat 'n orgaan in sulke gevalle die besonderhede van sodanige kennis moet openbaar aan enige belanghebbende wat daardeur geraak mag word.<sup>5)</sup> Ook word vereis dat so 'n orgaan enige private inligting waarvoor dit mag beskik aan 'n belanghebbende moet openbaar.<sup>6)</sup> Die benadering van die howe in hierdie aangeleentheid blyk uit die volgende

- 
1. Scheibe v. Rustenburg Liquor Licensing Board, 1948 (3) S.A. 154 (T); Pretoria North Town Council v. Al l. Electric Ice-cream Factory (Pty) Ltd., 1953 (3) S.A. 1. (A); Evans v. Public Service Commission and Minister of Justice, 1920 T.P.D. 170; Sundarjee Investments (Pty) Ltd., v. De Vos Hugo, N.O. en 'n Ander, 1959 (2) S.A. 367 (T).
  2. Down v. Malan, N.O. en 'n Ander, 1960 (2) S.A. 734 (A.A.)
  3. Clairwood Motor Transport Co. Ltd. v. Pillai and Others, 1958 (1) S.A. 245 (N); Loxton v. Kenhardt Liquor Licensing Board, 1942 A.D. 275.
  4. Loxton v. Kenhardt Liquor Licensing Board, 1942 A.D. 275.
  5. Ibid, en sien ook Fixed Properties S.A. Ltd., v. Savage and Another. 1960 (2) S.A. 747 (D. & C.L.D.)
  6. In re Mohamed, 1950 (3) S.A. 698 (C); Pretoria North Town Council v. A. l. Electric Ice-Cream Factory (Pty) Ltd., 1953 (3) S.A. 1 (A); en vgl. M.G. Holmes (Pty) Ltd., v. National Transport Commission and Another, 1951 (4) S.A. 659 (T); Brits Town Council v. Pienaar, N.O. and Another, 1949 (1) S.A. 1004 (T).

verklaring van REGTER MURRAY:<sup>1)</sup>

"The evil which requires correction lies not so much in the receipt from outside sources by the members of the Board of information prejudicial to the applicant but in the action (if any) of the Board in deciding upon the application without having communicated the fact and effect of this information to the applicant and without giving him an adequate opportunity of meeting and answering this prejudicial matter."

Na aanleiding van dissiplinêre stappe teen n staatsamptenaar, beslis die hof dat die Staatsdienskommissie die een of ander ondersoek na die klag moet hou alvorens die Kommissie n aanbeveling vir optrede aan die betrokke instansies maak en dat die aangeklaagde in daardie geval geregtig is op n skriftelike aanklag,<sup>2)</sup> maar hy is nie geregtig<sup>3)</sup> om te weet watter getuienis teen hom gebruik gaan word nie.

## 2. Die Audi Alteram Partem-Reël.

Hierdie reël vloei logies voort uit die reël dat n persoon in kennis gestel moet word van die saak teen hom. Wanneer n persoon kennis dra van die saak teen hom, behoort aan hom<sup>4)</sup> n geleentheid gebied te word om sy kant van die saak te stel. Dit is nie alleen maar net n billikheidsreël dat daar nie teen n persoon beslis mag word sonder dat hy gehoor is nie. n Gesonde beslissing kan ook uit die aard van die saak alleen gedoen word as albei kante van n saak gehoor is.

- 
1. Scheibe v. Rustenburg Liquor Licensing Board 1948(3) S.A. 154 (T), op p. 162.
  2. Evans v. Public Service Commission and Minister of Justice, 1920 T.P.D. 170.
  3. Schierhout v. Union Government, 1919 A.D. 30.
  4. Dien R. v. Ngwevela, 1954(1) S.A. 123 (A) Pretoria North Town Council v. A. 1. Electric Ice Cream Factory (Pty) Ltd., 1953 (3) S.A. 1. (A); Loxton v. Kenhardt liquor Licensing Board, 1942 A.D. 275; Kadalie v. Hemsworth, N.O., 1927 T.P.D. 862; Kader v. Minister of the Interior, 1954 (2) S.A. 516 (C). Anderson and Another v. Germiston Town Council, 1948(2) S.A. 823 (W); Clark v. African Guarantee and Indemnity Co. Ltd., 1915 C.P.D. 68; Main Line Transport v. Durban Local Transportation Board, 1958 (1) S.A. 65 (D.C.L.D.); Polusky v. Prieska Liquor Licensing Board, 1948(2) S.A. 347; Mahomed v. Principal Immigration Restriction Officer, 1912 (33) N.L.R. 355; Brink v. Lichtenburg Liquor Licensing Board, 1944 T.P.D. 161; R. v. Nomveti, 1960(2) S.A. 108 (E.), en de Smith, op. cit., p. 103 e.v., en Allen, Lar & Orders, p. 73.

1)  
reël: REGTER HORWITZ gee hierdie mooi uiteensetting van die

"Ongeveer 1900 jaar gelede en gedurende die ryk van Nero het die digter lucius A, Seneca die volgende gebesig in Medea, 195:

Quicumque aliquid statuerit, parte inaudita altera, Aequum licet statuerit, haud aequus fuerit.

Hierdie regspreuk is vandag nog in swang en die algemene neiging van sowel ons howe as dié van Engeland blyk te wees om dit in gepaste omstandighede, ten volle toe te pas."

Alhoewel die howe voortdurend die reg van n persoon om sy saak te stel, erken, volg dit nie vanself dat n persoon, deur dit te doen, aanspraak kan maak op dieselfde voorregte by die ver-rigting daarvan soos wat hy dit voor n burgerlike hof sou kon doen nie. Van die reg om gehoor te word, kan nie a fortiori afgelei word dat die belanghebbende die reg geniet om persoonlik getuienis af te lê nie. Die hof stel hierdie reël soos volg: 2)

"... the person or body giving the decision is not bound to hear the person affected orally, but is only bound to give him a fair opportunity of submitting any statements in his favour and of controverting any prejudicial allegations made against him."

Dus, waar daar nie in die wet vir die reël voorsiening gemaak is nie, soos byvoorbeeld in die Wet op Immigrasie No. 22 van 1913, bevind die hof dat daar hoogstens beweer kan word dat in die betrokke geval die belanghebbende n geleentheid gegun moet word om vertoë tot die aangewese instansies te rig. 3)

Die bestaan al dan nie van die audi alteram partemreël

- 
1. Van Aswegen v. Administrator, Orange Free State, and Others, 1955 (3) S.A. 60, op p. 68.
  2. Sachs v. Minister of Justice; Diamond v. Minister of Justice 1934 A.D. 11 op p. 22. Sien ook Director of Education v. Lekhetoa, 1949 (1) S.A. 183(T), op p. 197.
  3. Jeewa v. Dönges, N.O., and Others, 1950 (3) S.A. 414 (A.D) op p. 422; verklaar die hof: "Counsel for the appellant also contended that the maxim audi alteram partem had not been excluded by the statute... in the absence of any indication in the statute to the contrary, it would be presumptuous for the judiciary to impose its own methods on administrative or executive officers. The most that can be contended for is that any person concerned should be given an opportunity to make representations to the Minister."

is in die laaste instansie, netsóos dit die geval is met alle ander sake, afhanklik vandie genade van die parlement. Dit kan deur die wet uitdruklik of stilswyend uitgesluit word. Tereg verklaar HOOFREKTER CENTLIVRES:

"When a statute empowers a public official to give a decision prejudicially affecting the property or liberty of an individual, that individual has a right to be heard before action is taken against him, ... unless the statute expressly or by necessary implication indicates the contrary." !

Die howe sal ingryp en n persoon se regte beskerm, nie alleen waar hy geensins n geleentheid gehad het om sy saak te stel nie, maar ook waar daar nie behoorlik uitvoering aan die reël gegee is nie.

Op dieselfde wyse waarvolgens n persoon nie die reg het om ex debito justitiae te eis dat hy persoonlik gehoor moet word nie, volg dit a fortiori ook nie dat n persoon die reg op regsverteenvoordiging by n verhoor het nie. Tensy so n reg deur die wet verleen word, staan dit n owerheidsorgaan vry om regsverteenvoordiging aan n belanghebbende te weier. Dit is soos HOOFREKTER INNES verklaar het:

"No Roman-Dutch authority was quoted as establishing the right of legal representation before tribunals other than courts of law, and I know of none."

### 3. Niemand Regter in Eie Saak Nie.

Hierdie is so n vanselfsprekende reël gebaseer op die beginsels van natuurlike geregtigheid dat dit nie veel kommentaar verg nie. Die reël vereis dat die partye tot n geding redelikerwyse tevrede moet wees dat hulle n billike en onpartydige verhoor sal kry, sonder vooroordeel en sonder die moontlikheid dat daar n

---

1. Sachs v. Minister of Justice; Diamond v. Minister of Justice, 1934 A.D. 11.

2. Saliwa v. Minister of Native Affairs, 1956 (2) S.A. 310 (A).

3. R. v. Ngwevela, 1954 (1) S.A. 123(A) op p. 127.

4. District Commandant S.A. Police v. Murray, 1924 A.D. 13; Monto and Another v. Campbell and Others, 1953(2) S.A. 77(T).

5. Nathlia v. Principal Immigration Restriction Officer, 1911(32) N.L.R. 552.

6. Dabner v. S.A. Railways and Harbours, 1920 A.D. 585 op p. 598. Sien hieroor ook Director of Education v. Lekhethoa, 1949 (1) S.A. 183 (T).

7. Sien verder bv. de Smith, op. cit., p. 137.

botsing van plig en belange aanwesig sal wees.

Vervolgens dien gelet te word op die kwessie wat ontstaan waar ondergeskikte wetgewende liggame, gewoonlik munisipaliteit, regulasies uitvaardig wat die effek het dat die stadsraad regter in eie saak word. Verwysende na sekere gewysdes,<sup>1)</sup> verklaar REGTER GREENBERG in die saak van Rex v. Zondo:<sup>2)</sup>

"These cases decided that where a subordinate legislative body such as a town council was given power of regulation in the matters then in issue it was not entitled in the exercise of that power to pass a by-law which made the criterion of conformity with the by-law the opinion of the council itself or of its officers, and that where such regulation was sought to be effected by the issue by the council of permits or licences, it was not competent to vest in the council or its officers an unfettered discretion in granting or refusing such permits or licences."

Die Regter wys egter daarop dat daar in hierdie opsig n verskil bestaan tussen bestaande regte en die aansoek om n vergunning - n nuwe reg - aangesien verskillende oorwegings by die stadsraad kan geld in gevalle waar daar oor n vergunning besluit word en in daardie gevalle waar die raad handel oor reeds bestaande regte.<sup>3)</sup>

Interessant is die vraag of dit wel toelaatbaar is vir een persoon om beide as regter en aanklaer op te tree. Die algemene reël is dat dit nie geoorloof is nie, en in Engeland veral word n streng houding teen die verontagsaming van hierdie reël ingeneem.<sup>4)</sup> "The object of the rule," verklaar LORD ATKIN,<sup>5)</sup> "is not merely that the scales be held even; it is also that they may not appear to be inclined."

- 
1. Stanton v. Johannesburg Municipality, 1910 T.P.D. 742; Benoni Town Council v. Mallela, 1930 T.P.D. 672; Rex v. Mafutsani, 1936 T.P.D. 18; Ermelo Municipality v. Ismail Ibrahim, 1913 T.P.D. 353. In laasgenoemde saak verklaar Regter Bristowe op p. 360: "All the cases agree that the authority which makes a by-law cannot constitute itself the judge in its own cause or constitute some arbitrary authority whose judgment will be final."
  2. 1942 T.P.D. 187 op p. 189.
  3. Vgl. Lengene v. Johannesburg City Council and Others, 1958 (1) S.A. 647 (T)
  4. Director of Education v. Wilkinson, 1930 T.P.D. 471. Vir toestande in Engeland sien R. v. L.C.C., Re The Empire Theatre (1894), 71 L.T. 638, waar Charles J. verklaar: "If there is on a tribunal anyone who is an accuser, and who, although he is accuser, acts also as judge, his presence on that tribunal is fatal to its jurisdiction."
  5. R. v. Bath Compensation Authority (1925), 23 L.G.R. 405 op.p. 428.

Alhoewel so n toedrag van sake strydig met die algemene reël sou wees, kan die wetgewer nogtans bepaal dat dieselfde persoon as regter en aanklaer mag optree en sal die howe nie met so n reëling inmeng nie.<sup>1)</sup>

n Geval waar een persoon as klagbrenger en regter optree het, het voorgekom waar die Superintendent-Generaal van Onderwys van die Kaapprovinsie n Kleurlingonderwyser op n aanklag van wangedrag uit sy betrekking ontslaan het na voorafgaande departementele ondersoek waaroor die Superintendent-Generaal self gepresideer het.

2)  
APPÉLREGTER VAN BLERK verklaar soos volg:

"Alhoewel appellant toegegee het dat die wetgewer bedoel het om af te wyk van die algemene reël dat dieselfde persoon nie tegelyk klagbrenger en regter kan wees nie, word betoog dat nie in dieselfde asem bedoel is dat iemand anders as die regter self sal vervolg nie...waar die wetgewer nie voorskryf watter prosedure gevolg moet word nie, dan is dit vir die verhooramptenaar om die prosedure wat gevolg moet word te reël, in ooreenstemming met die beginsels van geregtigheid."

#### 4. Redes vir Beslissings.

Die algemene houding van die howe is dat administratiewe liggame en persone beklee met quasi-regterlike funksies nie oor die algemeen verplig is om redes vir hul beslissings te gee nie en dat geen ontoelaatbare bedoelings afgelei kan word van die blote versuim om redes te verstrek nie.<sup>3)</sup> Aan die ander kant het die hof beslis dat alhoewel n stadsraad nie ingevolge die ordonansie verplig kan word om redes vir sy beslissings te verstrek nie, sodanige weiering n belangrike oorweging by die hof kan wees as bewys van die geskil voor die hof,<sup>4)</sup> en die hof is geregtig om

- 
1. Meiring, N.O. and Olivier, N.O. v. Kies; Meiring, N.O. v. van Schoor, 1958 (3) S.A. 511 (C)
  2. Van Schoor v. Meiring, N.O. 1959 (2) S.A. 413 (A.A.), op p.422.
  3. Hopf v. Pretoria City Council, 1947(2)S.A. 752(T); Jaffer v. Wynberg Municipality, 1915 C.P.D. 155; Rhana v. Seymour Municipality, 1918 E.D.L. 133; In Rajah and Another v. Ventersdorp Town Council 1952(4)S.A. 351(T), verklaar Regter Roper op p. 355; "I do not think...that a mere challenge of the bona fides of an administrative body, completed with a refusal by it of its reasons, is sufficient to bring the inference of mala fides into play". Vgl. ook Marcus v. Kuruman Liquor Licensing Board and Others, 1940 G.W.L.D. 18.
  4. Pretoria North Town Council v. A. 1; Electric Ice-Cream Factory (Pty) Ltd., 1953(3) S.A. 1. (A); Judes v. District Registrar of Mining Rights of Kagersdorp, 1907 T.S. 1046.

1)

in sekere gevalle n afleiding daarvan te maak.

Waar n aansoek om n vergunning deur n lisensieraad geweier is, kan die applikant egter nie regtens eis dat die redes vir die weiering aan hom geopenbaar moet word nie. Die hof het ook beslis dat waar n Minister n persoon as verbode immigrant ag kragtens die bepaling van Artikel 4(1) van die Immigrasiewet No. 22 van 1913, daar geen verpligting op die Minister rus om redes vir sy beslissing te verstrek nie.

##### 5. Billike Uitoefening van Diskresie.

Daar kan met veiligheid verklaar word dat met die uitoefening van diskresionêre bevoegdhede, n funksie deur owerheidsorgane vervul word, beide in die uitoefening van regsprekende en bestuursfunksies, wat vir die individu van die grootste belang mag wees en sy regte op verreikende en ingrypende wyse mag raak. As daar nou in gedagte gehou word dat feitlik alle wetgewing sekere handeling en beslissings toevertrou aan die diskresie van owerheidsorgane, sal besef word dat die wetgewer met hierdie optrede n magtige wapen in die hande van amptenare van die staat plaas. Die hof kry dan ook heel dikwels op hersiening te doen met gevalle waar die uitoefening van diskresie deur hierdie organe in die gedrang is.

Diskresie veronderstel n keuse tussen twee of meer moontlikhede van optrede, en ten einde te besluit oor die weg wat hy gaan volg, is die gemagtigde geregtig om beleidsoorwegings in ag te neem. As dienaar van die staat is dit alleen te wagte en ook billik dat hy die beleid van die regering in ag sal neem waar n besluit geneem moet word.

- 
1. Pienaar v. Johannesburg City Council 1948(4) S.A. 361 (W).
  2. Samuels v. Springs Rural Licensing Board 1949(2) S.A. 229 (W);  
Jooma v. Lydenburg Rural Licensing Board, 1933 T.P.D.477;  
Wilson v. Pretoria Rural Licensing Board, 1949(4) S.A. 449 (T);  
Harcus v. Kuruman Liquor Licensing Board and Others, 1940 G.W.L.D. 18. Hierdie reël is ook van toepassing op vrywillige organisasies - Sien Theron v. Jockey Club of S.A. 1954(4) S.A. 723 (E).
  3. Fillery v. Minister of the Interior, 1955(1) S.A. 36 (T);  
Jeewa v. Dönges, N.O., and Others, 1950 (3) S.A. 414 (A).
  4. Vgl. Wade & Phillips, op. cit., p. 294, en sien May op cit., p. 317.

Die vraag is nou in hoeverre die diskresie van owerheidsorgane aan kontrole onderworpe is. Die parlement is in eerste instansie die eintlike forum waar kritiek teenoor die werksaamhede van hierdie organe uitgebring kan word, en tweedens is daar die kontrole deur die burgerlike howe. Die probleem in laasgenoemde geval is in hoeverre en op watter gronde die howe geregtig is om diskresionêre bevoegdhede te kontroleer terwyl in gedagte gehou word dat uitoefening van diskresie een van die funksies is wat die parlement aan die organe van die uitvoerende gesag opdra en dit in 'n toenemende mate doen. Die verlening van hierdie bevoegdhede aan die uitvoerende gesag ontplooi gevolglik in 'n kwessie van arbeidsverdeling: aan die een kant die eksklusiewe funksie van die owerheidsorgaan om volgens sy diskresie, intra vires die wet, tot 'n beslissing te geraak by die uitvoering van die wet, en andersyds die reg van die burgerlike howe om kragtens hul inherente bevoegdhede en soms ook kragtens direkte of versweë wetsbepalings, die owerheidsorgaan by die uitoefening van sy funksie in sekere opsigte te kontroleer. Waar 'n wet uitdruklik voorskryf hoe 'n owerheidsorgaan moet funksioneer as hy sy diskresie uitoefen, of bepaal dat hy sekere oorwegings in ag moet neem, is die howe natuurlik geregtig om by die nie-nakoming van die voorskrif in te gryp kragtens die ultra vires-reël. In die algemeen volg die wetgewer egter nie hierdie prosedure nie en berus regterlike kontrole op die inherente bevoegdheid van die howe en word dit uitgeoefen deur die toepassing van sekere reëls wat alleen tuisgebring kan word onder beginsels van natuurlike geregtigheid.

Die reg van die howe om beslissings van owerheidsorgane, bekleed met 'n diskresie, tersyde te stel, is baie beperk.<sup>1)</sup> Die howe gaan heeltemal tereg van die standpunt uit dat as die wetgewer dit goeddink om 'n besluit oor 'n saak aan 'n owerheidsorgaan op te dra, deur die uitoefening van sy diskresie, dit die plig van daardie liggaam of persoon is om te besluit en nie dié van

---

1. Sien die opmerking van Regter Snyman in Geyer v. Van der Merwe en Andere, 1958 (4) S.A. 104 (T) op p.106.

1)  
die hof nie. Gevolglik is die hof nie "concerned with whether  
the Board was right or wrong" 2)  
nie en sal die hof nie n mening  
uitspreek oor die meriete van die saak nie, 3)  
en sal die hof ook 4)  
nie inmeng met n besluit wat syns insiens verkeerd is nie of  
omdat die hof nie self tot dieselfde gevolgtrekking as die be-  
trokke orgaan sou gekom het nie. 5)  
Kortliks, dit kom daarop neer  
dat die hof nie die besluit van die owerheidsorgaan sal vervang  
6)  
met sy eie nie.

Die omskrywing van diskresie deur LORD HALSBURY in die  
Engelse saak van Sharp v. Wakefield 7)  
dien deurgaans as grond-  
slag vir die benadering van hierdie begrip by ons howe. 8)  
Die  
beskrywing van LORD HALSBURY is soos volg:

"Discretion is a science of understanding to discern  
between falsity and truth, between right and wrong,  
between shadows and substance, between equity and  
colourable glosses and pretences, not to do according  
to the will and private affections."

en weer:

"discretion means when it is said that something is to  
be done within the discretion of the authorities that  
the something is to be done within the rules of reason  
and justice and not according to private opinion;  
according to law and not humour. It is to be not arbitra-  
ry, vague or fanciful, but legal and regular."

1. Soos Regter Bok dit uitdruk in Louw v. Herbert Liquor Licen-  
sing Board, 1949(2) S.A. 865(GW) op p. 871. "This Court has no  
authority to decide whether or not it would be in the public  
interest to grant this licence... To do so would be to trans-  
fer to this Court the function of exercising the power which  
was conferred by the Legislature upon the Liquor Licensing  
Board." Sien ook Bonnievale Wine & Brancy Co. Ltd. v. Gordonia  
Liquor Licensing Board, 1953 (3) S.A. 500(C), p. 503.
2. Per Regter Millin in Brin v. Lichtenburg Liquor Licensing  
Board 1944 T.P.D. 161, op p. 168.
3. Golden Arrow Bus Services v. Central Road Transportation Board  
and Others, 1948(3) S.A. 918 (A); op p. 926; Port Elizabeth  
Municipal Council v. Port Elizabeth Electric Tramway Co. Ltd.,  
1947(2) S.A. 1269 (A) op p. 1280; Britten and Others v. Pope,  
1916 A.D. 150; Shidiack v. Union Government, 1912 A.D. 575.
4. Judes v. District Registrar of Mining Rights of Krugersdorp,  
1907 T.S. 1046.
5. Smythe and Smythe v. Johannesburg Liquor Licensing Court, 1918  
T.P.D. 401, op p. 293; Judes v. District Registrar of Mining  
Rights of Krugersdorp, 1907 T.S. 1046 op p. 1051; Margolis v.  
Zastron Licence Certificate Board, 1940 O.P.D. 160.
6. Basel v. Matatielle Municipality, 1918 C.P.D. 154; Shidiack v.  
Union Government, 1912 A.D. 575; Groenewald v. S.A. Medical Coun-  
cil, 1934 T.P.D. 404, Stanton v. Minister of Justice & Ors., 1960  
(3) S.A. 353(T); Krog v. Dranklisensieraad vir Gebied 42 en n  
ander, 1961 (3) S.A. 415(A); Townships Board, Transvaal v. Garner,  
N.O. 1961(3) S.A. 437 (A).
7. (1891) A.C. 173, op p. 179.
8. Sien bv. Pretoria North Town Council v. A. 1. Electric Ice-  
Cream Factory (Pty) Ltd. 1953 (3) S.A. 1; (A) op p. 11.

In die toonaangewende Suid-Afrikaanse gewysdes op hierdie gebied, dié van Shidiak<sup>1)</sup> en van Britten<sup>2)</sup>, het die hof in duidelike terme aangetoon dat behalwe onder sekere omstandighede die hof nie sal inmeng in die diskresie van owerheidsorgane nie. In die saak van Shidiak verklaar HOCFREGTER INNES op p. 582 van die rapport:

"Now it is settled law that where a matter is left to the discretion or the determination of a public officer, and where his discretion has been bona fide exercised or his judgment bona fide expressed, the Court will not interfere with the result. Not being a judicial functionary no appeal or review in the ordinary sense would lie; and if he has duly and honestly applied himself to the question which has been left to his discretion, it is impossible for a Court of Law either to make him to change his mind or to substitute its conclusions for his own."

Die Regter laat nie na om terselfdertyd te wys op die gevare verbonde aan die neiging by die wetgewer om aan staatsamptenare diskresionêre bevoegdhede te verleen wat die regte van privaatpersone ingrypend kan raak nie, veral as die besluit wat op die diskresie volg, finaal is, en die jurisdiksie van die hof we daardeur uitgesluit word.<sup>3)</sup>

Dat die hof egter nie magteloos staan teenoor die uitwerking van wetgewing van hierdie aard nie, blyk uit die volgende verklaring van die Regter op p. 583:

- 
1. Shidiack v. Union Government, 1912 A.D. 575.
  2. Britten and Others v. Pope, 1916 A.D. 150; Op p. 157 van die rapport verklaar Hoofregter Innes: "Now it has been repeatedly laid down that where a matter has by law been left to the discretion and determination of a public officer or body, and where discretion has been duly exercised, and a decision arrived at, a Court of Law cannot interfere with the result on the merits."
  3. Shidiak-saak, supra, op p. 584 van die rapport. Sien ook Britten and Others v. Pope, 1916 A.D. 150, op p. 163; en Union Government v. Fakir, 1923 A.D. 466, op p. 471 waar Appélregter Kotzé waarsku: "I should like, without attempting to dictate to the legislature, to point out the great danger involved in departing from a wellknown rule of constitutional law in all civilized countries - namely, that the courts of law alone are entrusted with deciding on the rights and duties of all persons who are within the protection of the courts."

"There are circumstances in which interference would be possible and right, If for instance such an officer had acted mala fide or from ulterior and improper motives, if he had not applied his mind to the matter or exercised his discretion at all, or if he had disregarded the express provisions of a statute - in such cases the Court might grant relief. But it would be unable to interfere with a due and honest exercise of discretion, even if it considered the decision inequitable or wrong." 1)

Hierdie aanhaling gee die algemene gronde weer waarop die howe met die uitoefening van diskresie sal inmeng en waarop hulle nie sal inmeng nie. Met verloop vandyd is hierdie gronde verder omskryf en aangevul en is dit moontlik om dit aan te dui onder die hoofde wat vervolgens uiteengesit word.

(a) Oorweging van die Saak.

Die uitoefening van diskresie veronderstel in die eerste plek dat die voor- en nadele van n saak teen mekaar opweeg sal word ten einde tot n billike besluit te kan geraak. En dit moet gedoen word "according to the rules of reason and justice." 2)

Die uitoefening van diskresie moet voorafgegaan word deur n billike ondersoek 3) na die feite, of die feite en die betrokke wetsbepalings. 4) En ten einde vas te stel of hierdie vereiste nagekom is, stel die hof die vraag, volgens die geeykte Engelse uitdrukking, "whether he had applied his mind to the matter." Indien daar nie behoorlike oorweging aan n saak geskenk is nie, sal die howe inmeng, maar anders nie. 5) In die saak van

- 
1. Regter-President de Villiers stel die saak so in *Ah Sing v. Minister of Interior*, 1919 T.P.D. 338 op p. 342: "Only in one case can a Court of law interfere, and that is where there has been no exercise of discretion; and the law considers that there has been no such exercise when the discretion has either not been exercised at all or has been exercised mala fide or improperly."
  2. *Pretoria North Town Council v. A.I. Electric Ice-Cream Factory (Pty) Ltd.*, 1953(3) S.A. 1 (A).
  3. *Britten and Others v. Pope*, 1916 A.D. 150, op p. 158. Sien ook Steyn, op cit., p. 182 e.v.
  4. *Hack v. Venterspost Municipality and Others*, 1950 (1) S.A. 172 (W) op p. 190.
  5. *Hasses v. Mossel Bay Municipality*, 1948(2) S.A. 565(C); *Shidiack v. Union Government*, 1912 A.D. 575; *Moosa v. Registrar of Asiatics and Minister of Justice*, 1915 A.D. 582; *Administrator, Cape Province v. Ruyteplaats Estates (Pty) Ltd.*, 1952(1) S.A. 541(A); *Samuels v. Springs Rural Licensing Board*, 1949(2) S.A. 229(W); *Mahomed v. Principal Immigration Restriction Officer*, 1912 (33) N.L.R. 355; Vgl. ook *Essack v. Durban City Council*, 1953 (4) S.A. 17 (N); *Bloch v. Fauresmith Liquor Licensing Board and Another*, 1959(1) S.A. 843 (O); *Pausch v. Colonial Secretary*, 1903 T.S. 5.

Horn v. Kroonstad Town Council<sup>1)</sup> het die petisionaresse by die stadsraad aansoek om n huurmotorlisensie gedoen. Die raad weier om die aansoek te oorweeg omdat nuwe regulasies in dié verband uitgevaardig sou word en die raad nie op daardie stadium die aansoek ingevolge die bestaande regulasies wou ontvang en oorweeg nie. Die hof bevind dat die raad, deur die aansoek te weier, geen diskresie uitgeoefen het nie en die aansoek word na die raad terugverwys vir oorweging.

Die hof beslis dat n owerheidsorgaan geregtig is om algemene beginsels neer te lê en te volg by die uitoefening van sy diskresie. Trouens, dit kan selfs wenslik wees om so n gedrag-slyn te volg vir die doeleindes van doeltreffende bestuur. Sodanige beginsels of beleid mag egter nie verhinder dat elke saak op sy meriete oorweeg word nie.<sup>2)</sup>

Waar iemand aan wie n diskresie opgedra is, handel op instrukies van n ander persoon in die uitoefening daarvan, kan nie gesê word dat hy die saak oorweeg en sy diskresie uitgeoefen het nie,<sup>3)</sup> en n persoon of liggaam aan wie diskresionêre bevoegdhede verleen is, kan ook nie daardie bevoegdhede aan n ander dele-geer nie.<sup>4)</sup>

(b) Wyse van Uitoefening van Diskresie.

Die hof stel die vereiste dat diskresie billik, reël-<sup>5)</sup>matig en te goedertrou uitgeoefen moet word. In sommige gewysdes word gevind dat die hof die standpunt ingeneem het dat ingryping

- 
1. 1948 (3) S.A. 861 (O).
  2. Britten and Others v. Pope 1916 A.D. 150; Alpin v. Johannesburg Liquor Licensing Court, 1921 T.P.D. 484. Johannesburg Town Council v. Norman Anstey & Co. 1928 A.D. 335; Brooks v. Kemp, 1955 (1) S.A. 505(W); Richardson & Ors. v. Administrator, Transvaal 1957 (1) S.A. 521(T), en sien ook steyn, op. cit., pp. 183-185.
  3. Semena v. de Wet and Another, 1951 (2) S.A. 444 (T). Nathalia v. Principal Immigration Officer, 1911 N.P.D. 552, en sien Steyn, op. cit., p. 191.
  4. Shidiak v. Union Government 1912 A.D. op p. 580. Vgl. ook Administrator, Cape v. Associated Buildings Ltd., 1957 (2) S.A. 317 (A).
  5. Salisbury Municipality v. Psillos N.O. and Others 1953 (3) S.A. 101(S.R.) en Vgl. ook Estate Geekie v. Union Government and Another, 1948(2) S.A. 494 (N).

nodig is waar n besluit nie dié van n redelike persoon kan wees  
nie.<sup>1)</sup> Oor die algemeen egter, het die hof ingegryp waar die hof<sup>2)</sup>  
die uitoefening van diskresie beskryf as verregaande onredelik.  
("grossly unreasonable"), arbitrêr<sup>3)</sup> en wispelturig<sup>4)</sup> ("arbitrarily  
and capriciously").

Hersiening geskied nie alleen op die wyse waarop die ver-  
rigtinge uitgevoer is nie, maar ook op die billikheid van die be-  
sluit self.<sup>5)</sup> Daar bestaan ook genoeg aanduidings dat die hof nie  
n verregaande onredelike diskresie as sodanig genoegsaam ag vir  
hersiening nie, maar eis dat dit so verregaande onredelik moet  
wees dat dit dui op mala fides of dat die saak nie oorweeg is nie.<sup>6)</sup>

Indien die hof moet beslis of n bepaalde besluit verre-  
gaande onredelik is, moet die ware feite van die saak tot die be-  
skikking van die hof gestel word, omdat n besluit alleen verre-  
gaande onredelik kan wees met betrekking tot die bestaan de feite<sup>7)</sup>  
en omstandighede wat voor die betrokke owerheidsorgaan gegeld het.

Die appélhof kom tot n interessante gevolgtrekking oor  
die beskrywing van n besluit deur n hof as synde verregaande on-  
redelik:<sup>8)</sup>

1. Mazebuko v. Van Collier, N.O. and Another, 1947(1)S.A.515 (W).
2. Clairwood Motor Transport Co.Ltd. v. Pillai and Others, 1958  
(1)S.A.245(N); Polusky v. Prieska Liquor Licensing Board, 1948  
(2)S.A. 347(C); Louw v. Herbert Liquor Licensing Board 1949(2)  
S.A.865(G.W.)
3. Andrew Kiddie(Pty)Ltd. v. Valuation Court, Kimberley 1956(4)S.A.  
402 (G.W.); Britten and Others v. Pope, 1916 A.D. 150; Behr v.  
Oberholzer Liquor Licensing Board and Another, 1955(2)S.A. 577  
(T); Hack v. Ventersport Municipality and Others 1950(1) S.A.  
172 (W); Pausch v. Colonial Secretary, 1903 T.S. 5, Annamalai  
v. Newcastle Town Council 1960(1)S.A. 550(N) en Lion Wine and  
Spirit Co. Ltd. (In Liq.)v. Bloemfontein Liquor Licensing Board  
& Ors., 1960(1) S.A. 661 (O).
4. Britten and Others v. Pope, 1916 A.D. 150; Administrator, Cape  
Province v. Ruyteplaats Estates (Pty)Ltd. 1952(1)S.A. 541 (A).
5. Kotze v. Marks, 1945 A.D. 838; Georgeu v. Cape liquor Licensing  
Board, 1949(2)S.A. 757 (C).
6. Hlongwane v. Roux and van Gass, N.O., 1948(1)S.A.62(W); Clan  
Transport Co. (Private)Ltd. v. Swift Transport Services (Priva-  
te)Ltd. and Others, Clan Transport Co. (Private)Ltd. v. Rhodesia  
Railways and Another, 1956(3)S.A. 481 (F.S.C.); R. v. Kunene,  
1952(2) S.A. 149 (N).
7. Loxton v. Kenhardt Liquor Licensing Board, 1942 A.D.275;  
Volksrust Country Club v. Liquor Licensing Board, Area 45, 1958  
(1) S.A. 732 (T).
8. Vanderbyl Park Health Committee and Others v. Wilson & Others,  
1950 (1) S.A. 447 (A), op p. 460.

"Obviously in expressing an opinion upon the question whether a decision of the board is 'grossly unreasonable' or not the Court is pronouncing a value-judgment which must necessarily be an expression of its own opinion upon the point whether the unreasonableness of the decision is of such a character that it can be called 'gross', and the soundness of that opinion does not admit of being tested or measured by any exact standards."

(c) Ongeoorloofde Motiewe.

Hierdie grond vir hersiening hang nou saam met die vorige een. Die howe het herhaaldelik aangetoon dat by n ondersoek na die billikheid van diskresie ingegaan sal word op die moontlikheid dat n liggaam of persone in die uitoefening van hul diskresie beïnvloed kan wees deur ongeoorloofde motiewe. So-<sup>1)</sup> danige motiewe kan veroorsaak wees deur mala fides,<sup>2)</sup> bedrog, by-<sup>3)</sup> bedoelings en ongeoorloofde of verborge motiewe aan die kant van die owerheidsorgaan. Die blote feit dat die bona fides van n owerheidsorgaan in twyfel getrek word, is nie voldoende rede waarom mala fides vermoed sal word nie; "there has to be some further<sup>4)</sup> basis for the allegation of ulterior or improper motive."

(d) Regs- en Feitedwalinge.

Dit gebeur soms dat die uitoefening van diskresie voorafgegaan word of gepaard gaan met n regs- en feitedwaling. In verband hiermee moet in gedagte gehou word dat n hof, behoudens sekere voorwaardes, nie met die bona fide besluite van owerheidsorgane sal inmeng nie.<sup>5)</sup> Die howe sal by hersiening nie

1. Loxton v. Kenhardt Liquor Licensing Board, 1942 A.D. 275; Dixon v. Kimberley Licensing Court, 2 K.C.G. 500; Crown Mines Ltd., and Mining Commissioner of Johannesburg v. Emsell, N.O., 1915 A.D. 221; Ostrowiak v. Pinetown Town Board, 1948(3) S.A. 584 (D.& C.L.D.); Clairwoord Motor Transport Co. Ltd. v. Pillai and Others, 1958(1) S.A. 245(N); S.A. Medical & Dental Council v. McLoughlin, 1948(2) S.A. 355 (A)
2. Niven and Others v. Rural Licensing Board, Southern Zululand and Others, 1948(4) S.A. 871 (N); Pausch v. Colonial Secretary, 1903 T.S. 5; Judes v. District Registrar of Mining Rights of Kurgersdorp, 1907 T.S. 1046.
3. Geyer v. Van der Merwe en Andere, 1958(4) S.A. 104 (T); Shidiack v. Union Government, 1912 A.D. 575; Samuels v. Springs Rural Licensing Board, 1949(2) S.A. 229(W); Smythe & Smythe v. Johannesburg Liquor Licensing Court, 1918 T.P.D. 4C1; Hopf v. Pretoria City Council, 1947 (2) S.A. 752(T); Administrator, Cape Province v. Ruyteplaats Estates (Pty) Ltd 1952(1) S.A. 541 (A); Richardson & Ors. v. Administrator, Transvaal, 1957 (1) S.A. 521 (T).
4. Rajah and Another v. Ventersdorp Town Council, 1952 (4) S.A. 351 (T), op p. 355.
5. Vgl. Steyn, op. cit., pp. 186 e.v.

n materieël-regtelike kriterium toepas nie en dus nie die besluit van n owerheidsorgaan met n eie beslissing sal vervang net omdat die hof op die feite tot n ander beslissing sou geraak het nie. n Ander houding by die hof sou neerkom op die uitoefening van n onbeperkte appél-bevoegdheid, aangesien die hof dan voortdurend tussenbeide sal kan tree as die hof van mening is dat die owerheidsorgaan verkeerd besluit het.<sup>1)</sup> Die houding van die hof is dat alleen op grond van feitedwalinge ingegryp sal word by hersiening waar n besluit mala fides geneem is,<sup>2)</sup> of op grond van bedrog,<sup>3)</sup> of waar die feitedwaling daarop neerkom dat die orgaan as gevolg daarvan nie die saak behoorlik oorweeg het nie. Byvoorbeeld, n sekere aansoek voor n lisensieraad was na die vorm sonder twyfel n nuwe aansoek terwyl dit vir die raad duidelik moes gewees het dat n hernuwing van n reeds bestaande lisensie aangevra was. Die hof bevind dat as gevolg van hierdie verkeerde opvatting die raad versuim het om sy plig na te kom, naamlik die oorweging van die saak op die meriete.<sup>4)</sup>

Oor die algemeen sal die hof ook nie ingryp op grond van n bona fide regsdwaling aan die kant van die owerheidsorgaan nie. Die posisie in verband met regsdwalinge is egter ietwat gekompliseerd en moet nader toegelig word. Dit is dikwels die plig van owerheidsorgane om oor regsvrae te beslis, en waar daar nie

- 
1. Sien *Stewart v. Johannesburg Liquor Licensing Court*, 1926 W.L.D. 5.
  2. *Nathalia v. Principal Immigration Officer*, 1911 N.P.D. 556; *Madore v. Durban Corporation*, 1912 N.P.D. 92.
  3. *Union Government v. Fakir*, 1923 A.D. 466.
  4. *Bloch v. Fauresmith Liquor Licensing Board and Another*, 1959 (1) S.A. 843(0). Sien ook *Tefu v. Minister of Justice and Another*, 1953(2) S.A. 61(t). Vgl. ook *Krog v. Dranklisensieraad vir Gebied 42 en n Ander*, 1959(4) S.A. 148(T). waar n dranklisensieraad a.g.v. n misverstand wat moontlik aan n tikfout te wyte kon wees, verkeerdelik onder die indruk verkeer het dat 37 huise in die betrokke gebied leeggestaan het, terwyl daar in werklikheid verwys is na nommer 37, n bepaalde huis. By tersydestelling van die besluit van die raad verklaar Regter Marais op p. 158 gan die rapport: "Dit is waarskynlik dat dit een van die beslissende oorwegings by die raadsbesluit was, die laaste feit wat die skaal teen die applikant laat oorhel het. Ofskoon te goeie trou begaan, is dit n fout wat die raad se besluit n willekeurige of arbitrêre kleur gee, aangesien die beslissing op geheel verkeerde kennis berus." Die beslissing op hierdie punt is later deur die appélhof bevestig in *Krog v. Dranklisensieraad vir Gebied 42, en n Ander*, 1961(3) S.A. 415 (A).

vir n appél voorsiening gemaak word in die wet nie, is die howe nie geregtig om n beslissing wat op regsgronde verkeerd beslis is, ter syde te stel nie. Dit is soos die hof in South African Railways v. Swanepoel verklaar:<sup>1)</sup>

"It is trite law that where a statute commits a matter to the determination of an administrative official, his determination is final, and the court cannot interfere, even if his discretion is exercised on a mistaken view of the law...the Court can only enquire whether the official has in fact decided, not whether he has decided rightly or wrongly."

Die hof sal in die tweede plek alleen ingryp waar die regsdwalinge n verregaande onreëlmatigheid in die verrigtinge tot gevolg het. Maar soos die hof in Ellis v. Morgan aantoon:<sup>2)</sup>

"Irregularity in proceedings does not mean an incorrect judgment; it refers not to the result but to the methods of the trial, such as, for example, some highhanded or mistaken action which has prevented the aggrieved party from having its case fully and fairly determined." Hierdie passaat toon aan dat n regsdwaling nie per se n onreëlmatigheid is wat hersiening deur die howe verg nie.<sup>3)</sup> Soos die hof dit stel:<sup>4)</sup> "The crucial question is whether it prevented a fair trial of the issue".

Indien die regsdwaling die orgaan nie verhinder in sy oorweging vandie saak nie en hy nogtans n billike verhoor bied, is daar nie grond vir hersiening deur n hof nie.<sup>5)</sup> As die teen-deel die geval is, is die bevinding van REGTER STRATFORD in Union Government v. Union Steel Corporation (South Africa) Ltd.<sup>6)</sup>

1. 1933 A.D. 378. Sien ook Commissioner for Inland Revenue v. City Deep Ltd., 1924 A.D. 307, waar die hof verklaar: "It must be emphasised that the question is not whether the view of the Commissioner is right or wrong. The sole question is whether the Commissioner has duly considered the matter." Vgl. ook R. v. Rampai, 1957(4) S.A. 561(T), op p. 564, waar Regter Bekker verklaar: "It is common cause that as long as it acts bona fide, even though it may be incorrect in its ultimate conclusion, an interference with its decision would not be warranted!"
2. 1909 T.S. 576.
3. Goldfields Investment Ltd. and Another v. City Council of Johannesburg and Another, 1938 T.P.D. 551.
4. Ibid, p. 560.
5. Doyle v. Shenker & Co., Ltd. 1915 A.D. 233.
6. 1928 A.D. 220, op p. 234. Sien ook South African Broadcasting Corporation v. Transvaal Townships Board and Others 1953(4) S.A. 169(T); Jabaar and Anor. v. Minister of the Interior, 1958(4) S.A. 107(T); Scottes and Callinicos v. City Council of Johannesburg, 1935 W.L.D. 101 op p. 104, en R. v. Rampai, 1957(4) S.A. 561(T) op p. 565.

van toepassing, nl:

"If a discretion is conferred by a statute upon an individual and he fails to appreciate the nature of that discretion through misreading of the Act which confers it, he cannot and does not properly exercise that discretion. In such a case a court of law will correct him and order him to direct his mind to the true question which has been left to his decision."

1)

en sal die hof die beslissing tersyde stel. Dit is alleen waar die regsdwaling sou veroorsaak dat n onbillike verhoor plaasvind, dat hersiening deur n hof moontlik is.

---

1. Nelspruit Town Developments (Pty) Ltd. v. Loots and Others 1956 (2) S.A. 342 (T); Mabaso and Others v. Native Commissioner, Ladysmith and Another, 1958 (1) S.A. 130 (N); Touriel v. Minister of Internal Affairs, Southern Rhodesia, 1946 A.D. 535.

H O O F S T U K 13.

I N T E R D I K.

n Interdik is n bevel van buitengewone aard waardeur die howe instaat gestel word om op summiere wyse n persoon te beskerm teen die onregmatige aantasting of bedreiging van sy regte. Volgens HERBSTEIN EN DIEMONT stem n interdik ooreen met die "injunction" van die Engelse Reg.<sup>1)</sup> Die doel met die interdik is om onregmatige optrede te verhoed. Die regsmiddel dien geen doel waar die gewraakte optrede reeds voltooi is nie.

n Mandamus is ook n interdik; dit is net n ander vorm daarvan. HERBSTEIN EN DIEMONT verwys na n interdik as n "prohibitory interdict"<sup>2)</sup> en na n mandamus as n "mandatory order". In die volgende hoofstuk word die mandamus verder bespreek.

Interdikte word dikwels by die howe aangevra teen onregmatige owerheidsoptrede. Die vorm wat die hofbevel teen n owerheidsorgaan aanneem, is gewoonlik dat die orgaan daardeur verbied word om n gewraakte handeling uit te voer of daarmee voort te gaan. In Sader & Ors. v. Natal Committee, Group Areas Board & Ors.<sup>3)</sup> is byvoorbeeld n interdik teen een van die komitees van die Groepsgebiederaad aangevra wat die komitee sal belet om met n ondersoek ingevolge die Groepsgebiedewet voort te gaan, op grond daarvan dat die wetlike ondersoek wat deur die komitee ingestel is, onreëlmatig en nie in terme van die wet uitgevoer word nie. Hierdie saak illustreer die voorkomende doelstellings wat met hierdie regsmiddel beoog word. Insgelyks het n spoorwegdienaar n interdik teen die Spoorweg- en Hawensadministrasie aangevra om laasgenoemde te belet om met n dissiplinêre ondersoek teen hom voort te gaan. Die applikant het in sy aansoek beweer dat die wangedrag waaroor die ondersoek ingestel word, verband hou met en ontstaan uit dieselfde oortreding waarvoor die applikant krimineel aangekla was. Die applikant het gesteun op Artikel 16 (5) (a) van Wet No. 23 van 1925 wat bepaal

---

1. Op. cit., p. 234.

2. Loc. cit.

3. 1957 (2)S.A. 300 (N). Sien ook Sing & Co. (Pty)Ltd v. Pietermaritzburg Local Road Transportation Board & Anor.1959 (3) S.A. 822 (N).

dat n dienaar wat op n kriminele aanklag ontslaan is, nie vir dieselfde daad departementeel vervolg mag word nie.<sup>1)</sup>

Verskeie gewysdes toon aan dat die howe nie alleen vermoënsregte ("property rights") sal beskerm nie.<sup>2)</sup> Die hof het egter ook aangetoon dat dit nie die bevel vir enige gewraakte owerheidsoptrede sal verleen nie. n Aantal Indiër-handelaars het byvoorbeeld aansoek om n interdik teen die Minister van Ekonomiese Sake gedoen.<sup>3)</sup> Die bewering was dat sedert die toepassing van invoerbeheer die betrokke amptenare korrup en met vooroordeel teen Indiër-handelaars opgetree het. Die applikante het die hof om n interdik gevra wat die amptenare in algemene terme sal belet om voortaan op rassegrondslag diskriminerend op te tree. REGTER BLACKWELL verwerp die aansoek, wat hy tereg n buitengewone aansoek noem, en voeg daaraan toe dat die hof nie n superstaatsamptenaar is wat aan amptenare sal voorskryf hoe om hulle pligte uit te voer nie. Aan die ander kant sal die hof nie ligtelik aanneem dat die wetgewer bedoel het om die jurisdiksie van die howe ten opsigte van interdikte uit te sluit bloot omdat daar in die wet voorsiening vir ander regsmiddels gemaak word nie, veral nie waar dit sou neerkom op die uitskakeling van die enigste doeltreffende regsmiddel wat ter beskikking van die benadeelde is nie.<sup>4)</sup>

REGTER CLAASSEN het die stelling gemaak dat daar regtens n belangrike verskil tussen n privaatpersoon en n publieke liggaam, bekleed met positiewe wetlike bevoegdhede en verpligtinge, wat n interdik aanvra.<sup>5)</sup> Hierdie standpunt word op n ietwat ander wyse toegelig deur n uitspraak van REGTER OGILVIE THOMPSON in die saak van Gool v. Minister of Justice and Anor.<sup>6)</sup> waar die hof te doen het met "an application for an interdict restraining the

1. O'Neill v. S.A.R. & H. Administration, 1958 (1) S.A. 373; Sien ook Leibbrandt v. South African Railways, 1941 A.D. 9.
2. De Waal v. van der Horst, 1918 T.P.D. 277; Cape Indian Congress and Others v. Transvaal Indian Congress, 1948 (2) S.A. 595 (A)
3. Jivan and Others v. Louw, N.O. and Another, 1950 (4) S.A. 129 (T).
4. Madrassa Anjuman Islamia v. Johannesburg Municipal Council 1917 A.D. 718.
5. Windhoek Municipality v. Lurie & Co. (S.W.A.) (Pty) Ltd., 1957 (1) S.A. 164 (S.W.A.)
6. 1955 (2) S.A. 682 (C), op p. 688

exercise of statutory powers. In the absence of any allegation of mala fides, the Court does not readily grant such an interdict," Die beslissing lui verder :<sup>1)</sup>

"...the Court should only grant an interdict such as that sought by the applicant in the present instance upon a strong case being made out for that relief...the court has jurisdiction to entertain an applicant such as the present..., but...that jurisdiction will, ...only be exercised in exceptional circumstances and when a strong case is made out for relief."

---

1. Ibid, op p. 689 van die rapport.

H O O F S T U K 14.

M A N D A M U S .

HERBSTEIN EN DIEMONT<sup>1)</sup> omskryf n mandamus as n

"order requiring a person to do some positive act to remedy a wrongful state of affairs, or do something which he ought to do if the complainant party is to have his rights. Where the act which is to be enforced must be carried out, not by a private person, but by a public official, the order is called mandamus..."

Waar n interdik daarop gemik is om onregmatige owerheids-optrede te verhoed en te voorkom, is die doel met mandamus om n owerheidsorgaan te verplig om n regmatige handeling na te kom of uit te voer. Waar eersgenoemde regs middel n negatiewe strekking het, is laasgenoemde gemik op positiewe prestasie.

Die algemene aard van mandamus en die toepassing daar-<sup>2)</sup> van, blyk uit die volgende uitspraak van HOCFREGTER DE VILLIERS:

"The wide power possessed by the Court under our law of interdicting illegal acts implies the power of compelling the performance of a specific duty, at all events on the part of a public officer, by mandatory interdict or other form of 'mandament'. It also implies the power of correcting an illegality committed by such public officer, so long as it is capable of correction, if the rights of an individual are infringed by such illegality. But it is obvious that relief will not be given where such rights are of a doubtful nature, or where the public officer has acted in the exercise of a discretion left to him, but only where the existence and continued infringement of an absolute legal right have been clearly established."

n Verdere toeligting op die toepassing van hierdie regsmiddel deur die howe word gevind in die saak van Colonial Government v. Durban Corporation.<sup>3)</sup> In hierdie saak stel die Natalse hof drie vereistes vir die uitreiking van n mandamus, naamlik:

- (1) die aanwesigheid van n definitiewe reg gevestig in die applikant;
- (2) die afwesigheid van enige ander regsmiddel; en
- (3) n versoek van definitiewe aard en wat binne die regsbevoegdheid van die hof val.

---

1. Op. cit., p. 234.

2. Moll v. Paarl Civil Commissioner and Another 14 S.C. 463, pp. 467, 468. Vgl. ook Verloren van Themaat, Staatsreg, pp. 415, 417.

3. (1905) 28 N. L.R. 212.

\* In ons regspraak is heelwat voorbeelde te vind waar n mandamus deur die howe teen owerheidsorgane uitgereik is. In die bekende saak van Minister of Posts & Telegraphs v. Rasool 1) het die hof die Posmeester-Generaal beveel om n instruksie aan poskantore vir die reservering van aparte geriewe vir verskillende rasse, terug te trek omdat die hof bevind het dat die instruksie ultra vires was. Insgelyks maak REGTER MURRAY in n obiter dictum die bewering dat n mandamus teen die Administrateur van n provinsie uitgereik kan word waar hy weier om uitvoering te gee aan n besluit van die Uitvoerende Komitee. 2)

Hierdie regsmiddel word dikwels teen lisensierade en soortgelyke instansies aangevra. Die algemene benadering van die howe in sulke gevalle blyk uit die volgende beslissing van REGTER VAN WINSEN: 3)

"Counsel was not able to draw my attention to any case where the Courts have under the Liquor Act of 1928 directed the issue of a liquor licence...The cases where such a course would be appropriate must on the other hand be rare and would, I think, be limited to those cases where the Court is satisfied that were the matter referred back to the liquor licensing board it could not but grant the licence. For the Court to direct the issue of a licence in any other circumstances would constitute an unwarranted usurpation of the powers entrusted by the Legislature to liquor licensing boards."

Verskeie beslissings stel dit duidelik dat die howe alleen in uitsonderlike gevalle die lisensie-owerhede sal gelas om n lisensie of soortgelyke vergunning aan n persoon uit te reik. Die weg wat die howe volg, is om in sulke gevalle hulp te verleen deur die aansoek na die raad terug te verwys vir behoorlike oorweging. Die hof is hier heeltemal korrek in sy standpunt; indien die hof die uitreiking van n vergunning sou gelas, sou dit daarop neerkom dat die hof n funksie sal vervul wat deur die wetgewer uitsluitlik aan die betrokke rade opgedra is. In so n geval sou die hof sy eie diskresie stel in die plek van dié van die raad en dit sou strydig wees met die bedoeling van die wetgewer.

- 
1. 1934 A.D. 167.
  2. Pretoria City Council v. Lombard, N.O., 1949(1) S.A. 166 (T). en sien ook Minister of Finance v. Barberton Municipal Council 1914 A.D. 335.
  3. Bonnievale Wine & Brandy Co. Ltd. v. Gordonia Liquor Licensing Board, 1953 (3) S.A. 500 (C), op p. 503.

In Horn v. Kroonstad Town Council het die hof hierdie metode gevolg. Applikant het aansoek by die raad om n sekere lisensie gedoen. Die raad weier egter om dit te oorweeg op die bestaande regulasies aangesien nuwe regulasies uitgevaardig sou word. Op n aansoek deur die applikant om die raad te gelas om die lisensie uit te reik kragtens die bestaande regulasies, verklaar die hof hom nie hiertoe bereid nie, omdat die raad nog nie die meriete van die aansoek oorweeg het nie. Die hof beslis dat die raad n geleentheid gebied word om die aansoek te oorweeg en die aansoek word dus na die raad met n opdrag ten dien effekte terug verwys.

2)

Die hof stel hierdie beginsel soos volg:

"The Court has on more than one occasion decided that where the Legislature has vested the discretion to grant or refuse such certificate in the Municipal Council, this Court, whether it holds that the Council has not applied its mind at all to the application before it for such a certificate or that the Council has not exercised its discretion in a proper manner, cannot substitute its own discretion for that of the Council and cannot therefore order the Council to grant the certificate... All that the Court can do... is to remit the matter of the application for the certificate again to the Council in order that the latter shall act according to law."

APPÉLREGTER VAN BLERK verklaar tereg in Krog v. Drank-  
lisensieraad vir Gebied 42 en n Ander, dat in gevalle van hier-  
die aard -

3)

"die wetgewer die ondersoek aan n raad toevertrou het, en nie aan n geregshof nie, gevolglik kan die Hof nie, selfs by nietigverklaring van die verrigtinge, administratiewe funksies vir homself aanmatig deur sy diskresie te substitueer vir dié toevertrou aan n raad nie. Slegs in die gevalle waar die besondere omstandighede dit vereis sal die Hof gelas dat n lisensie, wat deur n dranklisensieraad geweier is, toegestaan word, soos, om n voorbeeld te noem die geval waar n hernuwing van n lisensie deur n raad geweier word bloot omdat die lisensiehouer skuldig bevind is weens n oortreding van die Drankwet, maar daarna op appél onskuldig bevind word."

- 
1. 1948(3)S.A. 861. Vgl. egter Foxcroft v. Bloemfontein Licence Certificate Board, 1921 O.P.D.148.
  2. Basel v. Matatiele Municipality, 1918 C.P.D. 154, op p.158. Vgl. ook Pausch v. Colonial Secretary, 1903 T.S. 5; Perbhoo v. Kingwilliamstown Municipality, 1915 C.P.D. 137; Palentine v. Transvaal Medical Council, 1924 T.P.D.268. Anderson and Another v. Germiston Town Council, 1948(2) S.A.823(W). Aziz v. Vryburg Municipality, 1954(1)S.A. 427 (G.W.)
  3. 1961 (3) S.A. 415 (A) op pp. 420, 421.

n Belangrike rede waarom dit wenslik vir die howe is om nie self die uitreiking van n vergunning te gelas nie, maar dit na die betrokke raad terug te verwys vir oorweging, is dat die vergunning moontlik onderhewig aan sekere voorwaardes gestel moet word en hierdie funksie hoort uitsluitlik tuis by so n raad en nie by n hof nie.<sup>1)</sup>

Aan die ander kant meen ons dat die hof in die volgende geval tereg n mandamus toegestaan het. Die applikant het aansoek by n lisensiebeampte gedoen om n algemene handelaarslisensie. Die betrokke ordonnansie bepaal dat binne sewe dae nadat hy die aansoek oorweeg het, die lisensiebeampte die lisensie moet uitreik, tensy beswaarmakers appél aanteken by die betrokke dorpsraad. Die lisensiebeampte het die lisensie toegestaan, maar appél is deur sekere beswaarmakers aangeteken. Die besondere posisie ontstaan toe dat al die raadslede hulle op sekere gronde onttrek vir die doelcindes van die verhoor van die appél. Daarmee is n dooiepunt in die saak bereik en die hof bied die nodige verligting deur n mandamus te rig aan die lisensiebeampte waarvolgens hy gelas word om die lisensie uit te reik.<sup>2)</sup>

- 
1. Sundarjee Investments (Pty) Ltd. v. De Vos Hugo, N.O. en n Ander, 1959 (2) S.A. 367 (T).
  2. Fouche v. Bessant N.O. and Others, 1952 (2) S.A. 294 (N). Al het daar nie eers n dooiepunt ontstaan in die reeds genoemde Stander-saak nie, reik die Natalse hof nie n mandamus teen die Administrateur van die Provinsie uit om n staatsamptenaar vir n bepaalde pos aan te stel nie, maar maak sommer self die aanstelling.

H O O F S T U K 15.

V E R K L A R I N G V A N R E G T E .

Die omvang en toepassing van hierdie regs middel word omskryf in Artikel 102 van die Algemene Regswysingswet No. 46 van 1935, wat bepaal dat -

"n Provinsiale of plaaslike afdeling van die Hooggeregshof kan, volgens goedvinde, op versoek van n belanghebbende persoon enige bestaande, toekomstige of voorwaardelike reg of verpligting ondersoek en bepaal, alhoewel daardie persoon nie aanspraak kan maak nie op regshulp as gevolg van daardie bepaling."

Die betekenis van hierdie artikel vir die regsverhoudings tussen privaat persone en owerheidsorgane word ingesien deur HERBSTEIN EN DIEMONT. Hierdie skrywers verklaar:

"The section was really intended to provide a speedy and easy access to the Courts for a person who had a real cause of complaint against, for example, the exercise of statutory powers by government departments, government officials and public bodies."

Die uitreiking van n verklaring van regte is geheel-enal binne die diskresie van die hof, en reeds by verskillende geleenthede het die hof aangedui in watter gevalle die regs middel toegestaan sal word en wanneer nie. Die reël is dat die hof n verklaring van regte sal uitreik waar die applikant aantoon dat sy aansoek gaan oor n gevestigde reg en nie bloot oor n hipotetiese reg nie; dit is immers nie die hof se funksie om regsadvies te gee nie.

Dat die hof nie maklik sy diskresie ten gunste van hierdie regs middel uitoefen nie, blyk uit die geval waar n verklaring van regte aangevra was teen die Ongevallekommissaris. Die hof verwerp die aansoek op grond daarvan dat die Ongevallewet n effektiewe en spoedige metode bied om die saak te besleg.

1. Op. cit., p. 145, en sien ook Ex Parte Farquhar, 1938 T.P.D.213.
2. Becker v. Commissioner for Inland Revenue, 1945 W.L.D.193. Vir n geval waar n deklarasie van regte teen die Speaker aangevra was, sien Masai v. Jansen, N.O.1936 C.P.D. 361; In Ventersdorpse Stadsraad v. Rajah en Andere, 1959(4) S.A. 251(T), wys Regter Hiemstra daarop dat die hof nie onder die sambreel van verklarende bevelakademiese twisvrae sal besleg nie.
3. Govender v. Workmen's Compensation Commissioner, 1950 (3) SA. 22. (T)

Die applikant het nie binne die voorgeskrewe tyd van hierdie bepalings van die wet gebruik gemaak nie en om te vergoed vir sy nalate het hy hierdie aansoek aan die hof gerig.

REGTER WILLIAMSON gee in die saak van Adbro Investment Co. Ltd. v. Minister of the Interior & Ors. die volgende verdere toeligting oor die verlening van hierdie regs1)middel:

"For a case to be a proper case, in my view, generally speaking it would require to be shown that despite the fact that no consequential relief is being claimed or perhaps could be claimed in the proceedings, yet nevertheless justice or convenience demands that a declaration be made, for instance as to the existence of or as to the nature of a legal right claimed by the applicant or of a legal obligation said to be due by a respondent I think that a proper case for a purely declaratory order is not made out if the result is merely a decision on a matter which is really of mere academic interest to the applicant. I feel that some tangible and justifiable advantage in relation to the applicant's position with reference to an existing future or contingent legal right or obligation must appear to flow from the grant of the declaratory order sought."

---

1. 1961 (3) S.A. 283 (T), op p. 285.

H O O F S T U K 16.

D I E O P V O L G I N G V A N B U I T E - R E G T E R -  
L I K E M I D D E L E .

Dikwels word in die wette daarvoor voorsiening gemaak dat waar n persoon veronreg voel deur die beslissing van n owerheidsorgaan, hy in hoër beroep kan gaan na een of ander liggaam of persoon met hoër bevoegdheid waarvoor in die wet voorsiening gemaak word. Dit staan bekend as die moontlikheid van interne hoër beroep. Daar kan byvoorbeeld van die beslissing van n Huurraad in hoër beroep gegaan word na die Huurbeheerraad, en van n beslissing van die Ongevallekommissaris na die Hof van die Ongevallekommissaris ensovoorts.

Die vraag wat al dikwels deur die howe beslis moes word en wat in verband hiermee ontstaan, is of dit verpligtend is om eers die buite-regterlike middele op te volg teen n gewraakte beslissing waar die wet voorsiening maak vir sodanige middele, en of n persoon hom direk op die howe kan beroep sonder opvolging van sodanige middele, en indien wel, op watter tydstip gedurende die verrigtinge van so n liggaam of persoon.

Rondom die jare vyftig het daar nog botsende beslissings van die howe oor hierdie vraag gekom. In die sake van Klemp<sup>1)</sup> en van Ballinger<sup>2)</sup> verklaar die howe dat die buite-regterlike middele waarvoor n wet voorsiening maak, eers opgevolg moet word alvorens n beroep op die howe gedoen word. In die laasgenoemde saak verklaar die hof dat "the remedy provided must first be exhausted before recourse can be had to the Common Law recourse to Court of Law, and further alternatively that it was unreasonable to rush to court in this matter, before the statutory remedies were exhausted."

In die sake van Tefu<sup>3)</sup> en Bhyat<sup>4)</sup> verklaar die hof egter

- 
1. Klemp v. Mentz, N.O. and Others, 1949 (2) S.A. 443 (W) Sien ook Shames v. South African Railways and Harbours, 1922 A.D. 228
  2. Ballinger and Another v. Hind, N.O. and Another, 1951 (2) SA. 8 (W).
  3. Tefu v. Minister of Justice and Another, 1953 (2) S.A. 61 (T).
  4. Bhyat v. Dönges, N.O., 1951 (3) S.A. 115 (T). Vgl. ook De Vos v. Die Ringskommissie van die Ring van die N.G. Kerk, Bloemfontein, and Another, 1952 (2) S.A. 83 (O); Bindura Town Management Board v. Desai & Co., 1953 (1) S.A. 358 (A).

die teenoorgestelde. Die hof beslis ook dat dit nie verpligtend vir n persoon is om in hoër beroep na n hoër liggaam te gaan waar sodanige liggaam reeds n teenstrydige mening uitgespreek het nie.<sup>1)</sup>

In die saak van Golube wat later deur die appélhof toe-<sup>2)</sup> gepas is,<sup>3)</sup> toon die hof oortuigend aan dat dit nie verpligtend is om eers in interne hoër beroep te gaan nie:<sup>4)</sup>

"The mere fact that the Legislature has provided an extra-judicial right of review or appeal is not sufficient to imply an intention that recourse to a court of law should be barred until the aggrieved person has exhausted his statutory remedies."

Verwysende na hierdie beslissing verklaar die appélhof in die Welkom-saak:<sup>5)</sup>

"What the learned Judge intended to convey was that the mere existence of a domestic remedy did not conclude the question, since it is in each case necessary to consider all the circumstances in order to determine whether a necessary implication arises that the Courts' jurisdiction is either wholly excluded or, at least, deferred until the domestic remedies have been exhausted."

- 
1. Semena v. De Wet and Another, 1951(2)S.A. 444 (T).
  2. Golube v. Oosthuizen and Another, 1955 (3) S.A. 1 (T), op p.4
  3. In Welkom Village Management Board v. Leteno, 1958(1)S.A.490 (A).
  4. Golube v. Oosthuizen and Another, 1955(3)S.A. 1. (T) op p.4. Sien ook Lenz Township Co. (Pty) Ltd. v. Lorentz, N.O. en Andere, 1961 (2) S.A. 450 (A).
  5. Welkom Village Management Board v. Leteno, 1958 (1)S.A. 490 (A), op p. 503. In die saak van Odendaal v. Kerkraad van die Gemeente Bloemfontein-Wes van die Nederduitse Gereformeerde Kerk in die O.V.S. en Andere, 1959(2) P.H.F. 95, bevind die hof op pp. 234-235 dat in beide wetlike liggame en vrywillige organisasies daar n stilswyende bedoeling mag blyk dat toevlug tot die geregshowe uitgesluit is tot tyd en wyl toevlug tot huishoudelike liggame vrugteloos blyk te gewees het."

H O O F S T U K 17.

R E G T E R L I K E K O N T R O L E I N  
E N G E L A N D.

Die houding van die burgerlike howe in Engeland teenoor die optrede van owerheidsorgane word kortliks hier vergelykenderwys nagegaan. Dit word gedoen omdat ons stelsel van administratiewe reg, howe en regspraak hoofsaaklik op Engelse lees geskoei is. Ons Ongevalwet is byvoorbeeld opgestel na die model van die Engelse Workman's Compensation Acts.<sup>1)</sup>

Die bonte verskeidenheid van ons administratiewe howe en ander owerheidsliggame ten opsigte van bevoegdhede, samestelling, prosedure, hoër beroep ensovoorts, is ook n kenmerk van die Engelse stelsel. Dit is veral in ons regspraak waar die Engelse invloed duidelik waarneembaar is. Die administratiewe regspraak van ons burgerlike howe is deurspek met Engelse gewyses en bronne. Deur daardie stelsel dermate te volg, het ons howe nie gewaak teen die brokstukke van die Engelse reg nie, maar dié ook heelhuids in ons regspraak opgeneem. Die "quasi-judicial" begrip is n erfstuk uit hierdie oord, die verheffing van owerheidsvergunnings tot n halfslagtige regterlike status is daarvandaan ingevoer en Sharp v. Wakefield<sup>2)</sup> bly vir ons howe die norm vir die uitoefening van diskresie.

Ons regspraak verrai geen teken dat ons howe ooit die vastelandse stelsels en bronne geraadpleeg het nie. Dit is te betreur; ons administratiewe reg is deur hierdie houding gestrem en verarm. Hierdie selfde toedrag van sake wat in Engeland heers, word deur DE SMITH betreur:<sup>3)</sup>

"in England the prevalent tendency, until the last few years, has been to dismiss too readily the experience of other systems. An insularity of outlook in the field of private law is also familiar, but this attitude is far more prominent in relation to matters of public law."

Die gees van DICEY hang nog swaar oor die Engelse stelsel en dit het die ontwikkeling van die administratiewe reg in Suid-

---

1. Sien die opmerking van Appélregter Schreiner in Looyen v. Simmer & Jack Mines Ltd. and Another, 1952(4)S.A.547 (A).  
2. 1891 A.C. 173.  
3. Op. cit., p. 9.

Afrika nie onaangeraak gelaat nie. Hierdie Diceyaanse agtergrond en invloed het in beide stelsels diep wortel geskiet en die stigma wat hierdie Engelse skrywer aan die administratiewe regspraak laat kleef het, het wel gedeeltelik verflou, maar verdwyn het dit nog nie.<sup>1)</sup>

In Engeland, soos by ons, stel die howe ook maar net n<sup>2)</sup> ondersoek in na formele regmatigheid, en is die aandag van die howe veral toegespits op "jurisdiction of a judicial nature exercised by administrative authorities over the rights and property of private individuals."<sup>3)</sup> Die Engelse howe is gesteld op die historiese verloop van sake in Engeland waarvolgens regspraak as die prerogatief van die geregshowe uitgewys is. Die neiging van die wetgewer om die jurisdiksie van die howe ten opsigte van die beregting van sekere geskille waarin die owerheid teenoor die privaat persoon te staan kom, uit te sluit en toe te vertrou aan organe van die uitvoerende gesag, word teësinnig aanvaar en met argwaan bejeën. Gevolglik is daar n voortdurende neiging by die howe te bespeur om langs verskillende weë hierdie poging van die wetgewer tot bekamping van hul jurisdiksie te omseil en te verdryf in die strewe van die regters om die regspraak te beheer en dusdoende die status quo te handhaaf.

Die "quasi-judicial" begrip kom in hierdie opsig nuttig te pas aangesien dit aan die howe n geleentheid bied om in te meng in die handelinge en verrigtings van owerheidsorgane. Daarom beskryf die howe, indien moontlik, n bestuurshandeling as quasi-regterlik omdat dit dan deur die howe gekontroleer kan word deur "certiorari", en "prohibition" en deur dit te toets aan die "principles of natural justice".

n Suiwer bestuurshandeling kan formeel nie deur die howe getoets word nie, tensy wetlik voorgeskryf word hoe die owerheidsorgaan moet optree, in welke geval die wetlike voorskrif deur die howe afgedwing kan word. In baie gevalle verleen die wet n absolute diskresie aan n bestuursliggaam of -beampte en word sy handelinge uitgesluit van die jurisdiksie van die howe.<sup>4)</sup>

---

1. Vgl. de Smith, op. cit., p. 10.

2. Vgl. Ibid, p.8.,

3. Wade en Phillips, op. cit., p. 286.

4. Wade & Phillips, op. cit., p. 294 e.v.

Die probleem van regterlike kontrole oor owerheidsorgane lê op die gebied van die diskresionêre bevoegdhede wat aan hierdie organe toevertrou word, omdat, soos WADE EN PHILLIPS verklaar:<sup>1)</sup>

"It is in the field of discretionary powers over persons and property that disputes most frequently arise".

In die algemeen kan die howe by gebrek aan voorsiening vir appél, nie op die meriete van n saak ingaan nie en die enigste metode waardeur ingryping dan moontlik is, is deur handelinge of verrigtings as quasi-regterlik te bestempel.

WADE EN PHILLIPS maak die stelling dat:<sup>2)</sup>

"The chief function of the courts in relation to the control of public authorities is to prevent an excess or abuse of statutory power."

Kontrole hieroor deur die howe geskied by wyse van hersiening op die beginsel van ultra vires,<sup>3)</sup> alhoewel hierdie bevoegdheid van die howe ook deur die "sovereign parliament" uitgesluit kan word.<sup>4)</sup> Verder kan die howe ingryp by hersiening op prosesuele gronde deur die verrigtings te toets aan die sogenaamde "principles of natural justice."<sup>5)</sup>

Afgesien van gevalle waar appél of hersiening moontlik is, het die howe in Engeland die volgende regsmiddels teen bestuurshandelinge. Die ou "prerogative writs" van mandamus, "certiorari" en "prohibition", wat uit die "common law" ontspring het, bestaan nog in gewysigde vorm voort. Hierbenewens is daar nog die sogenaamde "injunction"<sup>6)</sup> en "declaration".<sup>7)</sup>

Mandamus is n bevel van die hof om n plig uit te voer, en dit geld ook vir n staatsdepartement waar dit n plig deur die wet opgelê is en dit tegelykertyd n plig teenoor die applikant<sup>8)</sup> ook is. Aangaande die oorsprong van hierdie bevel sê Galeotti:<sup>9)</sup>

- 
1. Ibid. p. 286.
  2. Ibid. p. 300.
  3. Vir n geskiedkundige oorsig van die leerstuk van ultra vires, sien de Smith, op. cit., p. 57 e.v.
  4. Ibid. p. 320.
  5. Ibid. p. 310.
  6. Sien de Smith, op. cit., p. 323 e.v.
  7. Ibid. p. 366 e.v.
  8. Ibid. pp. 317, 318. Sien de Smith, op. cit., p. 417 e.v. vir die regsmiddels wat aangewend kan word in gevalle van "failure to perform public duties."
  9. Serio Galeotti: The Judicial Control of Public Authorities in England and in Italy, p. 30.

This writ seems...to have been the particular contribution of Sir Edward Coke, in *Bagg's Case*, 1616 (11 Co. Rep. 93).

"Prohibition" is n verbod op n laer hof om ultra vires of onreëlmstig op te tree, en dit geld ook bestuursliggame met regterlike of quasi-regterlike funksies.

Certiorari is n regsmiddel waarvolgens n "High Court" n saak oorneem uit die hande van n ondergeskikte hof en die ver- rigtings van laasgenoemde tersyde stel, indien nodig, op grond van die ultra vires-reël of die "principles of natural justice". "Any fundamental irregularity of substance or procedure may be the subject of certiorari, and none is more vital than excess of jurisdiction," volgens ALLEN.<sup>1)</sup> Alhoewel beide "prohibition" en "certiorari" slegs toegepas kan word op "judicial acts",<sup>2)</sup> verklaar WADE EN PHILLIPS dat<sup>3)</sup> "judicial is again used in the widest sense and is not confined to acts of bodies which would ordinarily be considered courts." Met ander woorde, dit is ook van toe- passing op quasi-regterlike liggame. Dit kan in sommige gevalle nodig wees om beide regsmiddels aan te vra: "certiorari to quash an order made by a tribunal in excess of its jurisdiction, and prohibition to prevent the tribunal from continuing to exceed its jurisdiction."<sup>4)</sup>

Die betekenis van die bogenoemde drie regsmiddels word soos volg geken-skets deur WADE EN PHILLIPS:<sup>5)</sup>

"Thus these orders, despite parliamentary formulae to prevent administrative acts being questioned in the courts, are still important. They provide means of questioning the legality, but not the discretion, of judicial or quasi-judicial decisions (in the broadest sense) of public bodies, including government departments...and of administrative courts."

Wat betref die "injunction" en die "declaratory order" verklaar DE SMITH:<sup>6)</sup>

- 
1. Law and Orders, p. 86. Tardley omskryf die betekenis van mandamus, "prohibition" en "certiorary" kortliks soos volg: "Briefly, certiorari causes whatever has been done below to be quashed, prohibition prevents something from being done or continued, and mandamus, the only positive prerogative order, directs something to be done." - Op.cit., p.70. Vir n geskied- kundige oorsig van die "Wrongs and Remedies in Administrative Law" in Engeland, sien die reeds genoemde artikel van de Smith in M.L.R., Vol. 15, 1952, p. 189.
  2. Sien Robson, op. cit., p. 5 n. 1.
  3. Op cit., p. 321.
  4. De Smith, op. cit., p. 271. Vir n breedvoerige oorsig van hierdie regsmiddels sien *ibid.* pp. 271-322.
  5. *Ibid.* p. 326.
  6. Op. cit. p. 323.

"Usurpation and abuse of power by public bodies may be challenged by means of actions for injunctions and declarations. The injunction and the declaratory order are more flexible and adaptable instruments of judicial control than the commonlaw remedies."

Die "injunction" kan vergelyk word met ons interdik en die "declaratory order" met ons verklaring van regte.

DE SMITH wys daarop dat die "injunction" eintlik nog maar n<sup>1)</sup> privaatregtelike regs middel is, terwyl "the remarkable emergence of the declaratory order as a major public law remedy has pointed to the road ahead, and it is unlikely that the injunction will for long lag far behind."<sup>2)</sup>

Deurgaans word ook hier soos by ons howe daarna gestreef om die administratiewe regspleging so veel moontlik te onderwerp aan onafhanklike regspraak al is dit dan slegs in formele opsig, naamlik ten opsigte van die wetlike magtiging daarvan of reëlmatigheid in die gevolgde prosedure.

---

1. Loc. cit.  
2. Ibid. p. 365.

H O O F S T U K 18.

S L O T S O M.

Die burgerlike howe volg dus ook maar op die spoor van die algemene onsekerheid en verwardheid wat daar in Suid-Afrika oor die administratiewe reg en regspraak bestaan. Met die "public authority" of "statutory body" -stempel word eenvoudig met alle "publieke" liggame en persone gehandel, of hulle nou owerheidsorgane is of nie en oor die algemeen ook ongeag die feit of hulle regsprekend of besturend optree. Ongelukkig het ons howe nie volstaan met n onderskeiding tussen hierdie twee fundamenteel verskillende staatsfunksies nie, maar sake gaan kompliseer deur te onderskei, of te probeer onderskei, tussen die sogenaamde regterlike, quasi-regterlike en administratiewe of bestuursfunksies. Geen presiese omskrywing word van die quasi-regterlike funksie gegee nie - maar uit die oogpunt van die howe beskou, wat die uitoefening van regsprekende funksies deur ander organe in die staat met lede oë gadeslaan, is juis hierdie nie-presiese aard van daardie funksie, wat n rekbaarheid daaraan verleen, die groot verdienste daarvan, wat deur n funksie as quasi-regterlik te beskryf, kan die howe meer volledig kontrole daarvoor uitoefen.

Die kontrole wat die howe by wyse van appél oor die beslissings van owerheidsorgane kan uitoefen, is heel beperk. Dikwels word n appél nie deur die wette toegelaat nie, en waar daar wel so n reg van appél bestaan, word dit meer dikwels op regsvrae (en dan nog dikwels in beperkte sin) as op feitevrae toegelaat. Daarbenewens verskil die aard van n appél ook volgens verskillende wette. In sommige gevalle word n appél in die gebruikelike sin van die woord toegelaat, en in ander gevalle word, alhoewel die woord 'appél' in n wet gebruik word, die reg van n eie beslissing op die meriete nie aan die howe opgedra nie.

Die sterkste wapen in die hande van die howe is die kontrole wat dit by wyse van hersiening oor die optrede van owerheidsorgane uitoefen. Die ultra vires-reël word streng toegepas ten opsigte van die jurisdiksie van owerheidsorgane soos deur

die wette afgebaken, maar, onder die besef van die leke aard van die meeste owerheidsorgane, neem die howe nie n streng houding in teenoor prosessuele kwessies nie.

Dit is met die toepassing van die beginsels van natuurlike geregtigheid dat die howe n meer vrye hand het om die optrede van owerheidsorgane te kontroleer, en daar word wel deeglik gebruik van gemaak. Deur die toepassing van hierdie beginsels en met die gebruik van die quasi-stempel, is dit vir die howe moontlik om n ware doring in die vlees te word vir die uitvoerende gesag en vir die regering van die dag. Nieteenstaande allerlei bepalinge in die wette om inmenging in owerheidsoptrede uit te sluit, vind die howe aan die hand van die beginsels van natuurlike geregtigheid tog maar voortdurend gronde tot ingryping. En les bes kon die howe nog steeds sodanige optrede juridies so formuleer en regverdig dat dit nie gelei het tot n werklike botsing tussen die regterlike gesag en die uitvoerende gesag nie.

Na my mening verdien die howe alle lof vir die wyse waarop hulle so n vloeibare begrip soos die beginsels van natuurlike geregtigheid gehanteer en toegepas het en dit algaande uitgebou het tot n verdienstelike stukkie jurisprudence. Dit kan nie ontken word nie dat die howe onder die begrip van natuurlike geregtigheid n aantal regsreëls geformuleer het wat die basiese beginsels van goeie regspleging verteenwoordig en waardeur die regte en vryhede van die burgers verseker en versterk kon word.

Ons howe beantwoord in n hoë mate aan die vereistes wat daar aan n geregshof gestel word. Trouens, in Suid-Afrika netsoos in Engeland, is die hoë agting wat die howe geniet geensins misplaas nie. Ons howe is gespesialiseerde regsprekende instansies en as organe van die onafhanklike regsprekende gesag, is hulle bevoeg en geskik om die regsprekende funksie van die staat te behartig. Vir die verrigting van hierdie taak beskik die howe oor die nodige agtergrond, deskundigheid en onpartydigheid. Teen hierdie lig maak die administratiewe howe maar n powere indruk.

Dit wil egter nog nie sê dat die burgerlike howe geskik is om administratiewe regspraak te beoefen nie. En tog moet dit

in gedagte gehou word dat die burgerlike howe wel n aansienlike deel van die administratiewe regspraak in Suid-Afrika uitoefen. In werklikheid beoefen die howe alle administratiewe regspraak behalwe in daardie gevalle waar die wetgewer die jurisdiksie van die howe daaroor uitsluit en dit aan administratiewe howe opdra.

Die klag teen die howe is meesal dat hulle te formalisties en legalisties en duur is met betrekking tot gedingvoering en dat die howe nie tred kon hou met die toenemende gespesialiseerde en tegniese aard van die owerheidsfunksies nie. In die eerste plek egter kan hierdie stelling weerlê word deur te vra waarom hierdie argument dan net in sommige gevalle gewig dra by die wetgewer - in al die ander gevalle van administratiewe regspraak word die howe blykbaar nie as ondoeltreffend beskou nie. In die tweede plek kry die howe tog op hersiening en appél met dusdanige tegniese aspekte van die owerheidsfunksies te doen, en in elk geval is die ganse sosiale struktuur van die moderne samelewing meer tegnies gereël - en dit word nie gesê dat die howe op daardie gebiede uit pas is nie! Aan die hand van OKMA het n raak beskrywing oor hierdie aspek van die saak verskyn. Hy verwerp die aanklag as sou die burgerlike regter op grond van nederkundigheid van bestuursaangeleenthede onbevoeg wees om sulke sake te behartig, en skryf:

"De taak van de civiele rechter is stellig niet gemakkelijk. Zulks geldt reeds voor de rechtspraak tussen private perzonen. Van alle markten moet hij thuis zijn! als kamergeleerde komt hij in aanraking met velerlei soort handel en bedrijf; als niet-theoloog moet hij zich verdiepen in de ragfijne questies van de een of andere kerkstrijd; als niet-technicus berecht hij ingewikkelde octrooi-problemen."

Dan vra die skrywer of die landsbestuur dan soveel ontoeganklik is. Hy gee toe dat deskundigheid by die regter bevoor derlik kan wees vir n snel en juiste oordeel, "Maar wat ik met kracht zou willen bestrijden is de opvatting, als zoude het Overheidsbeleid als zodanig, over de gehele linie voor de leek een gesloten boek beteken. Onze gehele democratische staatsinrichting logenstraft deze mening." <sup>2)</sup> Daar steek volgens die skrywer agter die strewe na die vervanging van die burgerlike regter deur meer deskundige

1. Handeling der Nederlandse Juristen-Vereniging, 1950(1) p.40.

2. Loc. cit.

regters iets geheel anders dan die begeerte na n beter regspraak, naamlik die wens "naar een meer-ongemoeide-Overheid, de hoop op een oordeel, dat meer dan dat van de burgerlijke rechter<sup>1)</sup> in de richting van het heersend beleid zal zijn georiënteerd.

Alhoewel ek OKMA se antwoord op die klag oor die onbedreuenheid van die burgerlike regter insake bestuur goedvind, wil dit nog nie sê dat ek die burgerlike regbank as die beste orgaan vir die beoefening van administratiewe regspraak beskou nie. Dit het reeds geblyk dat ek nie hierdie mening toegedaan is nie.

Om te verklaar dat die howe nie die volume werk wat sal ontstaan indien die regspraak van die administratiewe howe ook aan hulle toevertrou word, sal kan baasraak nie, is om nie rekening met die feite te hou nie. Weereens veroorsaak n onsuivere onderskeiding tussen regsprekende en bestuursfunksies n mistasting deurdat talle bestuursfunksies verkeerdelik vir regspraak (of die sg. quasi-regspraak) aangesien word. Uit die ondersoek het dit geblyk dat die owerheidsbeslissings, gestroop van die suiwer administratiewe of bestuursbesluite, gladnie so n indrukwekkende getal regterlike beslissings verteenwoordig nie. Die pleidooi is en bly dat die regsprekende gesag die kompetensiekring van die uitvoerende gesag moet eerbiedig, en daar word dan ook allermens beoog dat die burgerlike howe die bestuursfunksies daarvan behoort uit te oefen. Dit is en bly die taak van die uitvoerende gesag.

In die huidige stadium val daar dus geen twyfel omtrent die keuse tussen die burgerlike howe en die administratiewe howe as dit gaan om die aanwysing van organe vir die beoefening van administratiewe regspraak nie. Maar met die oog op n egte en algemene administratiewe regspraak val daar nog sekere oorwegings voor. "Dit is nou eenmaal in die moderne staat n feit," verklaar ROSS,<sup>2)</sup> "dat die uitvoerende orgaan in die uitoefening van staatsbeleid, hoer nie deur die gewone howe sal laat strem nie. Verder is dit ook n feit dat die gewone howe meer bepaald ingestel en ontwikkel is om die privaatreg te handhaaf."

Soos reeds voldoende geblyk het, kan die burgerlike howe

---

1. Loc. cit.

2. Op. cit., p. 23.

binne hul bevoegdheidsfeer alleen die formele regmatigheid van owerheidsoptrede beoordeel en nie die materiële regmatigheid nie en nog minder die doelmatigheid daarvan. Daar is ongetwyfeld behoefte aan n bevoegde geregshof wat benewens die formele regsgeldigheid van owerheidsoptrede te toets, ook sal kan beslis oor matêriële administratiefregtelike kwessies. As daar maar net getoets word hoe dikwels die hof laat blyk dat bepaalde besluite en beslissings van owerheidsorgane regtens onjuis is, maar deur gebondenheid aan die formele regsgeldigheidstoets hulle magteloos daarteenoor staan, sal dit duidelik wees dat hier n werklike behoefte bestaan. Hierdie leemte word verder beklemtoon deur die gebrek aan n algemene en omvattende stelsel van interne hoër beroep.

Moeiliker staan dit met die vraag of n geregshof benewens die regmatigheid ook die doelmatigheid van owerheidsoptrede behoort te beoordeel. Dit is n omstrede vraag of n regter die aangewese persoon is om te oordeel na die doelmatigheid van owerheidsoptrede,<sup>1)</sup> en sal nie ligtelik aanvaar word nie, veral nie in Suid-Afrika nie waar die burgerlike regters ten enemale nie met so n optrede verbind word nie. "Wat die bepaling van staatsbeleid betref, is dit nou eenmaal nie die taak van die regsprekende hof nie, sy dit die gewone hof of administratiewe hof," aldus ROSS.<sup>2)</sup> Die burgerlike hof is nie die aangewese orgaan om te oordeel of n sekere maatregel nie behoort geneem te word in die algemene belang nie. Dit is n kwessie wat in Suid-Afrika vir die parlement gereserveer is en daarvan sal waarskynlik nie ligtelik afgestap word nie.

Op die huidige tydstip kan dus n keuse gemaak word tussen die administratiewe hof met al die gebreke wat hulle as geregshof openbaar en die burgerlike hof wat wel beïndruk as geregshof maar wat vanweë hul interne beperkinge ten opsigte

- 
1. Kranenburg merk op: "De groote vraag is: waar moet de grens voor de contrôle van de rechterlijke macht op de rechmatigheid der overheidsdaden worden getrokken?..De doelmatigheidsvraag (ook wel beleidsvraag genoem) is die vraag naar de al- of niet-wenschelijkheid en nuttigheid van een bepaalde gedraging; deze is niet door den rechter te onderzoeken en te beslissen; daarop is het judicieele orgaan niet toegesneden"-Ned.Staatsrecht, p. 432. Vgl. ook van Praag, op. cit., p. 162.
  2. Op. cit., p. 23.

van die kompetensiekring van die uitvoerende gesag nie n beslissing oor materiële regskwessies kan gee nie.

Om genoemde oorweginge moet ons huidige stelsel van administratiewe howe beslis verwerp word. Ek laat selfs die moontlikheid van n verbetering in dié geval buite rekening omdat ek van mening is dat hierdie organe nie aanknopingspunte vir soiets bied nie veral omdat hulle nie oor dié basiese eienskappe van geregshowe beskik nie, en tweedens met die oog op die praktiese probleme wat n poging tot hervorming van so n uiteenlopende verskeidenheid van organe sal teweegbring.

In die kring van die burgerlike howe, die hooggeregshof sowel as die landdroshowe, kan na my mening wel die nodige veranderings en aanpassings gemaak word om as spoorslag te dien vir n latere werklike administratiewe regbank. Vanweë die kwaliteite van die burgerlike regbank is hierdie die aangewese orgaan waaruit die administratiewe regbank in ons geval kan of behoort te ontspring. Die voorstelle tot hervorming wat kragtens hierdie standpunt gedoen word, hou nie bloot rekening met teoretiese bespiegeling nie, maar het veral die werklike regspleging in Suid-Afrika in die oog.

In hierdie rigting sou die eerste stap wees om die regsprekende funksies van alle bestaande owerheidsorgane wat as administratiewe howe klassifiseer, af te las, behalwe in die geval van krygsrade omdat hierdie howe histories n aparte bestaan as disziplinêre instansies, en met n militêre kode, verower het. Dit is egter wel moontlik dat ook hierdie howe mettertyd in die voorgestelde stelsel van administratiewe howe kan opgaan.

Die standpunt is dan dat die administratiewe regspleging in sy geheel na die burgerlike howe oorgedra word, en vanuit hierdie uitgangspunt kan dit gereël word dat daar in Suid-Afrika, soos ook in Frankryk, twee volwaardige en gelykwaardige howe in die staat bestaan vir die behartiging van die regspraak, naamlik burgerlike howe en administratiewe howe, met laasgenoemde gereserveer vir die administratiewe regspraak. As n "Tribunal des Conflits" vir kwessies van jurisdiksie-konflikte tussen hierdie twee howe sou die natuurlike weg wees om n hof saam te stel uit

regters van die hoogste afdelings van beide howe. As n appélhof vir beide burgerlike en administratiewe howe kan die huidige appél-afdeling van die hooggeregshof behou word met die nodige wysigings om ook voorsiening te maak vir administratiefregtelike appéle, soos trouens reeds gedoen is in die geval van konstitusionele sake. Dat hierdie beginsel reeds aanvaar is, word verder bewys deur die reëling ten opsigte van siviele en strafregtelike appéle voor die appélhof.

Die Inkomstebelasting-appélhof kan dien as voorbeeld van die hoë administratiewe geregshof waarop n regskundige regter, (voorlopig nog regters van die hooggeregshowe), as voorsitter optree met die nodige bystand van deskundige assessore in besondere sake van nywerheidsaangeleenthede, ens., na gelang van die geval. Dit sou waarskynlik die aangewese weg wees om in die onderskeie wette voorsiening te maak vir die samestelling van panele van assessore vir besondere sake.<sup>1)</sup>

En wat dan nou die laer howe betref, beskik ons in Suid-Afrika met ons stelsel van landdroshowe reeds oor die basiese materiaal of talent om te voorsien in die behoefte van regskundige beamptes in administratiefregtelike sake. As amptenare van die Departement van Justisie is die landdroste reeds onderleg in bestuur en daarby is hulle as regskundiges reeds n gevestigde en erkende instelling van ons regspleging. Bowendien tree landdroste<sup>2)</sup> reeds dikwels op as administratiewe regsprekende beamptes. Dit mag wenslik blyk te wees om die beregting van sommige geskille aan meer senior landdroste op te dra en vir so n doel kan daar op die patroon van die streekshowe sodanige hoër-landdroshowe ingestel word. As mobiele eenhede sal hierdie howe verder die voordeel hê dat benewens sekere gebiede waar hulle hoofsaaklik sal fungeer vanweë bevolkingsdigtheid, nywerheidskomplekse ensovoorts, hulle ook nog streke sal kan bedien waar sake van hierdie aard selde of ooit voorkom.

Dit is wenslik om in die staatsdiens opleidingsgeriewe

- 
1. Sien bv. die paneel van Assessore by die Ongevallehof.
  2. Sien bv. Die Wet tot Regeling van Immigratie No. 22/1913 soos gewysig deur Wet No. 52/1956; Kragtens Art. 18(8) van die Staatsdienswet no. 54/1957 word gewoonlik n landdros aange-stel om n aanklag van wangedrag teen amptenare te ondersoek.

daar te stel vir voornemende beamptes van die administratiewe howe sodat hulle as regs kundiges met die nodige administratiewe agtergrond kan toetree tot die administratiewe regspleging. Dit is noodsaaklik dat hierdie persone gegraduateerdes in die reggeleerdheid moet wees sodat hulle later as administratiewe regters nie in regs kundigheid sal afsteek by die regters van die burgerlike regsbank nie.

In so n stelsel sal dit moontlik wees vir administratiewe howe om vanuit en onder die beskerming en leiding van die gevestigde howe te ontplooi en te ontwikkel tot volwaardige geregshowe. Die fundamente sal immers reg gelê wees en dit is dan verder vir die regspraktyk om te leer of administratiefregtelike prosedure vereenvoudig en goedkoper gemaak moet en kan word. Die belangrikste taak van hierdie howe sal egter wees om rekening te hou met die aard van die administratiewe reg, wat dit hoofsaaklik geroepe sal wees om toe te pas, en om dit algaande te ontwikkel as n selfstandige onderafdeling van die publieke reg. n Verdeling van howe waarin die een uitsluitlik toegesneë is op die publieke reg, skep vanself al die moontlikheid hiervoor.

Dit spreek vanself dat in so n stelsel die administratiewe howe bevoeg moet wees om benewens die formele regmatigheid ook die materiële regmatigheid van owerheidsoptrede te kan beoordeel, want dan eers kry ons administratiewe regspraak in sy volle sin en betekenis. Dit is in hierdie opsig wat die belangrikheid van deskundige assessore, ook van die verskillende staatsdepartemente, te pas kom en daarom word dit aan die hand gedoen dat met die oorpasing van die administratiewe regspleging na die burgerlike howe alle administratiewe regters van sowel hoër as laer howe, bygestaan moet word deur deskundige assessore. Dit sal hul taak wees om advies en selfs leiding aan die hof te gee oor sake rakende die toepassing van beleid en die funksionering ensovoorts, van die onderskeie staatsdepartemente. Langs hierdie weg sal dit vir die howe moontlik wees, selfs aan die begin reeds, om hul administratiewe ingesteldheid te betoon deur nie slegs te vra na formele regmatigheid nie, maar deur ook die materiële regskriterium toe te pas.

Sodoende is dit moontlik om die resultaat te kry waarna ons soek: administratiewe regspraak wat wel regspraak is in die ware sin van die woord, maar wat tog ook administratief gefundeer is. In die begin mag die klem val op regspraak - wat die owerhede in lande onder invloed van Engelsregtelike staatsregtelike opvattinge probeer vermy of afwater het deur die skepping van departementele regsprekende organe en deur middel van allerlei slagspreuke soos "rule of law" ensovoorts, en juis daarom op hierdie stadium reeds dringend nodig geword het - maar namate die administratiewe ingesteldheid van die administratiewe howe praktiese politiek word en hierdie howe bewus word van die eie publiekregtelike aard van die administratiewe reg wat hulle hoofsaaklik sal moet toepas, sal ook die "administratief" van die uitdrukking administratiewe regspraak tot sy reg kom en die juiste betekenis daaraan verleen.

Suid-Afrika, met sy klein bevolking, as 'n jong land wat op verskeie gebiede sy lewenskragtigheid en ondernemingsgees openbaar, kan dit waarskynlik beter as enige van die ander lande in die Anglo-Amerikaanse regskring wat met dieselfde probleem ten opsigte van administratiewe regspraak te doen het, bekostig om die leiding op hom te neem in hierdie rigting. Ons Romeins-Hollandse reg en ons Europees-Kontinentale herkoms<sup>1)</sup> verskaf reeds die nodige aanknopingspunte vir 'n idee wat daar reeds praktyk geword het.

---

1. Vgl. in verband met hierdie opmerking die gedagtes wat du Plessis uitspreek oor die verskil in benaderingswyse tussen Engelse en Afrikaners: "Vir die Angelsaksers is dit geen beswaar om teoreties inkonsekwent te wees nie... Maar ons Afrikaners is Europeërs en ons kan geen vrede vind met 'n anomalie nie." en verder: "maar ons as Europeërs moet deurdring tot die grond en rede." - T.H.R.H.R. 1960 (3) op p. 167.

B I B L I O G R A F I E .

- ALLEN, C.K., Bureaucracy Triumphant, (Oxford University Press, London, 1931).
- \_\_\_\_\_ Law and Orders, (Stevens & Sons, Ltd., London, 4th Imp., 1950).
- \_\_\_\_\_ Administrative Jurisdiction, (Stevens & Sons, Ltd., London 1956).
- ANNUAL SURVEY OF SOUTH AFRICAN LAW, (The Faculty of Law, University of the Witwatersrand, Johannesburg).
- BAMBERGER, M.A., & LEWIN, N., The Right to Equal Treatment: Administrative Enforcement of Antidiscrimination Legislation, - 74 (1961) Harvard Law Review, 526.
- BEINART, B., Administrative Law - Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg, 1948 (3) 204.
- \_\_\_\_\_ The Legal Relationship between the Government and its Employees - 1955 Butterworths South African Law Review, p. 21.
- BELLEFRROID, J.H.P., Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederland, (Dekker en Van de Vecht N.V. Nijmegen-Utrecht, 9de druk, 1956.)
- BERGHUIS, W.P., Het Rechtskarakter der Ambtenaarsverhouding, (H.J. Paris, Amsterdam, MCMXXXV11).
- BROWN, L.N., The Reform of the French Administrative Courts, - 22 (1959) The Modern Law Review 357.
- CARR, C.T., Concerning English Administrative Law, (Oxford University Press, 1941).
- CARR, C., The Non-Judicial Judge, - 65 Law Quaterly Review, 188.
- C.B.R. The Canadian Bar Review.
- COETZEE, P.H., Die Plek van die Staatsadministrasie in Friedrich Darmstaedter se Regs- en Staatsbeskouing, Proefskrif, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1955.
- CORNEGOOR, R.J.C., De Rechterlijke Macht, (Uitgeverij Paul Brand, N.V., Bussum, 1955).

- DENNING, A., Freedom Under the Law, (Stevens, London, 1949).
- DICEY, A.V., Introduction to the Study of The Law of the Constitution, (Macmillan and Co., Ltd., 8th Ed., London 1927).
- DICKINSON, J., Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States, (Russell & Russell, New York, 1959).
- DE RUITER, A.C., De Grenzen van de Overheidstaak in de Antirevolutionaire Staatsleer, Proefskrif, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1961.
- DE SMITH, S.A., The Limits of Judicial Review - The Modern Law Review, 11 (1948) 306.
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- Wrongs and Remedies in Administrative Law - 15 (1952) The Modern Law Review 189.
- Judicial Review of Administrative Action (Stevens & Sons Ltd., London, 1st Ed., 1959).
- DE WET, J.C., & SWANEPOEL, H.L., Die Suid-Afrikaanse Strafbereg, (Butterworth & Co (Africa Ltd., 2de uitgawe, 1960).
- DÖNGES, T.E., & VAN WINSEN, L. de V., Municipal Law, (Juta & Co., Ltd. 2de druk).
- DOOYEWEERD, H., A New Critique of Theoretical Thought, Vol. 111, (Amsterdam & Philadelphia, 1957).
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- Wijsbegeerte der Wetsidee, (H.J. Paris, Amsterdam).
- De Crisis der Humanistische Staatsleer (N.V. Boekhandel W. Ten Have, Amsterdam, 1931).
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- Publiek- en Privaatrecht (College dictaat, Theja, Amsterdam, 1952).
- DRION, J., Administratie Contra Rechter, Proefskrif, Leiden, 1950.
- DU PLESSIS, L.J., Die Moderne Staat, (Pro Ecclesia-Drukkery, Stellenbosch, 1941).
- \_\_\_\_\_
- Inleiding tot die Algemene Regsleer of Jurisprudence, (Pro Ecclesia-Drukkery, Stellenbosch, 1943).

- FRIEDMANN, W., Principles of Australian Administrative Law., (Melbourne University Press, 1950).
- \_\_\_\_\_
- FRANK, G.S., Law in a Changing Society (Stevens & Sons Ltd., London, 1959).
- FORSTHOFF, E., A Practical Guide to the Rents Act 1950, (Butterworth & Co., (Africa) Ltd., Durban, 1950).
- FORSTHOFF, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, (Siebente auflage, München & Berlin, 1958).
- GALEOTTI, S., The Judicial Control of Public Authorities In England and in Italy, (Stevens & Sons, Ltd., London, 1954).
- GIACOMETTI, Z., Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, (Zürich, 1960).
- GOODNOW, F.J., Comparative Administrative Law, (Columbia College, New York, 1893).
- GORDON, D.M., 'Administrative' Tribunals and the Courts - The Law Quaterly Review, Vol. XLIX, 419.
- GRIFFITH, J.A.G., Judicial Attitudes to Administrative Powers - The British Journal of Administrative Law, Vol. 1, 41.
- GRIFFITH, J.A.G., & STREET, H., Principles of Administrative Law, (Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., London, 1952).
- HAHLO, H.R. & KAHN, E., The Union of South Africa. The Development of its Laws and Constitution, (Juta & Co., Ltd. 1960).
- HAMILTON, A., JAY, J., & MADISON, J., The Federalist, (The Modern Library, New York, 1957).
- HAMSON, C.J., Executive Discretion and Judicial Control. An Aspect of the French Conseil d' Etat, (Stevens & Sons Ltd., London, 1954).
- HAURIOU, M., Précis de Droit Administratif et de Droit Public, 12<sup>e</sup> druk, Paris, 1933).
- HAVENGA, A.P., Practice and Procedure in the Appellate Division of the Supreme Court of South Africa, (Juta & Co., Ltd., 1944).

- HERBSTEIN, J., BAKER,  
P.W.E., & AARON, S., Jones & Buckle, The Civil Practice of the Magistrates' Courts in South Africa, (Juta & Co. Ltd., 6th Ed., 1957).
- HERBSTEIN, J., VAN WINSEN,  
L. de V., & THOMAS, J.D., The Civil Practice of the Superior Courts in South Africa, (Juta & Co. Ltd., Cape Town, Wynberg, Johannesburg, 1954).
- HOLLAND, T.E., The Elements of Jurisprudence, (Clarendon Press, 13th Ed., Oxford, 1924).
- HOOYKAAS, J.P., Problemen van Administratieve Recht, Intreerede Rijksuniversiteit, Utrecht, (N.V. Uitgevers-Maatschappij, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1952).
- H.L.R., Harvard Law Review.
- INTERNATIONAL COMMISSION  
OF JURISTS, THE, Nuusbriewe en Bulletins (Geneve).
- JELLINEK, W., Verwaltungsrecht Berlin 1931, (unverändertes Neudruck 1948).
- JENNINGS, W.I., The Law and the Constitution, (University of London Press Ltd., 5th Ed., 1959).
- JERUSALEM, F.W., Die Staatsgerichtsbarkeit, (Tübingen, 1930).
- KEETON, G.W., The Elementary Principles of Jurisprudence, (Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., 2nd Ed., London, 1949).
- KELSEN, H., Allgemeine Staatslehre, (Berlin, 1925).
- KOTZÉ, P.J., Die Aanspreeklikheid van Mededaders en Afsonderlike Daders, Proefskrif, Leiden, 1953.
- KRANENBURG, R., Algemeene Staatsleer, (H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V., Haarlem, 1937).
- \_\_\_\_\_ De Grondslagen der Rechtswetenschap, (H.D. Tjeenk Willink & Zoon, N.V., Haarlem, 1946).
- \_\_\_\_\_ Inleiding in de Vergelijkende Staatsrechtswetenschap, (H.D. Tjeenk Willink & Zoon, N.V., Haarlem, 1950).

- KRANENBURG, R.,  
Het Nederlandsch Staatsrecht,  
(H.D. Tjeenk Willink & Zoon,  
N.V., 7de Druk, Haarlem, 1951).
- 
- LANDIS, J.M.,  
The Administrative Process,  
(Yale University Press, 5th  
Ed., 1947).
- LEACOCK, S.,  
Elements of Political Science,  
(Constable & Co., Ltd., 7th  
Imp., London, 1936).
- LOURIE, A.,  
Administrative Law in South  
Africa, (South African Law  
Journal, (1927) 10).
- L.Q.R.,  
The Law Quaterly Review.
- MACIVER, R.M.,  
The Web of Government, (The  
MacMillan Co., New York, 13th  
Printing, 1955).
- MAITLAND, F.W.,  
The Constitutional History of  
England, (Cambridge, 1941).
- MAST, A.,  
Overzicht van het Administratief  
Recht, (7de druk, Gent 1960).
- MERKL, A.,  
Allgemeines Verwaltungsrecht,  
(Wien-Berlin 1927).
- M.L.R.,  
The Modern Law Review.
- MULDER, A.C.J.,  
De Theorie van den Détournement  
de Pouvoir van den Franschen  
Conseil d' Etat, Proëfskrif,  
Rijksuniversiteit, Utrecht,  
1922.
- OKMA, N.,  
78 (1950) Handelingen der  
Nederlandse Juristen-Vereniging,  
Eerste Deel, p. 40.
- OUD, P.J.,  
Het Constitutioneel Recht van  
het Koninkrijk der Nederlanden,  
(N.V. Uitgevers-Maatschappij,  
W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle).
- PARKER, R.,  
Administrative Law (Indianapolis,  
1952).

- PATON, J.W., A Text-Book of Jurisprudence, (Clarendon Press, 2nd Ed., Oxford, 1951).
- PLEWMAN, R.P., General Principles Governing Employment in the Public Service, - 72 (1955) S.A.L.J.70.
- POLLARD, R.S.W., Administrative Tribunals at Work, (Stevens & Sons, Ltd., London, 1950).
- PORT, F.J., Administrative Law, (Longmans, Green & Co., London, New York, Toronto, 1929).
- REID, R.F., Administrative Tribunals and their Function in a Legal System - Verslag van die Commonwealth and Empire Law Conference, Ottawa, September 1960.
- REPORT OF THE COMMITTEE ON MINISTERS' POWERS, (H.M. Stationery Office, London 1932, Cmnd. 4060).
- REPORT OF THE COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE TRIBUNALS, AND ENQUIRIES, (H.M. Stationery Office, London 1957, Cmnd., 218).
- ROBSON, W.A., Justice and Administrative Law, (Stevens & Sons, Ltd., 3rd Ed., London, 1951).
- ROSS, J.J., Die Uitoefening van Kontrole oor die Uitvoerende Mag in die Staat - Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg, 1 (1957) 1.
- RYPPERDA WIERDSMA, J.V., Politie & Justitie, Proefskrif Leiden, 1937.
- S.A.L.J., South African Law Journal.
- SALMOND, J., Jurisprudence, (9th Ed., London, 1937).
- SCHWARTZ, B., American Administrative Law, (Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., London, 1950).
- \_\_\_\_\_ American Administrative Justice - The Law Quaterly Review, Vol. 64, 519.
- SIEGHART, M.A., Government by Decree, (Stevens & Sons, Ltd., London, 1950).
- SIMON, J.E.S., Administrative Procedure and the Rule of Law - The British Journal of Administrative Law, Vol. 1, 12.

- SPENS, W.P., The Rule of Law - The British Journal of Administrative Law, Vol. 11, 3.
- STEENBEEK, J.G., Rechtshandeling en Rechtsgevolg in het Staats- en het Administratief Recht, Proefskrif, Utrecht, 1958.
- STELLINGA, J.R., Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht, (N.V. Uitgevers-Maatschappij, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1951).
- 
- Grondtrekken van het Nederlands Staatsrecht, (N.V. Uitgevers-Maatschappij, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1953).
- STEYN, L.C., Die Uitleg van Wette, (Juta & Kie., Bpk., 2de Druk, Kaapstad, Johannesburg, 1951).
- STOKER, H.G., Die Stryd om die Ordes, (Potchefstroom, 1941).
- STRONG, C.F., Modern Political Constitutions, (Sidgwick & Jackson, Ltd., 3rd Ed., London, 1949).
- STRUYCKEN, A.A.H., Administratie of Rechter (Arnhem, 1910).
- T.H.R.H.R., Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg.
- VAN APPELDOORN, L.J., Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht, (N.V. Uitgevers-Maatschappij, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 13de druk, 1955).
- VAN BILJON, F.J., State Interference in South Africa, Proefskrif, London, 1939 .
- VAN DER GRINTEN, J.H.P.M., Administratieve Rechtspraak, Rede, Enschede, 1924, (S. Gouda Quint, Arnhem, 1924).
- 
- Themis (Verzameling van bijdragen tot de kennis van het publiek en privaat recht - s'Gravenhage, 1931, 116).
- VAN DER MERWE, N.J., Die Beskerming van Vorderingsregte uit Kontrak teen Aantasting deur Derdes, Proefskrif, U.O.V.S., 1958.
- VAN DER POT, C.W., Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, - (N.V. Uitgevers-Maatschappij, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 4de druk, 1950).

- VAN DER WEL, D., Administratiefrechtelijke Nulliteiten, Proefskrif, Leiden, 1950.
- VAN DYK, H.P., Die Pogingsprobleem in die Moderne Strafrecht, Proefskrif, Leiden, 1954.
- VAN GELEIN VITRINGA, J., Rechtspraak of Bestuur - Rechtsgeleerd Magazijn (Tijdschrift voor Binnen- en Buitelandsche Rechtsstudie - Haarlem), 1900, 532.
- VAN KAN, J., Inleiding tot de Rechtswetenschap (Haarlem, 1920).
- VAN POELJE, G.A., Beginselen van Nederlandsch Administratief Recht, (1927).
- VAN POELJE, S.O., De Administratieve Rechtspraak in Engeland, (N. Samsom N.V. - Alphen aan den Rijn, 1937).
- VAN PRAAG, IR M.M., Algemene Rechtsleer, (N. Samsom N.V.- Alphen aan den Rijn, 1949).
- \_\_\_\_\_ Algemeen Nederlands Administratief Recht, (A. Jongbloed & Zoon, 'S-Gravenhage, 1950).
- VAN VOLLENHOVEN, C., Staatsrecht Overzee, (Leiden - Amsterdam, 1934).
- VEDEL, G., Droit Administratif, (Presses Universitaires de France, Paris, 1958/1959).
- VEGTING, W.G., Administratiefrecht - Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg, 1949 (4) 293.
- \_\_\_\_\_ Het Algemeen Nederlands Administratiefrecht, ( N. Samsom, N.V.- Alphen aan den Rijn, 1954).
- VERLOREN VAN THEMAAT, J.P., Staatsreg, (Butterworth & Co., (Africa) Ltd., Durban, 1956).
- VON LAUN, R., Das freie Ermessen und seine Grenzen, (Leipzig, 1910).
- VON TUREGG, K.E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, (Berlin 1950).
- WADE, E.C.S. & PHILLIPS, G.G., Constitutional Law, (Longmans, Green & Co., 1st Ed., 1933, & 5th Ed., 1955, London, New York, Toronto).
- WADE, H.W.R., 'Quasi-Judicial' and its Background - The Cambridge Law Journal, Vol. 10, 216.
- WALINE, M., Droit Administratif, (8e Édition, Paris, 1959).

WIJTHOFF, W.F.,

De Staatsinrichting van Nederland.  
(De Erven F. Bohn N.V., 6de Druk,  
Haarlem, 1949).

WILLE, G.,

Principles of South African Law,  
(Juta & Co., Ltd., 3rd Ed.,  
Cape Town & Johannesburg, 1949).

YARDLEY, D.C.M.,

Remedies in Administrative Law -  
The British Journal of Adminis-  
trative Law, Vol. 111, No. 4, 69.

---

The Grounds for Certiorari and  
Prohibition, - The Canadian Bar  
Review, Vol. XXXVII, No. 2, p. 294.

-----

LYS VAN GEWYSDES.

- Administrator, Cape v. Associated Buildings Ltd., 1957 (2)  
S.A. 317 (A).
- Administrator, Cape Province v. Ruyteplaats Estates (Pty)  
Ltd., 1952 (1) S.A. 541 (A).
- Adbro Investment Co. Ltd. v. Minister of the Interior &  
Ors. 1961 (3) S.A. 283 (T).
- Ah Sing v. Minister of Interior, 1919 T.P.D. 338.
- Alie v. Port Elizabeth Municipality, 1918 E.D.L. 148.
- Alpin v. Johannesburg Liquor Licensing Court, 1921 T.P.D.  
484.
- Anderson and Another v. Germiston Town Council, 1948 (2)  
S.A. 823 (W).
- Andrew Kiddie (Pty) Ltd. v. Valuation Court, Kimberley  
and Others, 1956 (4) S.A. 402 (G.W.)
- Annamalai v. Newcastle Town Council 1960 (1) S.A. 550  
(N).
- Augustyn v. Workmen's Compensation Commissioner, 1948  
(1) S.A. 115 (T).
- Aziz v. Vryburg Municipality, 1954 (1) S.A. 427 (G.W.)
- Bagley v. S.A.R. 1928, N.P.D. 401.
- Ballinger and Another v. Hind, N.O. and Another, 1951  
(2) S.A. 8. (W).
- Barlin v. Cape Licensing Court, 1924 A.D. 472.
- Basel v. Matatielle Municipality, 1918 C.P.D. 154.
- Bayat and Others v. Hansa and Another, 1955 (3) S.A. 547  
(N). 1956 (1) S.A. 656 (N).
- Becker v. Commissioner for Inland Revenue, 1945 W.L.D.  
193.
- Behr v. Oberholzer Liquor Licensing Board and Another,  
1955 (2) S.A. 577 (T).
- Beier v. Minister of the Interior and Others, 1948 (3)  
S.A. 409 (A).
- Benoni Town Council v. Mallela, 1930 T.P.D. 672.
- Berzanzky v. Hack, 1951 (2) S.A. 382 (A).
- Bhyat v. Dönges, N.O., 1951 (3) S.A. 115 (T).
- Bindura Town Management Board v. Desai & Co., 1953 (1)  
S.A. 358 (A).
- Bloch v. Fauresmith Liquor Licensing Board and Another,  
1959 (1) S.A. 843 (O).
- Board of Education v. Rice, (1911) A.C. 179.
- Bonnievale Wine & Brandy Co. Ltd. v. Gordonia Liquor  
Licensing Board, 1953 (3) S.A. 500 (C).
- Bottomley and Others v. Kimberley Mining Board, 1 S.C.  
380.
- Brandaw v. Union Government 1931 N.P.D. 57.
- Brink v. Lichtenburg Liquor Licensing Board; 1944 T.P.D.  
161.
- Brits Town Council v. Pienaar, N.O. and Another, 1949  
(1) S.A. 1004 (T).
- Britten and Others v. Pope, 1916 A.D. 150
- Brooks v. Kemp, 1955 (1) S.A. 505 (W).
- Cape Indian Congress and Others v. Transvaal Indian  
Congress, 1948 (2) S.A. 595 (A)
- Cassar and Cassar v. Bellville Municipality and Another,  
1958 (3) S.A. 318 (C).
- Cassem en n Ander v. Oos-Kaapse Komitee van die Groeps-  
gebiederaad en Andere, 1959 (3) S.A. 651 (A.A.)
- Chesterfield House (Pty) Ltd. v. Administrator of the  
Transvaal and Others, 1951 (4) S.A. 421 (T).

Clairwood Motor Transport Co. Ltd. v. Pillai and Others,  
1958 (1) S.A. 245 (N).  
Clan Transport Co. (Private) Ltd. v. Swift Transport Ser-  
vices (Private) Ltd. and Others,  
Clan Transport Co. (Private) Ltd. v. Rhodesia  
Railways and Another, 1956 (3) S.A. 481 (F.S.C.)  
Clark v. African Guarantee and Indemnity Co. Ltd.  
1915 C.P.D. 68.  
Cohen v. Ventersburg Liquor Licensing Board, 1942  
O.P.D. 223.  
Collingwood v. Union Government (Minister of Interior),  
1917 A.D. 550.  
Colonial Government v. Durban Corporation, (1905) 28  
N.L.R. 212.  
Commissioner for Inland Revenue v. City Deep Ltd. 1924  
A.D. 307.  
Commissioner for Inland Revenue v. Stott, 1928 A.D. 252.  
Conroy, N.O. v. Van Niekerk, 1946 (1) P.H. - A. 38.  
Crous v. S.A.R. 1936 W.L.D. 103.  
Crown Mines, Ltd., and Mining Commissioner of Johannesburg  
v. Ensell, N.O., 1915 A.D. 221. ==

Dabner v. S.A. Railways and Harbours, 1920 A.D. 583.  
Davies and Others v. Bekker, N.O., and Smit, 1934  
T.P.D. 384.  
Dawood v. Immigration Officer (Cape Town), 1915 C.P.D.  
523.  
De Bruin v. Director of Education, 1934 A.D. 252.  
Delpont and Another v. Viljoen and Others, 1953 (2)  
S.A. 511 (T).  
De Vos v. Die Ringskommissie van die Ring van die N.G.  
Kerk, Bloemfontein, and Another, 1952 (2) S.A.  
83 (O)  
De Waal v. Van der Horst, 1918 T.P.D. 277.  
Director of Education v. Lekhethoa, 1949 (1) S.A. 183 (T)  
Director of Education v. Wilkinson, 1930 T.P.D. 471  
District Commandant S.A. Police v. Murray, 1924 A.D. 13.  
Divaris v. Liquor Licensing Board, 1956 (3) S.A. 462  
(S.R.)  
Dixon v. Kimberley Licensing Court, 2 H.C.G. 500.  
Docrat v. Minister of the Interior, 1956 (1) S.A. 40 (N).  
Dönges N.O. v. Bhana, 1953 (1) S.A. 30 (T).  
Doyle v. Shenker & Co., Ltd. 1915 A.D. 233.  
Ex Parte Dubb, 1947 (4) S.A. 238 (E).  
Durban North Traders Ltd. v. Commissioner for Inland  
Revenue, 1956 (4) S.A. 594 (A).

Ellis v. Morgan, 1909 T.S. 576.  
Ermelo Municipality v. Ismail Ibrahim, 1913 T.P.D.  
353.  
Essack v. Durban City Council, 1953 (4) S.A. 17 (N).  
Evans v. Public Service Commission and Minister of Justice,  
1920 T.P.D. 170.  
Evans v. Schoeman, N.O., 1949 (1) S.A. 571 (A).

Ex Parte Farquhar, 1938 T.P.D. 213  
Fellner v. Dönges, N.O., 1953 (2) S.A. 517 (T).  
Fillery v. Minister of the Interior, 1955 (1) S.A.  
36 (T).  
Fixed Properties S.A. Ltd., v. Savage and Another, 1960  
(2) S.A. 747 (D. & C.L.D.).

- Fouche v. Bessant N.O. and Others, 1952 (2) S.A.  
294 (N).
- Foxcroft v. Bloemfontein Licence Certificate Board,  
1921 O.P.D. 148.
- Fred Saber (Pty) Ltd. v. Franks; 1949 (1) S.A. 388  
(A).
- Garb and Another v. Golder and Another, 1956 (1)  
S.A. 708 (C).
- Garfurkel v. Johannesburg Liquor Licensing Board and  
Others, 1957 (3) S.A. 636 (W).
- Garrett v. Albany Licensing Court, 1918 E.D.L. 128.
- Estate Geekie v. Union Government and Another, 1948  
(2) S.A. 494 (N).
- Georgeu v. Cape Liquor Licensing Board, 1949 (2)  
S.A. 757 (C).
- Geyer v. Vander Merwe en Andere, 1958 (4) S.A. 104 (T).
- Gliksman v. Transvaal Provincial Institute of the Institute  
of South African Architects and Another, 1951 (4)  
S.A. 56 (W).
- Golden Arrow Bus Services v. Central Road Transportation  
Board and Others, 1948 (3) S.A. 918 (A).
- Goldfields Investment Ltd. and Another v. City Council of  
Johannesburg and Another, 1938 T.P.D. 551.
- Goliath v. Director of Census and Anor., 1956 (2)  
S.A. 638 (T); 1956 (3) S.A. 95 (T).
- Golube v. Oosthuizen and Another, 1955 (3) S.A. 1. (T).
- Goodrick v. Commissioner for Inland Revenue, 1959 (3)  
S.A. 523 (A).
- Gool v. Minister of Justice and Another, 1955 (2) S.A.  
682 (C).
- Govender v. Workmen's Compensation Commissioner, 1950  
(3) S.A. 22 (T).
- Groenewald v. S.A. Medical Council, 1934 T.P.D. 404
- Gunput v. Principal Immigration Officer, 1925 T.P.D.  
819.
- Hack v. Venterspost Municipality and Others, 1950  
(1) S.A. 172 (W).
- Hani v. Rogers, N.O. and Another, 1955 (4) S.A. 138.  
(C).
- Harcus v. Kuruman Liquor Licensing Board and Others,  
1940 G.W.L.D. 18.
- Hasses v. Mossel Bay Municipality 1948 (2) S.A. 569 (C).
- Hechter and Others v. Liquor Licensing Board, Area 15,  
1959 (2) S.A. 87 (E.C.D.)
- Hirjee v. Immigrant's Appeal Board, 1919 (40) N.L.R. 60.
- Hlongwane v. Roux and van Gass, N.O. 1948 (1) S.A.  
62 (W).
- Hopf v. Pretoria City Council, 1947 (2) S.A. 752 (T).
- Horn v. Kroonstad Town Council, 1948 (3) S.A. 861 (O).
- Huddart, Parker & Co. v. Moorehead, 8 C.L.R. 330, 357.
- Human v. Workmen's Compensation Commissioner, 1956 (2)  
S.A. 461 (T).
- Jabaar and Anor. v. Minister of the Interior, 1958 (4)  
S.A. 107 (T).
- Jaffer v. Wynberg Municipality, 1915 C.P.D. 155.
- Jeewa v. Dönges, N.O., and Others, 1950 (3) S.A.  
414 (A).

Jivan and Others v. Louw, N.O. and Another, 1950 (4) S.A.  
129 (T).  
Joffe v. Commissioner for Inland Revenue, 1950 (3) S.A.  
309 (C).  
Johannesburg City Council v. Chesterfield House (Pty) Ltd.,  
1952 (3) S.A. 809 (A).  
Johannesburg Consolidated Investment Co. v. Johannesburg  
Town Council, 1903 T.S. 111.  
Johannesburg Liquor Licensing Board v. Hosiosky and  
Another, 1949 (4) S.A. 406 (T).  
Johannesburg Town Council v. Norman Anstey & Co. 1928  
A.D. 335.  
Jooma v. Lydenburg Rural Licensing Board, 1933 T.P.D. 477.  
Judes v. District Registrar of Mining Rights of Krugersdorp,  
1907 T.S. 1046.

Kadalie v. Hemsworth, N.O., 1927 T.P.D. 862.  
Kader v. Minister of the Interior, 1954 (2) S.A. 516  
(C).  
Katz v. Peri Urban Areas Health Board and Others, 1950  
(1) S.A. 306 (W).  
Kazee v. Principal Immigration Officer and Another, 1954  
(3) S.A. 759 (W).  
Klemp v. Mentz, N.O. and Others, 1949 (2) S.A. 448 (W).  
Kotze v. Marks, 1945 A.D. 838.  
Krause v. Loubser, N.O. and Others, 1951 (4) S.A. 651  
(O).  
Krog v. Dranklisensieraad vir Gebied 42 en n Ander,  
1959 (4) S.A. 148 (T).  
Krog v. Dranklisensieraad vir Gebied 42 en n Ander,  
1961 (3) S.A. 415 (A).

Lakha v. Immigration Officer, 1954 (4) S.A. 165 (T).  
Lambert v. Director of Census and Anor., 1956 (3)  
S.A. 452 (T).  
Laubscher v. Native Commissioner, Piet Retief, 1958  
(1) S.A. 546 (A).  
Laviopierre v. Union Government, 1925 T.P.D. 47  
Leibbrandt v. South African Railways, 1941 A.D. 9.  
Lengene v. Johannesburg City Council and Others, 1958  
(1) S.A. 647 (T).  
Lenz Township Co. (Pty) Ltd. v. Administrator, Transvaal  
& Ors., 1960 (2) S.A. 22 (W).  
Lenz Township Co. (Pty) Ltd. v. Lorentz, N.O. en Andere,  
1961 (2) S.A. 450 (A).  
Le Roux v. South African Railways and Harbours, 1954 (4)  
S.A. 275 (T).  
Levy v. Pretoria Rent Board and Others, 1946 (1) P.H. -  
A 14.  
Lewis v. S.A.R. & H. 1945 N.P.D. 320.  
Lion Wine and Spirits Co. Ltd. (In Liq.) v. Bloemfontein  
Liquor Licensing Board & Ors., 1960 (1) S.A. 661 (O).  
Local Government Board v. Arlidge, (1915) A.C. 120.  
Looyen v. Simmer & Jack Mines Ltd. and Another, 1952 (4)  
S.A. 547 (A).  
Louw v. Herbert Liquor Licensing Board, 1949 (2) S.A.  
865 (G.W.)  
Loxton v. Kenhardt Liquor Licensing Board, 1942 A.D.  
275.

- Mabaso and Others v. Native Commissioner, Ladysmith and Another, 1958 (1) S.A. 130 (N).
- Mc Cormick v. Liquor Licensing Board, 1956 (1) S.A. 471 (S.R.)
- Madore v. Durban Corporation, 1912 N.P.D. 92.
- Madrassa Anjuman Islamia v. Johannesburg Municipal Council, 1917 A.D. 718.
- Mahomed v. Principal Immigration Restriction Officer, 1912 (33) N.L.R. 355.
- Main Line Transport v. Durban Local Road Transportation Board, 1958 (1) S.A. 65 (D.C.L.D.)
- Margolis v. Zastron Licence Certificate Board, 1940 O.P.D. 160.
- Mariam v. Minister of the Interior and Another, 1959 (1) S.A. 213 (T).
- Marlin v. Jockey Club of South Africa, 1951 (4) S.A. 638 (T).
- Marriot v. Minister of Health, (1937) 1 K.B. 128.
- Masai v. Jansen, N.O., 1936 C.P.D. 361.
- The Master v. Souter, 1936 A.D. 492.
- Maw v. MacKenzie, N.O., 1953 (2) S.A. 391 (A).
- Mazebuko v. Van Coller, N.O. and Another, 1947 (1) S.A. 515 (W).
- Meiring, N.O. and Olivier, N.O. v. Kies; Meiring, N.O. v. Van Schoor, 1958 (3) S.A. 511 (C).
- M.G. Holmes (Pty) Ltd. v. National Transport Commission and Another, 1951 (4) S.A. 659 (T).
- M.G. Holmes (Pty) Ltd. v. National Transport Commission and Another, 1951 (4) S.A. 659 (T).
- Minister of Finance v. Barberton Municipal Council, 1914 A.D. 335.
- Min. of Interior v. Sundarjee Inv. (Pty) Ltd., 1960 (3) S.A. 348 (T).
- Minister of Posts and Telegraphs v. Rasool, 1934 A.D. 167.
- Minister of the Interior and Another v. Harris and Others, 1952 (4) S.A. 769 (A).
- Mitchell v. Mossel Bay Liquor Licensing Board, 1954 (1) S.A. 398 (C).
- Mofokeng v. Minister of Native Affairs and Others, 1949 (3) S.A. 784 (T).
- In re Mohamed, 1950 (3) S.A. 698 (C).
- Mohamed v. Principal Immigration Officer, 1951 (3) S.A. 884 (C).
- Moll v. Paarl Civil Commissioner and Another, 14 S.C. 463.
- Monto and Another, v. Campbell and Others, 1953 (2) S.A. 77 (T).
- Moosa v. Registrar of Asiatics and Minister of Justice, 1915 A.D. 582.
- Morrison v. Commissioner for Inland Revenue, 1950 (2) S.A. 449 (A).
- Mosaka and Others v. Eiselen N.O., 1951 (4) S.A. 504 (T).
- Municipality of Vereeniging v. Mohamed Essop, 1916 A.D. 550.

- Natal Provincial Administration v. South African Railways and Harbours, 1936 N.P.D. 643.
- Nathalia v. Principal Immigration Officer, 1911 N.P.D. 552.
- Nathalia v. Principal Immigration Restriction Officer, 1912 A.D. 23. 1911 (32) N.L.R. 552.
- Neethling v. South African Railways, 1938 A.D. 487.
- Nelspruit Town Developments (Pty) Ltd. v. Loots and Others, 1956 (2) S.A. 342 (T).
- Nicol, N.O. v. Lawrie, 1950 (3) S.A. 151 (A).
- Nicosia v. Workmen's Compensation Commissioner, 1953 (4) S.A. 165 (T).

Niven and Others v. Rural Licensing Board, Southern Zululand and Others, 1948 (4) S.A. 871 (N).  
Nkwana v. Hirsch, 1956 (4) 450 (A).  
Nochomowitz v. Bellville Liquor Licensing Board and Another, 1956 (2) S.A. 228 (C).

Odendaal v. Kerkraad van die Gemeente Bloemfontein-Wes van die Nederduitse Gereformeerde Kerk in die O.V.S. en Andere, 1959 (2) P.H.F. 95.  
Odendaalsrus Gold, General Investment and Extensions Ltd. v. Claassen, N.O. and Others, 1959 (3) S.A. 664 (A).  
O'Neill v. South African Railways and Harbours Administration 1958 (1) S.A. 373 (W).  
Osojnak v. South African Railways and Harbours, 1955 (4) S.A. 429 (C).  
Ostrowiak v. Pinetown Town Board, 1948 (3) S.A. 584 (D. & C.L.D.).

Palentine v. Transvaal Medical Council, 1924 T.P.D. 268.  
Parekh v. Receiver of Revenue and Another, 1948 (4) S.A. 940 (N).  
Pausch v. Colonial Secretary, 1903 T.S. 5.  
Perbhoo v. Kingwilliamstown Municipality, 1914 E.D.L. 474; 1915 C.P.D. 137.  
Phillips v. Meiring, N.O. and Coetzee, N.O., 1955 (1) S.A. 626 (C).  
Pienaar v. Johannesburg City Council, 1948 (4) S.A. 361 (W).  
Polusky v. Prieska Liquor Licensing Board, 1948 (2) S.A. 347 (C).  
Port Elizabeth Municipal Council v. Port Elizabeth Electric Tramway Co. Ltd. 1947 (2) S.A. 1269 (A).  
Pretoria City Council v. Lombard, N.O. 1949 (1) S.A. 166 (T).  
Pretoria City Council v. Osman Omar (Pty) Ltd., 1959 (2) P.H. - M. 16 (T).  
Pretoria City Council v. South African Organ Builders (Pty) Ltd. 1953 (3) S.A. 400 (T).  
Pretoria City Council v. Valuation Court and Another, 1958 (4) S.A. 93 (T).  
Pretoria Licensed Victualler's Association v. Liquor Licensing Court of Pretoria and Others, 1909 T.S. 518,  
Pretoria North Town Council v. A. 1. Electric Ice-Cream Factory (Pty) Ltd., 1953 (3) S.A. 1 (A).  
Pretoria North Town Council v. Bolter, 1950 (1) S.A. 268 (T).  
Pretorius v. Graham N.O., 1953 (4) S.A. 300 (N).  
Principal Immigration Officer and Minister of the Interior v. Narayansamy, 1916 T.P.D. 274.

Queen Slide Fasteners S.A. (Pty) Ltd. v. Commissioner of Customs, 1953 (3) S.A. 195 (W).

R. v. Bath Compensation Authority (1925), 23 L.G.R., 405.  
R. v. Didat, 1913 A.D. 299.  
R. v. Kunene, 1952 (2) S.A. 149 (N).

- R. v. L.C.C., Re The Empire Theatre (1894), 71 L.T.638.  
R. v. Lusu, 1953 (2) S.A. 484 (A).  
R. v. Mafutsani, 1936 T.P.D. 18.  
R. v. Ngwevela, 1954 (1) S.A. 123 (A).  
R. v. Nomveti, 1960 (2) S.A. 108 (E.C.D.).  
R. v. Padsha, 1923 A.D. 281.  
R. v. Pillay, 1958 (4) S.A. 141 (T).  
R. v. Rampai, 1957 (4) S.A. 561 (T).  
R. v. Zondo, 1942 T.P.D. 187.  
Rais v. Ladybrand Liquor Licensing Court, 1920 O.P.D. 64.  
Rajah and Another v. Ventersdorp Town Council, 1952  
(4) S.A. 351 (T).  
Ramjee v. Eastern Cape Committee, Group Areas Board and  
Another, 1958 (2) S.A. 67 (E.L.D.)  
Registrar of Trade Marks v. Wassenaar, 1957 (4) S.A.  
513 (A).  
Rhana v. Seymour Municipality, 1918 E.D.L. 133.  
Ricardo v. Jockey Club of South Africa. 1953 (3)  
S.A. 351 (W).  
Richardson and Others v. Administrator, Transvaal.  
1957 (1) S.A. 521 (T).  
Riddelsdell and Another v. Hall and Others, 2 S.C. 356.  
Ex Parte Robertson, N.O., 1934 G.W.L. 99.  
Roopsingh v. Rural Licensing Board for Lower Tugela  
and Others, 1950 (4) S.A. 248 (N).  
Rose v. Johannesburg Local Road Transportation Board,  
1947 (4) S.A. 272 (W).
- Sachs v. Dönges, N.O. 1950 (2) S.A. 265 (A).  
Sachs v. Minister of Justice; Diamond v. Minister of  
Justice, 1934 A.D. 11.  
Sader and Others v. Natal Committee, Group Areas Board  
and Others, 1957 (2) S.A. 300 (N).  
Salikhan and Another v. Minister of Health and Others,  
1958 (1) S.A. 784 (D. & C.L.D.)  
Salisbury Municipality v. Psillos N.O. and Others, 1953  
(3) S.A. 101 (S.R.)  
Saliwa v. Minister of Native Affairs, 1956 (2) S.A.  
310 (A).  
Samuels v. Springs Rural Licensing Board, 1949 (2) S.A.  
229 (W).  
Scheibe v. Rustenburg Liquor Licensing Board, 1948 (3)  
S.A. 154 (T).  
Schierhout v. Union Government, 1919 A.D. 30.  
Schoonwinkel, N.O. and Another, v. Fouche, N.O. and Another,  
1954 (4) S.A. 92 (O)  
Scoottes and Callinicos v. City Council of Johannesburg,  
1935 W.L.D. 101.  
Searle v. Hugo N.O., 1960 (2) S.A. 256 (T).  
Self v. S.A.R. 1918 C.P.D. 32.  
Semena v. De Wet and Another, 1951 (2) S.A. 444 (T).  
Sem v. South African Medical and Dental Council,  
1948 (3) 571 (T).  
Shaik Amod v. Immigration Appeal Board 1919 N.L.R. 85.  
Shames v. South African Railways and Harbours, 1922  
A.D. 228.  
Sharp v. Wakefield, (1891) A.C. 173.  
Shidiack v. Union Government, 1912 A.D. 575.  
Silbert v. City of Cape Town, 1952 (2) S.A. 113 (C).  
Sing & Co. (Pty) Ltd., v. Pietermaritzburg Local Road  
Transportation Board & Anor., 1959 (3) S.A. 822 (N).  
Slambe v. Johannesburg City Council 1951 (4) S.A. 91 (T).  
Smith v. Coles. (1905) 2 K.B. 827.  
Smythe & Smythe v. Johannesburg Liquor Licensing Court,  
1918 T.P.D. 401.  
Solomon v. Registrar of Deeds, 1944 C.P.D. 319.  
South African Breweries Company v. Wynberg Licensing Court,  
17 S.C. 263.

- South African Broadcasting Corporation v. Transvaal Townships Board and Others, 1953 (4) S.A. 169 (T).  
S.A. Medical & Dental Council v. McLoughlin, 1948 (2) S.A. 355 (A).  
South African Railways v. Registrar of Deeds, 1919 (40) N.L.R. 66.  
South African Railways v. Swanepoel, 1933 A.D. 378.  
Spackman v. Commissioners of Public Works (1885), 10 App. Cas. 229.  
Stander v. Administrator Natal & Ors., 1960 (1) S.A. 327 (N).  
Stanton v. Johannesburg Municipality, 1910 T.P.D. 742.  
Stanton v. Minister of Justice & Ors., 1960 (3) S.A. 353 (T).  
Stellenbosch Municipality and Another, v. Hani, 1959 (3) S.A. 586 (C).  
Stewart v. Johannesburg Liquor Licensing Court, 1926 W.L.D. 5.  
Stewart v. Witwatersrand Licensing Court, 1914 T.P.D. 178.  
Steyn v. City Council of Johannesburg, 1934 W.L.D. 143.  
Stoner v. S.A.R. & H. 1933 A.D. 446.  
Sullivan v. Wheat Industry Control Board, 1946, T.P.D. 194.  
Sundarjee Investments (Pty) Ltd. v. De Vos Hugo, N.O. en n Ander, 1959 (2) S.A. 367 (T).
- Tayob v. Ermelo Local Road Transportation Board and Another, 1951 (4) S.A. 440 (A).  
Tefu v. Minister of Justice and Another, 1953 (2) S.A. 61 (T).  
Theron v. Jockey Club of S.A. 1954 (4) S.A. 723 (E).  
Touriel v. Minister of Internal Affairs, Southern Rhodesia 1946 A.D. 535.  
Township Board, Transvaal v. Garner, N.O. 1961 (3) S.A. 437 (A).  
Transvaal Indian Congress and Another v. Land Tenure Advisory Board and Another, 1955 (1) S.A. 85 (T).  
Transvaal Indian Congress and Another v. Land Tenure Advisory Board and Others, 1954 (2) S.A. 506 (T).
- Union Government and Fisher v. West, 1918 A.D. 556.  
Union Government v. Fakir, 1923 A.D. 466.  
Union Government v. Ocean Accident and Guarantee Corp. Ltd., 1956 (1) S.A. 577 (A).  
Union Government v. Union Steel Corporation (South Africa) Ltd., 1928 A.D. 220.  
Urban v. Minister of the Interior, 1953 (3) S.A. 544 (C).
- Van Aswegen v. Administrator, Orange Free State, and Others, 1955 (3) S.A. 60 (O).  
Vanderbijl Park Health Committee and Others v. Wilson and Others, 1950 (1) S.A. 447 (A).  
Van Duyker v. District Court Martial and Others, 1948 (4) S.A. 691 (A).  
Van Eck, N.O., and Van Rensburg, N.O., v. Etna Stores, 1947 (2) S.A. 984 (A).  
Van Rooyen v. Dutch Reformed Church, Utrecht, 1915 (36) N.L.R. 323.  
Van Schoor v. Meiring, N.O. 1959 (2) S.A. 413 (A.A.)  
Van Tonder v. S.A.R. Administration, 1929 T.P.D. 128.  
Venter v. S.A.R. & H., 1949 (2) S.A. 774 (W).  
Ventersdorp se Stadsraad v. Rajah en Andere 1959 (4) S.A. 251 (T).

Volkstrust Country Club v. Liquor Licensing Board, Area  
45, and Another, 1958 (1) S.A. 732 (T).

Welkom Village Management Board v. Leteno, 1958 (1)  
S.A. 490 (A).

Ex Parte Westville Trading Co. (Pty) Ltd., 1945 N.P.D.  
34.

Wessels v. General Court Martial and Another 1954 (1)  
S.A. 220 (E).

Wilson v. Pretoria Rural Licensing Board, 1949 (4) S.A.  
449 (T).

Windhoek Municipality v. Lurie & Co. (S.W.A. (Pty) Ltd.,  
1957 (1) S.A. 164 (S.W.A.)

Winter v. South African Railways & Harbours, 1929 A.D.  
100.

Yoffe v. Koppies District Licensing Board, 1948 (3)  
S.A. 743 (O).

---