

Aantekeninge

GEDAGTES OOR DIE HERNUWING VAN DIE REGISTRASIE VAN SEKURITEITSDIENSVERSKAFFERS

1 Inleiding

Dit spreek vanself dat die uitoefening van behoorlike beheer oor die private sekuriteitsbedryf van sleutelbelang is. Hierdie groot en gewapende bedryf moet beheer word sodat dit 'n betekenisvolle rol kan speel in die versekering van veiligheid en sekuriteit deur bevoegde en betroubare personeel asook dat dit nie self tot misdaad of onstabielheid bydra nie. Volgens artikel 3 van die Wet op die Regulering van die Private Sekuriteitsbedryf 56 van 2001 (“die wet”) sluit die hoofogmerke van die Regulerende Owerheid vir die Private Sekuriteitsbedryf (“die regulerende owerheid”) die volgende in: die uitoefening van effektiewe beheer oor die beoefening van die beroep van sekuriteitsdiensverskaffer in die openbare en nasionale belang; die bevordering van 'n legitieme sekuriteitsbedryf wat ingevolge die grondwet en ander toepaslike regsbeginsels handel; die bevordering van 'n sekuriteitsbedryf wat deur professionalisme, deursigtigheid, verantwoordelikheid en billikheid handel; die bevordering van stabiliteit in die bedryf; en die bevordering van die betroubaarheid van sekuriteitsdiensverskaffers.

Dit moet duidelik wees dat die oogmerke van die regulerende owerheid in werklikheid ook die oogmerke van regulering uitmaak. Daar is talle ander reguleringsdoelwitte wat in artikel 3 gelys word en die belang daarvan is dat hulle bepalend is vir die korrekte uitleg en toepassing van die wet (sien in die algemeen oor die belangrikheid van regulering *Probe Security CC v Security Officers' Board and the Minister for Safety and Security* (ongerapporteerde) saak no 98/13943 (WPA); *PSIRA v Association of Independent Contractors* 2005 5 SA 416 (HHA) par 1; Berg “The private security industry in South Africa: A review of applicable legislation” 2003 *SAJCL* 178-196); Open Society Foundation of SA *The Accountability of South Africa's Private Security Industry* (2007) *passim*; Visser “Legal changes in the regulation of the private security industry in South Africa” 2004 *Strategic Review for Southern Africa* 1-22; George en Watson “Regulation of the private security industry” 1992 *Public Money and Management* 55-57; George en Button *Private Security* (2000) 173 ev; *The Government's Proposals for Regulation of the Private Security Industry in England and Wales* (1999) 8 ev; *The Private Security Industry Act, 2001* (wat in Engeland en Wallis geld)). In *Private Security Industry Regulatory Authority v Anglo Platinum Management Services Ltd* 2007 1 All SA 154 (HHA) merk die hof soos volg op oor regulering:

“It is so that there is a legitimate and compelling public interest in the control of the large and enormously powerful private security industry. This is to ensure, for example, that security officers have no links to criminal activities, are properly trained and are subject to proper disciplinary and regulatory standards and avoid any abuses which might be perpetrated by security officers against the vulnerable public” 161 in par 24.

Die formele registrasie deur die regulerende owerheid van persone wat 'n sekuriteitsdiens lewer, is een van die hoekstene van 'n reguleringstelsel wat 'n betroubare en bevoegde sekuriteitsbedryf bevorder (sien a 20-23 van die wet oor registrasie). Internasionaal word die regulering van die sekuriteitsbedryf uiteraard altyd deur 'n vorm van registrasie, lisensiering of akkreditering en gewoonlik die *hernuwing* van

hierdie status gekenmerk (sien in die algemeen Ottens, Olschok en Landrock *Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa* (1999) *passim*; Hakala *A Comparison of Statutory Regulations and Controls as they concern the Private Security Industry in Four Nordic Countries: Denmark, Finland, Norway and Sweden* (1998 MSc verhandeling Universiteit van Leceister) *passim*; Siebrits *Regulation of the Private Security Industry* (2001 proefskrif Unisa) 351; a 24 van die *Northern Territory of Australia Private Security Act, 1995*; die webwerf van die reguleerder in Brittanje: www.the-sia.org.uk; Visser “Proposed changes to the legal framework in terms of which the private security industry is regulated in France” 2001 *De Jure* 576-584; “Aspects of the legal framework in terms of which the private security industry is regulated in New South Wales” 2003 *THRHR* 270-277; “Aspects of the legal framework in terms of which the private security industry is regulated in Germany” 2001 *De Jure* 564-575; “Aspects of the legal framework in terms of which the private security industry is regulated in Argentina” 2003 *De Jure* 425-434; “Some noteworthy legal principles in terms of which the private security industry is regulated in Spain” 2005 *TSAR* 821-827; “A note on the regulation of the private security industry with reference to Greece” 2006 *De Jure* 169-173).

Die doel met hierdie aantekening is om ’n reguleringsinstrument in Suid-Afrika wat op registrasie voortbou, naamlik die hernuwing van registrasie, onder die vergrootglas te plaas. Artikel 22 van die wet skep die moontlikheid vir die periodieke hernuwing van registrasie, maar is nog nie in werking nie (sien die *Private Security Industry*-saak 163 par 29 vir ’n sydelingse verwysing na a 22).

2 Die wetsbepaling wat hernuwing magtig

Artikel 22 van die wet skep die basis vir ’n stelsel van hernuwing van registrasie en lui soos volg:

“Die Minister [vir Veiligheid en Sekuriteit] kan prosedures en beginsels ten opsigte van periodieke aansoeke vir die hernuwing van registrasie deur geregistreerde sekuriteitsdiensverskaffers en die voorwaardes en vereistes vir die toestaan van sodanige aansoeke voorskryf.”

Die beginsel van hernuwing kan waarskynlik teruggevoer word na die departement van veiligheid en sekuriteit se vertroulike en ongepubliseerde *Policy Document on the Future Regulation of the Private Security Industry* ((2001) 24) wat die oogmerke van registrasie en die hernuwing daarvan soos volg uiteensit: “[T]o ensure that the [p]rivate security industry delivers a professional and competent service ... does not endanger either the national or the public interest ... and ... [t]o ensure that the interests of the industry are protected.”

Die wetgewer laat die beginselbesluit oor die invoering van hernuwing van registrasie aan die diskresie van die minister oor aangesien slegs die minister die wetgewende raamwerk daarvoor kan skep. Die regulerende owerheid het dus geen selfstandige bevoegdheid om hernuwing te inisieer nie – dit moet slegs uitvoering gee aan wat die minister bepaal het. Dit maak uiteraard sin om die tegniese prosedures en beginsels waarvolgens hernuwing van registrasie funksioneer in ondergeskikte wetgewing te vervat. Die insluiting daarvan in die wet self sou laasgenoemde te lank maak. Die gebruik van die woord “kan” is uiteraard ook ’n aanduiding dat die minister waarskynlik nie verplig is om enige regulasies hieroor uit te vaardig nie – en dus kan verkies dat registrasie, onderhewig aan ander bepalings van die wet (sien bv a 26 wat handel met terugtrekking, verval of opskorting van registrasie) onbepaald geldig bly. Sodra die beginsel van hernuwing egter ingevoer word, beteken

dit *ipse jure* dat registrasie as sekuriteitsdiensverskaffer nie meer vir 'n onbepaalde tyd kan geld nie.

Regulasies ingevolge artikel 22 van die wet moet voldoen aan die vereistes van die betrokke artikel. Dit moet byvoorbeeld voorsiening maak vir (redelike) prosedures, beginsels, voorwaardes en vereistes. Aansoeke deur geregistreerde sekuriteitsdiensverskaffers moet aan geldige en objektiewe vereistes voldoen en op hulle meriete oorweeg word. Artikel 22 sê niks oor deur wie aansoeke oorweeg, toegestaan of afgekeur word nie, maar dit spreek vanself dat dit slegs deur die regulerende owerheid kan geskied. Voorts moet daar periodieke aansoeke wees om hernuwing – dit wil sê, aansoeke met reëlmatige tussenposes en nie byvoorbeeld die algemene toestaan van hernuwing aan individue of groepe nie. Die tydperk waarbinne aansoeke om hernuwing gebring word en die tydperk waarvoor 'n nuwe registrasie geldig sal wees, word ook oorgelaat aan die minister se regulasies. Beginsels wat in hierdie verband relevant is, is die kapasiteit van die regulerende owerheid om aansoeke administratief te hanteer in die lig van die feit dat daar tans ongeveer 310 000 geregistreerde sekuriteitsbeamptes en 4 500 geregistreerde sekuriteitsbesighede is. Ook van belang is die las wat hernuwingsaansoeke op die sekuriteitsbedryf plaas. Daar moet dus vir 'n redelike tydperk voorsiening gemaak word wat billik teenoor sekuriteitsdiensverskaffers is, maar terselfdertyd ook aan die doel van hernuwing voldoen, naamlik die bevordering van die algemene oogmerke van regulering.

Daar moet op gelet word dat sowel registrasies ingevolge die nou herroepde Wet op Sekuriteitsbeamptes 92 van 1987 wat ingevolge oorgangsbepalings geldig bly (sien a 44(2)(b) van die wet), as registrasies ingevolge die wet wat in Februarie 2002 in werking getree het, deur die verpligting tot hernuwing geraak word (wanneer dit in werking gestel word). In werklikheid is daar sonder hernuwing van registrasie steeds twee klasse van sekuriteitsdiensverskaffers, naamlik diegene wat ingevolge die minder streng bepaling van Wet 92 van 1987 geregistreer is en diensverskaffers wat aan die uitgebreide vereistes van die wet moet voldoen. Benewens die ander oogmerke met hernuwing, is hernuwing ook nodig ten einde eenvormigheid en gelykheid in die sekuriteitsbedryf te skep.

3 *Konsepregulasies oor hernuwing en kommentaar daarop*

Daar was in 2003 'n inisiatief om die regulerende raamwerk vir die stelsel van hernuwing van registrasie tot stand te bring. Die konsepregulasies (“die regulasies”) is egter nie deurgevoer nie – om redes wat nog nie amptelik bekend gemaak is nie. Die minister vir veiligheid en sekuriteit het die regulasies in Engels vir algemene kommentaar gepubliseer (sien *SK* 25121 (20-06-2003) 21-29). In hierdie paragraaf word 'n aantal belangrike aspekte van die regulasies krities ondersoek. Dit is uiteraard prakties onmoontlik en waarskynlik onnodig om alles daarvan weer te gee of te bespreek.

Sekere belangrike begrippe in die woordomsrywingsbepaling (reg 1) kan vervolgens oorweeg word: 'n “Applikant” is 'n persoon wat as sekuriteitsdiensverskaffer ingevolge die wet geregistreer is en wat aansoek doen om hernuwing van registrasie. Die begrip “hernuwing van registrasie” beteken die goedkeuring van 'n applikant se aansoek om hernuwing deur die owerheid ten opsigte van dieselfde persoon en, onderworpe aan die regulasies, gebaseer op dieselfde gronde, met 'n geldigheid wat onmiddellik volg op die verval van die applikant se bestaande registrasie as sekuriteitsdiensverskaffer. By hernuwing gaan dit dus nie noodwendig oor presies dieselfde gronde as wat vir aanvanklike registrasie vereis word nie (sien a 23 van die wet vir sodanige vereistes).

Die regulasies voorsien 'n ietwat onrealistiese hernuwing van registrasie elke jaar en gevolglik word die begrip “vervaldatum” van 'n bestaande registrasie soos volg omskryf ten einde die twee klasse van registrasie hierbo na verwys, te dek (reg 1):

“[D]ie laaste dag van die maand in elke jaar wat ooreenstem met die maand in die jaar waarin 'n sekuriteitsdiensverskaffer oorspronklik geregistreer is –

- a) as 'n sekuriteitsbeampte deur die Interim Raad ingevolge die herroepe wetgewing [Wet 92 van 1987 – wat deur Wet 56 van 2001 vervang is], indien sodanige registrasie deur regulasie 14(2) van die Regulasies op die Private Sekuriteitsbedryf [wat handel met oorgangsbepalings] gedek word; of
- b) as 'n sekuriteitsdiensverskaffer deur die [Regulerende] Owerheid ingevolge die Wet.”

Regulasie 2 bevat die beginsel dat die registrasie van 'n sekuriteitsdiensverskaffer ingevolge die wet verval elke jaar op die vervaldatum (behoudens die regulasies), tensy dit voor of op die vervaldatum hernu word. Dit is 'n interessante bepaling wat uiteraard terugwerkende aard het en by noodwendige implikasie terugwerkend moet wees (sien in die algemeen oor hierdie kwessie Du Plessis *Re-Interpretation of Statutes* (2002) 182-187). Dit kon beswaarlik die bedoeling van die wetgewer gewees het dat slegs registrasies na die datum van die inwerkingtreding van regulasies oor hernuwing, hernu moet word aangesien dit tot groteske ongelykheid sou bydra (sien in die algemeen die *Private Security Industry*-saak oor die hernuwing van iets anders, nl aansoeke om vrystelling van registrasie, waar die hoogste hof van appèl bevind het dat daar geen magtiging vir sodanige regulasies was nie en dit dus eintlik onnodig was om oor terugwerkendheid van die regulasies te beslis).

Regulasie 3 bevat beginsels oor aansoekvorms en die indiening daarvan by die regulerende owerheid. Die vereistes vir hernuwing stem basies ooreen met die vereistes vir aanvanklike registrasie (a 23 van die wet en reg 2 van die Regulasies op die Private Sekuriteitsbedryf 2002). Regulasie 3(3) skryf voor dat daar aansoekgeld betaal moet word saam met die indiening van die behoorlik voltooide aansoekvorm en ondersteunende dokumentasie. Dit is so dat artikel 22 van die wet wat die basis vir hernuwing skep nie uitdruklik na aansoekgeld verwys nie. Dit is in teenstelling met artikel 23(1)(i) van die wet waar daar 'n uitdruklike bepaling oor aansoekgeld is by die aansoek om aanvanklike registrasie as sekuriteitsdiensverskaffer. Dit is egter beswaarlik voorstelbaar dat die wetgewer kon bedoel het dat die regulerende owerheid periodiek honderdduisende aansoeke om hernuwing moet hanteer sonder vergoeding vir die koste en uitgawes in hierdie verband. Alhoewel daar normaalweg strenger magtigingsvereistes is by die oplê van geldpligte op die onderdaan deur middel van wetgewing (en waarskynlik in die besonder by ondergeskikte wetgewing), word die bepaling oor die regmatigheid van aansoekgeld noodwendig geïmpliseer by wyse van analogie met aansoekgelde vir registrasie en weeg dit swaarder as die kontra-argument dat by laasgenoemde uitdruklik daarvoor voorsiening gemaak word maar nie by hernuwingsaansoeke nie.

Ander beginsels by aansoeke om hernuwing handel ook daaroor om die nuwe vereistes vir registrasie ingevolge die wet van toepassing te maak op registrasies ingevolge die herroepe Wet 92 van 1987. Dit handel onder meer oor klaringsertifikate in die geval van persone wat voorheen in 'n amptelike militêre-, polisiemag of intelligensiediens aktief was (sien in die algemeen Visser “Limitations on the involvement in the private security industry of former members of an official military, security, police or intelligence force or service” 2005 *THRHR* 289-294) en nuwe opleidingsvereistes (reg 3 van die Regulasies op die Private Sekuriteitsbedryf). Nog 'n vereiste (in reg 3(6)) lui dat die direkteur van die regulerende owerheid in enige stadium voor die beslissing oor 'n aansoek om hernuwing kan bepaal dat 'n applikant

of 'n applikant wat aan 'n kategorie of klas van applikante behoort, sodanige evaluasie moet ondergaan van die sekuriteitsopleiding waarop die applikant vir die aansoek steun as wat nodig mag wees om te bepaal of die kwaliteit van die opleiding sodanig is dat dit die applikant in staat sal stel om 'n sekuriteitsdiens van 'n standaard te lewer wat vir die direkteur aanvaarbaar is. Hierdie bepaling, wat ten doel het om opleiding van 'n goeie en eenvormige standaard te probeer verseker, kan waarskynlik aangeleg word aangesien dit te wye of vae bevoegdhede aan die direkteur verleen. Met beter formulering kan so 'n beginsel waarskynlik wel ingevoer word.

Regulasie 4(1) verklaar dat die regulerende owerheid 'n applikant se registrasie as 'n sekuriteitsdiensverskaffer kan hernu indien die applikant aan sekere vereistes voldoen. Die woord "kan" is waarskynlik net 'n hofflike wyse om die verpligting tot hernuwing aan te dui en nie 'n algemene diskresie nie (sien ook a 23(1) van die wet waar die woord "kan" eweneens gebruik word tov 'n eerste registrasie). Voorts meld regulasie 4(2) dat die regulerende owerheid die hernuwingsaansoek in sekere gevalle kan weier. Dit mag miskien vreemd voorkom om die vereistes vir hernuwing positief en negatief te stel maar die regulasies volg hier eenvoudig die voorbeeld van die wet (sien a 23(4)) en dit gaan waarskynlik meer oor die behoefte om 'n gemaklike formuleringswyse te vind as oor 'n besondere beginsel. Voorbeelde van waar hernuwing geweier kan word, is wanneer die applikant strafregtelik vervolgt word ten opsigte van 'n misdryf in die bylae tot die wet vervat (reg 4(2)(c)); maw die vervolging is nog nie afgehandel nie) of wanneer daar 'n ondersoek na beweerde onbehoorlike gedrag deur die applikant hangende is. Hierdie gronde is waarskynlik redelik, relevant en dus geldig aangesien dit handel oor aspekte wat van fundamentele belang is by die bepaling van die geskiktheid en betroubaarheid van sekuriteitspersoneel. Sodanige beginsels kom ook in die wet voor (bv a 23(4)(a)).

Volgens regulasie 4(4) kan die regulerende owerheid, alvorens die registrasie van 'n sekuriteitsbesigheid hernu word, enige inspeksie laat doen wat dit nodig ag om vas te stel of die applikant aan die voorgeskrewe vereistes bedoel in artikel 23(2)(b) van die wet en regulasie 5 van die Regulasies op die Private Sekuriteitsbedryf voldoen ten opsigte van die infrastruktuur en kapasiteit wat nodig is om 'n sekuriteitsdiens te lewer. Dit gaan hier natuurlik oor sekuriteitsbesighede. Die applikant word voorts verplig om 'n bedrag vir die inspeksie te betaal soos deur die regulerende owerheid bepaal word. Die potensiële beswaar teen hierdie bepaling is dat daar nie uitdruklike magtiging is vir die heffing van 'n inspeksiefooi nie.

Regulasie 4(6) magtig die direkteur van die regulerende owerheid onder meer om by die aanvoering van gegronde redes en op gronde wat nie met die doel van die Wet in stryd is nie, die tydperk te verleng waarbinne 'n aansoek om hernuwing, of 'n kategorie of klas van aansoeke om hernuwing, ingedien moet word, die laat indiening van 'n aansoek om hernuwing te kondoneer, 'n redelike geleentheid aan 'n applikant te bied om enige defek in 'n aansoek om hernuwing reg te stel en 'n afwyking van die prosedure betreffende die indiening en oorweging van aansoeke om hernuwing te magtig. Hierdie bepaling is duidelik tot voordeel van lede van die private sekuriteitsbedryf en verdien dus ondersteuning. Hulle moet egter op so 'n wyse gebruik word dat dit die reg op gelykheid nie geweld aandoen nie.

Ingevolge regulasie 5(1) bly die applikant se registrasie geldig wanneer 'n aansoek om hernuwing ingedien is totdat oor die aansoek beslis is. Hierdie beginsel spreek vanself en word in ander wetgewing ook aangetref (sien bv a 24(4) van die Wet op Beheer van Vuurwapens 60 van 2000).

Regulasie 6 gee voor om 'n besondere bevoegdheid aan die regulerende owerheid te verleen, naamlik om die hernuwing van registrasie van 'n sekuriteitsdiensverskaffer te kanselleer op enige van die gronde, met die nodige wysigings, bedoel

in artikel 26(4)(a), (b) of (c) van die wet. Die betrokke artikels in die wet handel oor gevalle waar iemand as 'n sekuriteitsdiensverskaffer geregistreer is maar valse inligting verskaf het, of 'n fout by die registrasie begaan is of daar 'n wesenlike onreëlmatigheid bestaan. Alhoewel hierdie bepalings ingrypende gevolge kan hê, is die beginsel wat hulle onderlê suiwer en behoort hulle geldig te wees mits die toepaslike reëls van die administratiefreg by implementering gevolg word.

Die regulasies maak voorsiening vir 'n appèl teen die weiering van hernuwing (reg 7(2)) asof dit 'n weiering was om iemand te registreer (maw 'n appèl na 'n komitee deur die minister aangestel, kan geloods word – a 30(1) van die wet). Die bepalings van regulasie 7(3) dat hangende 'n appèl 'n applikant nie 'n sekuriteitsdiens mag lewer nie tensy die toestemming van die direkteur van die regulerende owerheid verkry is, is waarskynlik te ingrypend om in die algemeen geldig te kan wees.

4 *Slotsom*

Alhoewel daar sekere tegniese besware teen aspekte van die regulasies hierbo oorweeg kan wees, is hulle in beginsel aanvaarbaar ten einde vir 'n prakties uitvoerbare en juridies verdedigbare stelsel van hernuwing voorsiening te maak soos in artikel 22 van die wet voorsien. Die invoering van die beginsel van hernuwing is ook noodsaaklik om die ongelykheid te verwyder wat ontstaan het deur die behoud van registrasies ingevolge Wet 92 van 1987 wat aan mindere vereistes moes voldoen en die nuwe stelsel in die wet wat vir moderner en strenger registrasievereistes voorsiening maak. Voorts is die betroubaarheid en bevoegdheid van die lede van die private sekuriteitsbedryf van sodanige belang dat 'n hernuwingsprosedure waarskynlik elke drie jaar behoort te geskied ten einde op 'n roetine-basis te kan beoordeel of iemand steeds aan die vereistes voldoen om 'n sekuriteitsdiens te lewer. Die minister kan dus tereg gekritiseer word weens die versuim om die inisiatief in hierdie verband te neem en hernuwingsregulasies te promulgeer. Indien die regulerende owerheid 'n gebrek aan kapasiteit het om 'n stelsel van hernuwing te bedryf, is dit ook nie onoorkombaar nie en behoort die nodige kapasiteit geskep te word.

PJ VISSER
Universiteit van Pretoria