UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

DIE SISTEMATIEK VAN DIE ADMINISTRATIEFREG

---ooOoo---

deur

MARINUS WIECHERS

Proefskrif voorgelê ter vervulling van 'n deel van die vereistes vir die graad DOCTOR LEGUM in die Fakulteit Regsgeleerdheid, Universiteit van PRETORIA, PRETORIA.

NOVEMBER, 1964.

---ooOoo---

PROMOTOR : Prof. C.W.H. Schmidt

MEDEPROMOTOR: Prof. J.P. verLoren van Themaat

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

V O O R W O O R D

Hierdie ondersoek is moontlik gemaak deur 'n beurs vir gerigte navorsing van die Nasionale Raad vir Sosiale Navorsing aan wie ek hiermee my opregte dank betuig. Menings in hierdie werk uitgespreek of gevolgtrekkings waartoe geraak is, is my eie en moet in geen geval beskou word as 'n weergawe van die menings of gevolgtrekkings van die Nasionale Raad vir Sosiale Navorsing nie.

Graag wil ek ook hiermee die hulp en leiding van my promotors, proff. C.W.H. Schmidt en J.P. verLoren van Themaat met dank erken. Voorts my hartlike dank aan prof. Jean Rivero van die Universiteit van Parys vir sy belangstelling en vriendelike hulp.

Ten slotte wil ek my waardering betuig teenoor mev. E.J. Swart en mnr. M.J. van der Walt vir hul bereidwillige medewerking met die tik en taalkundige versorging van die proefskrif.

MARINUS WIECHERS

PRETORIA

November 1964

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

A F K O R T I N G S

Die vernaamste afkortings met betrekking tot Franse regsbronne en literatuur is die volgende:

C.E.	:	Conseil d'État
C.E. Et. & Doc	:	Études et documents du Conseil d'État
D.	:	Recueil Dalloz
D.A.	:	Droit Administratif
Gr. Arr.	:	Long, Weil. Braibant, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
R.D.P.	:	Revue du droit public et de la science politique
S.	:	Recueil Sirey
T.C.	:	Tribunal des Conflits

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

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

BLADSY

INLEIDING 1

§ Die nut van sistematisasie 8

DEEL EEN : ALGEMENE BEGINSELS

HOOFSTUK I DIE GEAARDHEID EN OMVANG VAN ADMINISTRATIEFREG

I. Die benaming „Administratiefreg" 15

II. Die plek van die Administratiefreg in die raamwerk van die reg 17

§ 1. Die verhouding tussen administratiefreg en privaatreg 17

1) Inleiding: administratiefreg deel van publiekreg 17

2) Die geaardheid van owerheidsgesag 20

A. Publiekreg en Privaatreg reëel verskillende verhoudings 20

B. Owerheidsgesag - magstaat? 32

C. Hoe word owerheidsgesag herken? 34

§ 2. Die verhouding tussen administratiefreg en staatsreg 36

A. Administratiefreg in 'n paar lande 38

1. Frankryk 38

(a) Die „régime administratif" 38

1° Die selfstandige en sterk posisie van die Franse staatsadministrasie 39

2° In Frankryk bestaan daar gespesialiseerde administratiewe regbanke 46

(b) Franse skrywers se opvatting van die geaardheid van hul administratiefreg 55

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

BLADSY

(c) Die Franse administratiefregwetenskap 59
(d) Uitwendige kenmerke van die Franse sisteem van administratiefreg 59
2. Engeland 60
(a) Die plek van die Engelse staatsadministrasie in die staatstruktuur 61
(b) Die burgerlike howe oefen die beheer oor administratiewe handelinge uit 65
(c) Die Engelse administratiefregwetenskap 67
(d) Uitwendige kenmerke van die Engelse sisteem van Administratiefreg 72
3. Administratiefreg in ander lande 73
(a) Nederland 73
(b) België 75
4. Suid-Afrika 77
(a) Die plek van die Suid-Afrikaanse staatsadministrasie in die staatstruktuur 77
(b) Die burgerlike howe se kontrole van administratiewe werksaamhede 79
(c) Die Suid-Afrikaanse administratiefregwetenskap 81
(d) Kenmerke van Suid-Afrikaanse administratiefreg 84

B. Administratiefreg se verhouding teenoor die staatsreg 88

§ 3. Die verhouding tussen administratiefreg en prosesreg 93

§ 4. Die verhouding tussen administratiefreg en strafreg 96

III. Die wetenskaplike behandeling van die administratiefreg 101

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

BLADSY

HOOFSTUK II DIE BRONNE VAN ADMINISTRATIEFREG

A. Wetgewing 107
B. Regspraak 109
C. Gemene reg 111
1. Romeins-Hollandse of Engelse oorsprong 111
2. Administratiewe gebruik 114
3. Reëls met betrekking tot die uitleg van wette en ordonnansies 117
(a) Reëls van uitleg van wette 117
(b) Vermoedens van wetsuitleg 121

HOOFSTUK III DIE ADMINISTRATIEFREGTELIKE VERHOUDING

I. Wat is 'n administratiefregtelike verhouding 128
(1) Die staatsregtelike verhouding teenoor die administratiefregtelike verhouding 141
(2) Algemene (of objektiewe) verhoudings teenoor individuele (of subjektiewe)verhoudings 141
II. Die subjekte van die administratiefregtelike verhouding 151
A. Die administratiewe owerheidsorgaan 151
B. Private persone 154
Die publieke, subjektiewe regte van onderdane 155
III. Die objekte van die administratiefregtelike verhouding 165
IV. Totstandkoming, wysiging en opheffing van die administratiefregtelike verhouding 169
A. Totstandkoming van die administratiefregtelike verhouding 169
B. Wysiging en opheffing van die administratiefregtelike verhouding 172

HOOFSTUK IV DIE ADMINISTRATIEFREGTELIKE HANDELING

INLEIDING 176
I. Die verskillende administratiewe handelinge 184
A. Wetgewende handelinge 184
B. Regsprekende handelinge 186

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

BLADSY

Interne beroep 203
Wat is die belang daarvan om te bepaal of interne beroep 'n regsprekende handeling tot gevolg het of nie? 207
Wat is die praktiese nut daarvan om regsprekende handelinge van die administrasie van ander handelinge te onderskei? 212
C. Suiwer administratiewe handelinge 216
Die verskillende administratiewe handelinge of beskikkings 218
1. Kwasie-judisiële en administratiewe beskikkings 219
2. Ministeriële handelinge 236
3. Polisiehandelinge 238
4. Maatreëls met betrekking tot die interne staatsadministrasie 239
A. Interne handelinge wat net binne die betrokke administrasie geld 240
B. Interne handelinge wat ook buite die betrokke administrasie geld 248
II. Die elemente van die administratiewe handeling en die faktore wat die verrigting daarvan bepaal 249
III. Die Regskrag van administratiewe handelinge 252
Regsgeldigheid en regskrag van administratiewe handelinge 254
A. Die aanvang van die regskrag van administratiewe handelinge 256
B. Die versekering van die regskrag van administratiewe handelinge 259
1. Uitvoering van administratiewe handelinge deur die administrasie self 259
2. Uitvoering van administratiewe handelinge deur die burgerlike howe 263
C. Die beëindiging van die regskrag van administratiewe handelinge 264

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

BLADSY

HOOFSTUK V STAATSVERANTWOORDELIKHEID AS GEVOLG VAN ADMINISTRATIEWE HANDELINGE

INLEIDING 269

Die Franse reg met betrekking tot staats-aanspreeklikheid 270

I. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van suiwer administratiewe handelinge 277

A. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van eensydige administratiewe handelinge 277

1. Regmatige handelinge 277

2. Onregmatige handelinge 279

3. Onregmatige handelinge van bepaalde amptenare 300

(a) Onregmatige handelinge deur polisie-amptenare 300

(b) Onregmatige handelinge deur lisensierade 301

B. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van tweesydige administratiewe handelinge 302

II. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van regsprekende handelinge 304

III. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van wetgewende handelinge 306

1. Geldige wetgewende handelinge 306

2. Ongeldige wetgewende handelinge 308

DEEL TWEE : DIE BURGERLIKE HOWE SE KONTROLE VAN ADMINISTRATIEWE HANDELINGE

INLEIDING 312

Rule of Law 314

Publieke vryhede 315

HOOFSTUK I DIE GEAARDHEID EN BESTEK VAN DIE HOWE SE KONTROLE

INLEIDING 319

I. Die geaardheid van die howe se kontrole 320

A. Die geskiedkundige agtergrond 321

B. Die verskillende aksies 322

1) In Frankryk 322

2) In Engeland 324

3) In Suid-Afrika 326

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

BLADSY

C. Vereistes om aksie teen die administrasie in te stel 329
II. Die bestek van die howe se kontrole 331
A. Direkte inkorting van die howe se kontrole 332
1. Frankryk 333
2. Engeland 335
3. Suid-Afrika 337
B. Indirekte inkorting van die howe se kontrole 342
Frankryk 343
Engeland 347
Suid-Afrika 348
Hersiening van 'n handeling wat verrig is in die uitvoering van 'n administratiewe diskresie 349

HOOFSTUK II ONGELDIGHEIDSGRONDE VAN ADMINISTRATIEWE HANDELINGE

INLEIDING 356
Die Ultra Vires-leerstuk 356
Die indeling van die ongeldigheidsgronde 361
I. Vereistes ten opsigte van die outeur van die administratiewe handeling 362
A. Ratione personae 363
B. Ratione loci 363
C. Ratione materiae 365
D. Ratione temporis 368
II. Vereistes ten opsigte van die vorm van die administratiewe handeling 368
A. Statutêre voorskrifte ten opsigte van die vorm van die administratiewe handeling 369
B. Gemeenregtelike voorskrifte ten opsigte van die vorm van die administratiewe handeling 372
1. Die wyse waarop die administratief-regtelike bevoegdheid uitgeoefen word, moet duidelik en nie vaag en verwarrend wees nie 372
2. Reëls van natuurlike regverdigheid 374
III. Vereistes ten opsigte van die doel van die administratiewe handeling 380

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

BLADSY

A. Die geaardheid van die verbod op afwending vir 'n ongeoorloofde doel 381
B. Die bewys van afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel 385
Die gebruikmaking van 'n verkeerde prosedure ter bereiking van 'n geoorloofde doel 387
Die vereiste van bona fide 389
IV. Vereistes ten opsigte van die gevolge van die administratiewe handeling 392
A. Onredelikheid 392
Die bewys van onredelikheid 397
B. Diskriminasie tussen groepe of klasse persone op grond van ras en kleur 400

HOOFSTUK III DIE GEAARDHEID EN GEVOLGE VAN 'N HOFUITSPRAAK OOR DIE GELDIGHEID VAN 'N ADMINISTRATIEWE HANDELING

I. Die geaardheid van 'n hofuitspraak oor die geldigheid van 'n administratiewe handeling 403
II. Die gevolge van 'n hofuitspraak oor die geldigheid van 'n administratiewe handeling 407
A. Gevolge in die ruimte 407
B. Gevolge in die tyd 410

KONKLUSIE 412

BIBLIOGRAFIE 416

LYS VAN AANGEHAALDE BESLISSINGS 425

INHOUDSREGISTER 437

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

INLEIDING

Waarskynlik is daar in Engeland gedurende die afgelope dekades oor min vertakkinge van die regswetenskap so baie geskryf as oor die Administratiefreg. Beslis het geen regsvertakking egter so weinig werklike aandag as hierdie deel van die reg gekry nie. Hierdie anomalie kan maklik verklaar word: die afgelope vyftig jaar het die toepassing van die administratiefreg ontsaglike afmetings aangeneem weens die ongekende omvang van staatsaktiwiteite op alle terreine. Getrou aan die Engelse beginsel van „rule of law" is daar in Engeland steeds gevoel dat die staatsaktiwiteite deur die reg beheers moet word. Ten eerste is gepoog om die bestaan van 'n afsonderlike vertakking van die owerheidsreg of administratiefreg, soos dit op die Vasteland bekend staan, te negeer en daarop te wys dat die bestaande gemene reg voorsiening maak vir alle nuwe regsverhoudings. Mettertyd is die bestaan van 'n administratiefreg - in naam altans - aangeneem. Dit het in daardie stadium nog nie gepaard gegaan met 'n werklik intensiewe bestudering van die gegewens of toepassingsgebied van hierdie vak nie, maar was slegs 'n eindelose geskryf oor die „gevare" wat daaraan verbonde is, soos bv. die inbreukmaking op indiwiduele vryhede, die inkorting van die siviele howe se hersieningsbevoegdhede, die ongeskooldheid en onbekwaamheid van staatsamptenare, ens. Die gevolg is dat die meeste Engelse standaardwerke en die paar artikels in Suid-Afrika wat sogenaamd oor administratiefreg handel weinig meer is as 'n opeenstapeling van gemeenplase, en juridies gesien, onbruikbare definisies en ondersoekmetodes. Dit het geen nut om hieroor uit te wei en om op ou verklarings en opvattings in te gaan, soos bv. op die wenslikheid van ondergeskikte wetgewing, die kwalifikasies van regsprekende staatsamptenare, ens. Hierdie kwessies is weliswaar belangrik vir die staatsadministrateur, regering- of staatsleerdeskundige (met ander woorde dit is 'n vraag van administratiewe tegniek), maar ongelukkig het dit alreeds te lank 'n allesoorheersende plek

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

in die juridiese bestudering van die administratiefreg ingeneem[1]. Sommige administratiefregtelike verskynsels kan slegs in die lig van hierdie miskenning of onkunde van die vak verklaar word; in dié verband is vroeëre opvattings relevant. Om egter verder op die ou uitgediende en helaas, soms alte gemaklike wyse voort te borduur, het geen betekenis by die uitbouing van die vak nie. Wat die Administratiefreg betref, sou dit in baie opsigte die gevaar inhou dat 'n mens nuwe wyn in ou leersakke wil ingooi.

In sy lesing voor die Commonwealth and Empire Law Conference, Ottawa, in September 1960, het prof. David W. MUNDELL van die Osgoode Hall Law School hom soos volg oor die doelstelling van sy voordrag, „The Anatomy of a Statutory Power", op bl. 1 van die verslag uitgelaat: „The purpose of this paper is to attempt to suggest an analytical framework for administrative law to clear out the technical and historical underbrush". (Dit is opmerklik dat prof. Mundell in hierdie voordrag van hom geen gesag aanhaal nie alhoewel sekere vastelandse opvattings duidelik daaruit blyk.) Self kon ek aan geen beter samevatting van die doelstelling van hierdie tesis dink nie as om deur middel van 'n analitiese ondersoek[2] na die omvang en elemente van hierdie vak die rigting vir latere studie en ontwikkeling aan te dui. Dit sou futiel en selfs voorbarig wees om voor te gee dat hiermee die hele gebied volledig behandel kan word. Aan die hand van hier-

---

1) 'n Interessante Amerikaanse beskouing van die Engelse stand van die bestudering van administratiefreg is dié van Kenneth Culp Davis in Public Law, Summer 1962, bl. 139 e.v., na aanleiding van H.W.R. Wade se Administrative Law, 1961. Op bl. 139: „The literature of English administrative law needs to move from bombast to realism." Lees vervolgens prof. L. Jaffe, „English Administrative Law - A Reply to Professor Davis," Public Law, Winter 1962, bl. 407 e.v. Beide artikels bevat interessante gesigspunte maar weerspieël 'n wetenskaplik steriele benadering, nl. wat is die voortreflikhede van die Amerikaanse judisiële beheer bo die dié van die Engelse, en omgekeerd. Elke land se administratiefreg verskil noodwendig van dié van 'n ander land en die blote opweeg van voor- en nadele is nog geen wetenskaplike ondersoek nie.

2) Prof. Mundell op bl. 1 en 2 van die aangehaalde verslag: „My understanding of analytical jurisprudence is that the practical social functions and purposes of the law are ignored for the purposes of the exercise, although their paramount and overriding importance is, of course recognised. They are merely stood aside for other study. In the sense of it, analysis is an initial handmaiden to make the law a manageable body of human learning so that the real social questions can be clearly defined".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die metode van ondersoek sal gepoog word om sekere verskynsels beter toe te lig en 'n sisteem te ontwerp wat van nut vir die studie van die vak kan wees en sodoende tot 'n groter bekendstelling van die vak kan lei. Want dit gaan hoegenaamd nie om 'n pleidooi vir die bestaan al dan nie van die administratiefreg nie[1], maar om bestaande verskynsels te verklaar en toe te lig; kortom, om die kamers van die regsordening wat deur die staatsadministrasie betrek is 'n bietjie aan die kant te maak.

Ten eerste is hierdie ondersoek geen historiese studie nie. Die administratiefreg sou soos enige ander vertakking van die regswetenskap met vrug histories bestudeer kan word. Selfs die Grieke en Romeine het terdeë administratiefreg gehad.[2] Die geskiedenis van Engelse administratiefreg is besonder interessant en ook belangrik[3] maar in hierdie ondersoek is dit onmoontlik om dit volledig te vermeld behalwe vir sover dit vir die begrip van die bestaande administratiefregstelsel onontbeerlik is. Soos later verduidelik sal word, lê dit myns insiens ook in die aard van so 'n analitiese studie - wat noodwendig die sistematisering van 'n vakgebied veronderstel - dat dit hoofsaaklik sinchronies sal wees.

Ten tweede moet groot dele van die vak alleen vermeld word, die inhoud daarvan aangedui word en daarmee volstaan word. Veral wat betref die strukturele deel van die administratiefreg (dit wil sê dié deel wat slegs te doen het met

---

1) E.W. Ridges, Constitutional Law, 8e druk 1950, bl. 264: „.... there is no logical pattern or uniform type and the problem is, not to prove the existence of such (administrative) powers, but to master their ramifications and to reduce them to some sort of coherence".

2) Sien N. Ghose, Comparative Administrative Law (Tagore Law Lectures, 1918), 1919, Lecture II, bl. 27 e.v. In sy reeks lesings gee Ghose selfs 'n interessante beeld van die geskiedenis van Indiese administratiefregtelike instellings. Sien ook W.G. Vegting, Het Algemeen Nederlands Administratiefrecht (Deel I), bl. 45.

3) Die beroemdste Engelse administratiewe regbank was die Star Chamber wat in 1641 afgeskaf is. 'n Besonder interessante studie sou bv. wees die staatsadministrasie in die Stuarttyd en veral die ideologiese invloed wat dit in latere eeue op Engelse regsdenke sou hê. Trouens, die ontwikkeling van die Engelse sosiale welvaartstaat na die Industriële revolusie lewer geweldig baie stof vir administratiefregtelike navorsing. Sien onder andere Sir C.T. Carr, Concerning English Administrative Law, 1947; Lefébure, Marcus, Le Pouvoir d'Action Unilatérale de l'Administration en Droit Anglais et Francais, 1961, bl. 15-41.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die administratiewe organisasie, die besondere magte en prosedure van administratiewe organe) sal hierdie werk noodwendig slegs oorsigtelik moet wees. Ander onderwerpe van die administratiefreg wat ook minder aandag sal kry, is die reëls van prosedure met betrekking tot die hersieningsfunksie van die siviele howe, die gebied van die staatsaanspreeklikheid en die administratiefregtelike reëls met betrekking tot openbare eiendom.

Hierdie proefskrif is veral daarop gemik om aan die hand van die Franse regstelsel 'n bruikbare sisteem vir die studie van ons eie administratiefreg te konstrueer. Uiteraard is dit dus 'n vergelykende regstudie wat 'n kennis van albei regstelsels en 'n gedurige gebruikmaking van die Franse regsgegewens vereis. Alhoewel uitdruklik volstaan word met 'n vergelyking van die Suid-Afrikaanse en Franse reg, is dit onvermydelik dat ook die Engelse reg volledig in oënskou geneem moet word omdat, soos later aangedui sal word, ons administratiefreg tot 'n groot mate van Engelse oorsprong is en die werke oor die Engelse administratiefreg ook op ons regstelsel van toepassing is. Soms sal ook na Amerikaanse en veral Nederlandse skrywers verwys word omdat die Amerikaanse en Nederlandse regstelsels in 'n groot mate vir ons toeganklik is. Dit sou nietemin voorbarig wees om voor te gee dat ek die Nederlandse en Amerikaanse regstelsels met die Suid-Afrikaanse, Engelse of Franse regstelsels wil vergelyk. Trouens, dit is gevaarlik om aan die hand van een of twee selfs goeie handboeke sogenaamd „vergelykend" te werk te gaan. 'n Land se reg word nie uitsluitlik in bestaande handboeke gevind nie; dit vorm deel van 'n tradisie en gees wat soms alleen met veel inspanning bepaal kan word. In die vergelykende regstudie, òf dit nou oor die Franse, òf oor die Engelse reg gaan, is dit dikwels opvallend hoe maklik gegewens uit 'n ander regstelsel opgediep en aangepas kan word by eie argumente sonder om die saak werklik in perspektief te sien. Die gevaar bestaan veral wanneer die Franse administratiefreg met sy fyn nuanses en soms verwarrende spitsvondighede bestudeer word[1].

Die onmiddellike vraag wat hom voordoen, is natuurlik hoekom die Franse administratiefreg as vergelykingsmiddel gekies word.

---

1) Vgl. bv. Chapus, René, Responsabilité Publique et Responsabilité Privée, tesis Parys 1952 bl. 558, oor die Conseil d'Etat se metode van uitsprake „.. il est infinement regrettable que cette juridiction n'exprime pas, sinon de facon exeptionnelle, d'une façon claire les principes qui la dominent et perpétue une tradition séculaire de concision excessive et d'empirisme apparent".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Afgesien daarvan dat daar 'n geweldige gaping tussen die Franse en die Angel-Saksiese reg is, vertoon die Franse administratiefreg soveel moeilike tendense en selfs nog groeipyne[1] dat dit enige regsvergelykende studie kan verongeluk omdat 'n mens later so gekonfronteer word met die Franse regsproblematiek dat jy eintlik nooit by 'n werklike regsvergelyking uitkom nie. As 'n mens jou teen die Franse administratiefreg blind staar, is 'n vergelykende studie daarbenewens van weinig waarde. Volg die ondersoeker daarteenoor die hooflyne van die Franse Administratiefreg noukeurig, sonder om belangrike besonderhede oor die hoof te sien, word dit 'n waardevolle en rigtinggewende ondersoek. Dit beteken nie dat die hele Franse administratiefreg in oënskou geneem moet word nie; dit beteken slegs dat 'n bruikbare en suiwer basis van regsvergelyking gevolg moet word.

Kortliks kan die volgende rede aangevoer word hoekom die Franse regstelsel as die basis van ons vergelyking dien: die Franse administratiefreg staan tereg bekend as die mees gevorderde ter wêreld op dié gebied weens die feit dat Frankryk reeds meer as 150 jaar lank afsonderlike administratiewe regbanke het wat gedurende hierdie tyd dié deel van die reg toegepas en uitgebou het. Alhoewel staatstrukture baie kan verskil, is daar tog groot riglyne wat geld vir elke staatsadministrasie. Die huidige Westerse wêreld ontleen geweldig baie van sy ideologieë[2] aan die Franse Revolusie en dit is glad nie vergesog om te beweer dat ons opvattings van 'n demokratiese staatsbestuur ook hul oorsprong in dié gebeurtenis het nie. Alhoewel die Franse staatsadministrasie gevolglik veral in twee opsigte drasties van ons eie verskil, naamlik deurdat daar selfstandige administratiewe regbanke

---

1) Prof. Rivero wys bv. in sy lesings Recherches sur la notion de système juridique appliquée en droit administratif comparé, Cours de Droit Administratif Comparé, 1954-1955, bl. 150 e.v. daarop dat daar geen land ter wêreld is wat die Franse stelsel van administratiefreg sonder modifikasie oorgeneem het.

2) In sy Cours de droit administratif comparé (Recherches sur la notion de système juridique appliqueé en droit administratif comparé) 1954-1955, Parys, wys prof. Rivero op bl. 50 e.v. dat daar nie slegs één basis vir vergelykende administratiefreg-studie kan wees nie maar 'n „convergence d'éléments (susceptibles de caractériser un système de droit administratif) (bl. 53). Hierdie elemente kan in drie rigtings ondersoek word, naamlik in die lig van die geskiedkundige ontwikkeling, die bestaande tegniek („réalité juridique actuelle" - sien bl. 64 e.v.) en in die lig van ideologiese opvattings (oor laasgenoemde sien bl. 98 e.v., asook bl. 150). Soos later uitvoeriger aangedui sal word, is die doel van reëls van administratiefreg eerstens om die staatsorganisasie te

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bestaan wat die administratiefreg toepas en deurdat die Franse administrasie in sekere opsigte meer outonoom en kragtiger as ons s'n is, vind die algemene staatsadministrasie sy verwesenliking op dieselfde ideologiese riglyne soos die leerstuk van skeiding van magte, die oppergesag van die parlement, die judisiële beheer van administratiewe handelinge en die begrensing van die owerheidsmag in die staat. Die dienste wat deur die staat gelewer word, vertoon 'n groot ooreenkoms. In die Westerse wêreld betree die staat al hoe meer die private terrein. Dit geskied merendeels op analoë wyse in navolging van die moderne welvaartstaatsteorieë. Dit is daarom glad nie verkeerd om te beweer dat daar tussen die Franse en Engelse administratiefreg (en insgelyks ons eie reg) nie soseer beginselverskille bestaan nie, maar eerder graadverskille[1]. Daar word geensins beweer dat die Franse

---

reël (dit word soms die deskriptiewe deel van die administratiefreg genoem omdat dit te doen het met die bestaande staatsorganisasie „in rus") en tweedens om die aktiewe administratiewe optrede (met betrekking tot owerheidsorgane) onderling of tussen administrasie en onderdaan, te reël. 'n Bestudering van administratiefreg sluit albei in, bl. 88-89: „En resumé, la systématisation des droits administratifs, distincte à priori de celle des droits privés, doit prendre pour base l'étude des règles qui président aux rapports de l'administration avec les particuliers, déterminent ses pouvoirs sur les personnes et les biens, leurs conditions d'exercice, les contrôles destinés à assurer le respect de leurs limites; elle ne peut toutefois ignorer la structure des institutions ni, de façon générale, dans la mesure où celles-ci ont une incidence directe sur l'éboration et la sanction des règles, ni plus spécialement lorsqu'une même idéologie assure, dans un pays, l'homogénité des règles et des institutions" (ek onderstreep). Sien ook Rivero, Cours de doctorat, Universiteit van Parys, 1956-1957, bl. 32-33, waar hy dieselfde mening huldig dat die Engelse administratiefreg hom ook t.o.v. die bogenoemde drie basiese elemente van 'n juridiese sisteem onderskei, nl. die historiese agtergrond, 'n eenvormige ideologie en bestaande toepassing („données techniques").

1) Rivero, Cours de Droit Administratif Comparé (Cours de doctorat, 1956-1957 Universiteit van Parys) Recherches sur la puissance publique dans les principaux systèmes de droit administratif, bl. 164: Volgens hom lê die verskil tussen die vastelandse en Engelse sisteem van administratiefreg eerstens daarin dat die Franse administrasie meer gesentraliseerd en outonoom as die Engelse is, en tweedens dat daar 'n verskil in die toepassing van die leerstuk van skeiding van magte in die twee lande is. (Die Engelse opvatting is dat die uitvoerende mag se handelinge deur afsonderlike regtelike instansies beheer moet word; die Franse opvatting is dat as dié afsonderlike regtelike instansies beheer oor die uitvoerende mag uitoefen, daar nie 'n geskeidenheid tussen uitvoerende en regtelike mag in die staat is nie; gevolglik moet die uitvoerende gesag volgens Franse opvattings sy eie regtelike instansies hê.) Op bl. 165 kom prof. Rivero dan tot die

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

administratiefreg volkome met ons reg ooreenkom nie - trouens, dan val die hele grond vir 'n vergelyking weg -, maar daar kan tereg gesê word dat die Franse staatsadministrasie en administratiefreg nie so vreemd is dat daar geen aansluitingspunte gevind kan word nie.

Die hoofvraag wat ons gedurig by hierdie vergelyking moet vra, is of die manier waarop die Franse die administratiefreg bestudeer, 'n volledige tegniek bied waarmee ons die werklike probleme van ons reg onder die vergrootglas kan neem. Ek glo wel, en dit sal my vernaamste doel met hierdie ondersoek wees om aan te dui dat kennis van die Franse reg en die toepassing daarvan op ons eie reg 'n bruikbare instrument is om ons eie administratiefreg volledig te bestudeer en die hoofmomente van dié vak bloot te lê.

'n Vername rede hoekom die Franse administratiefreg as ons vergelykingsbasis gebruik word, is dat dit die stelsel is wat die lande van die Europese vasteland in die uitbouing van hulle administratiefreg die meeste beïnvloed het. 'n Begrip van die Franse administratiefreg bied derhalwe terselfdertyd 'n middel waardeur ons groter insig kan verkry in die Duitse[1], Belgiese[2], Italiaanse[3] en Nederlandse administratiefreg. Selfs in 'n land soos Nederland wat nie 'n soortgelyke instelling as die Franse Conseil d'Etat

---

gevolgtrekking oor die verskille tussen Franse en Engelse administratiefreg: „Au total, si considérables que soient ces différences, elles relèvent davantage du quantitatif que du qualitatif; elles épargnent, en tout cas, l'existence effective, pour l'administration, dans les deux pays, de certains pouvoirs, dérogatoires au droit commun: une certain mesure de pouvoir réglementaire, le pouvoir de statuer sur la base de la loi dans des cas individuels."
Sien ook Rivero se aangehaalde lesings, 1954-1955 op bl. 127: Die Engelse administratiefreg het wel deeglik 'n ander patroon as hulle privaatreg ingeslaan en die rede daarvoor is „la transcendance du pouvoir, l'impossibilité de le mettre sur le même pied que le simple particulier, ou, pour reprendre la terminologie continentale, la puissance publique."

1) Die klassieke werk van Otto Mayer vertoon bv. reeds in 1903 invloed van die vroeër Franse skrywers veral dié van Edouard Laferrière.

2) Sien bv. Ed.-P. Seeldrayers en Lucien Talloen in die verslag van die Institut International des Sciences Administratives, Nice-Monaco, 1951 (L'Enseignement du droit administratif et des sciences administratives) bl. 4-5 van hul verslag.

3) Galeotti, The Judicial Control of Public Authorities in England and Italy, 1954, Voorwoord, asook bl. 193 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

ken nie, het die Franse opvattings 'n belangrike rol gespeel[1]. Die studie van die Amerikaanse administratiefreg is vandag reeds ver gevorderd en tog kan die Franse invloed ook hier nie ontken word nie; vgl. bv. die werke van Freund en Frankfurter[2].

'n Regsvergelyking kan uit verskillende oorwegings beoefen word. Soms word dit gedoen om 'n bepaalde ondersoek 'n imposante voorkoms te gee, soms word dit gedoen om aan die hand van ander regstelsels die uitnemendheid van jou eie regstelsel te bewys. Beide uitgangspunte is nutteloos. Die eintlike waarde van regsvergelyking is om deur die kennis van 'n ander regstelsel jou eie regstelsel beter te verstaan. In verband met ons administratiefreg het dit dringend noodsaaklik geword, nie om beginsels van Suid-Afrikaanse administratiefreg in 'n Franse keurslyf in te dwing nie, maar om aan die hand van 'n ontwikkelde en hoogs gespesialiseerde vakwetenskap ons eie reg beter en knapper te hanteer. Omdat die Suid-Afrikaanse Administratiefreg nog geen selfstandige werk opgelewer het nie en die Engelse werke met weinig uitsonderings 'n wetenskaplike inslag mis, sal dit ook min baat om telkens eers 'n uiteensetting van die Franse reg, daarna 'n ontleding van die Suid-Afrikaanse of Engelse reg en ten slotte 'n konklusie te gee. 'n Wensliker en aktueler aanbieding is die volgende: die Suid-Afrikaanse reg sal deurgaans as uitgangspunt geneem word, dit sal behandel word op 'n aanvaarde plan volgens Franse skrywers, en telkens toegelig word aan die hand van analoë Franse of Engelse regsbeginsels[3].

§ Die nut van sistematisasie

„Une jurisprudence rebelle à un minimum de systématisation

---

1) J.R. Stellinga, Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht, 1951, bl. 21 e.v. W.G. Vegting, Het Algemeen Nederlands Administratiefrecht (Deel I) 1954, bl. 4, bl. 51 e.v.

2) Vir 'n samevatting van die geskiedenis van dié vakwetenskap in Amerika, sien Arthur T. Vanderbilt, One Hundred Years of Administrative Law, LAW, A Century of Progress, 1835-1935, Contributions in Celebrating of the 100th Aniversary of the Founding of the School of Law of New York University, 1937, bl. 117, 121 e.v. Sien ook Felix Frankfurter, Harvard Law Review 1935 (vol. 49), bl. 428.

3) Sien verder in die algemeen H. Street, Law and Administration: Implications for University Legal Education, Political Studies, Vol. I, No. 2 (1953) bl. 111 oor die waarde van vergelykende studie by die bestudering van die administratiefreg.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

doctrinale perdrait toute intelligibilité"[1]. Wat beteken die sistematisasie van die administratiefreg? Eenvoudig dat dit aangebied word as 'n sisteem. 'n Sisteem is 'n eenheid, bepaald in sy omvang en geaardheid en bekend in sy samestellende dele. 'n Regsisteem sal dan die saamgroepering van 'n aantal gelyksoortige regsreëls volgens 'n sekere metode van komposisie wees[2]. Die sisteem van die administratiefreg in enige staat is die vereniging van die reëls van die administratiefreg in 'n ordelike eenheid. Die proses wat die betrokke reëls in hierdie eenheid sistematies orden, word sistematisasie genoem. Die hoofvereiste vir so 'n sistematisasie is natuurlik dat daar 'n aparte groep reëls van administratiefreg bestaan en dat die omvang daarvan bekend is. Dit het vandag werklik geen sin meer om die bestaan van die administratiefreg te probeer regverdig of te negeer nie; die groot probleem is om dit af te baken en dit as 'n logiese ordening aan te bied[3]. Dit sal dus ons eerste probleem wees om die omvang en bestek van die administratiefreg te probeer bepaal en sy samestellende reëls as 'n ordelike eenheid aan te bied.

Alvorens die rigting van my ondersoek aangedui word, wil ek net die vraag stel: Het dit enige nut om die administratiefreg so te sistematiseer? Hier geld die ou spreuk

---

1) Georges Vedel, „Les Bases Constitutionnelles du Droit Administratif", Conseil d'Etat, Etudes et Documents, 1954, bl. 53.

2) Rivero, Cours de doctorat, 1954-1955, bl. 45, „..... le'système juridique' apparait comme le regroupement des caractères généraux communs."

3) Sien die volgende: W.A. Robson, Justice and Administrative Law (3e uitgawe), 1951, bl. 32: die eintlike probleem van Engelse administratiefreg vandag is „to master its widespread ramifications and to reduce it to some kind of order and coherence." H. Street, Law and Administration: Implications for University Legal Education, Political Studies, Vol. 1 No. 2 (1953), bl. 101, bl. 195-208 oor die wyse waarop administratiefreg in universiteitsopleiding afgeskeep is. Georges Langrod, Contribution à l'étude de la terminologie administrative, (Rev. Int. des Sciences Administratives, No. 2, 1953) bl. 1-2. Die klassieke uitspraak van C.K. Allen, Law and Orders (1945), bl. 163: „... our whole body of administrative law is, to say the least, a labyrinth." Stellinga, a.w. bl. 59 wys daarop dat die administratiefreg in Holland nog as wetenskap uitgebou moet word „... er zijn goede architecten nodig". B. Beinart, Administrative Law, T.H.R-H.R., 1948, bl. 206-210; nadat hy die redes vir die verwaarlosing van die vak nagegaan het, uiter prof. Beinart die volgende optimisme, bl. 210: „But Augean stables have been cleaned before; these are thus not sufficient reasons for ignoring what is a large and important branch of our law."

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

ten seerste: „onbekend maak onbemind". Solank die administratiefreg vir ons 'n onbekende grootheid bly, sal dit nooit die aandag kry en die onbevooroordeelde studie daarvan uitlok wat dit verdien nie. 'n Sistematisering van die administratiefreg het die volgende praktiese voordele:

1. Dit verseker dat die vakwetenskap bestudeer word; sodoende kan die vak uitgebou word tot 'n eenheid wat die konsekwente toepassing van reëls verseker. Die hele wetenskaplike ontwikkeling van die privaatreg is 'n duidelike bewys hiervan.
2. Die administratiefreg dek 'n geweldige terrein omdat dit juis die doel van hierdie regsreëls is om die staat se werksaamhede op soveel terreine van die gemeenskapslewe te reël. Dit is veral by universiteitsopleiding onmoontlik om die administratiefregtelike reëls met betrekking tot al hierdie terreine te bestudeer; vgl. maar die plaaslike ordonnansies in die verskillende provinsies, groepsgebiedewette en die duisternis regulasies, ordonnansies, proklamasies, ens. Hierdie bepalings vorm almal wel deeglik deel van 'n staat se administratiefreg maar omdat hulle totstandkoming en die wyse van uitoefening van administratiewe magte en bevoegdhede deur dieselfde reëls beheers word, kan 'n sistematisering van daardie reëls die werkswyse verskaf om hierdie groot massa materiaal op eenvormige wyse te beheer en toe te pas.
3. 'n Sistematisering van die administratiefreg sal die voordeel inhou dat die regspraak beter hanteer kan word. Alhoewel dit verkeerd is om te beweer dat ons howe deur hulle kennisname en toepassing van reëls van administratiefreg die gebied daarvan afbaken (selfs in Frankryk met sy administratiewe regbanke is dit nie eers volkome die geval nie - sien laer af), is dit tog waar dat ons howe die vernaamste toepassers en uitbouers is van die regsreëls wat die uitvoering van die administratiewe funksies reël. 'n Poging om ons administratiefreg te sistematiseer sonder om die sentrale rol te erken wat ons howe ten opsigte van die toepassing daarvan speel, sou tevergeefs wees en van min praktiese waarde vir die juris. Dicey se groot fout was dat hy die Franse administratiefreg te eng opgeneem het. Hy het slegs daardie reëls as administratiefreg beskou[1], wat die howe by die hersiening

---

1) Die duidelikste blootstelling van Dicey se fundamentele vergissing, vind ons by S.O. van Poelje, De Administratieve Rechtspraak in Engeland bl. X, bl. 53, 63, 77 e.v. Interessantheidsonthalwe kan ons daarop wys dat selfs

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van administratiewe optrede toepas, dit wil sê die sogenaamde contentieux administratif, terwyl die administratiefreg in werklikheid 'n baie groter terrein beslaan. Wat wel waar is, was dat Engeland geen onafhanklike administratiewe regbanke gehad het nie, maar dit beteken geensins dat Engeland geen administratiefreg gehad het nie.

Ons is dus daarop aangewese om uit te gaan van die beheersfunksie van die howe, want dit is meesal op dié manier dat die juris met die administratiefreg in aanraking kom; en meer nog, ons regspraak is die belangrikste kenbron van die ongeskrewe administratiefreg. Dit is in hierdie opsig dat ons 'n goeie basis vir 'n vergelykende regstudie met die Franse administratiefreg vind, aangesien laasgenoemde ook hoofsaaklik deur regspraak ontwikkel het en omdat daar geen kode van administratiefreg bestaan nie. Met ander woorde, in hierdie belangrike opsig is die réalité juridique actuelle dieselfde.

Skrywers wat vandag beweer dat die administratiefreg in 'n warboel is, bedoel eintlik dat ons howe se uitsprake oor administratiefregtelike kwessies ontoeganklik en verwarrend is. 'n Sistematiese studie van die administratiefreg sal beteken dat uitsprake beter gevind en toegepas kan word. In Suid-Afrika waar die presedente-leer geld, is dit 'n primêre vereiste.

---ooOoo---

Na hierdie algemene inleiding kan nou tot 'n breë aanduiding van die verloop van die proefskrif oorgegaan word:

Die eerste deel van die proefskrif sal 'n algemene inleiding tot die vak wees. Daaronder sal die omvang en hoofmomente van die vak behandel word, dit wil sê die geaardheid en omvang van administratiefreg, die bronne van die administratiefreg, die elemente van die administratiefregtelike verhouding, die administratiefregtelike handeling en die administratiefregtelike reëling van staatsverantwoordelikheid.

Goodnow in 1893, Comparative Administrative Law, bl. 6-7 besef het dat Dicey in dié opsig verkeerd was. Sien ook Rivero, aangehaalde lesings 1954-1955, bl. 19, 105. David, René, Le Droit Francais (Tome 1, 1960), Droit Administratif, hoofstuk VI, bl. 14: In die „common law" - lande „le droit (administratif), y étant de formation judiciaire, apparaît davantage comme lié au contentieux. La conception continentale est plus large."

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

So 'n ontleding van die omvang en elemente van die administratiefreg sal eintlik die hele veld kan dek maar dit sal die hartslag mis, want soos hier bo reeds vermeld is, ons hanteer die administratiefreg met die hande van ons howe, met ander woorde, ons benader die administratiefreg met die werktuie wat die howe geskep het. Alhoewel in baie wette sekere formele voorskrifte gekry word wat owerheidsorgaan en onderdaan moet nakom as hulle in verhouding tot mekaar optree, word nêrens enige wet of wette gevind wat volledige voorskrifte oor die wyse van optrede van owerheidsorgane gee nie (bv. reëls van natuurlike regverdigheid, verbod op mala fides, verbod op ongemagtige delegasie, ens.). Die enigste manier om 'n stel regsvoorskrifte te konstrueer is om die regspraak te ontleed.

In die tweede deel van hierdie proefskrif sal die howe se aandeel in die uitbouing en toepassing van die administratiefreg bespreek word. Daaronder sal onder andere die formele beregbaarheid van aksies teen die administrasie bespreek word, die verskillende aksies, die vereistes vir die instelling van aksies teen die administrasie, die vereistes wat die howe by die uitvoering van administratiewe bevoegdhede stel, ens. Soos met alle klassifikasies kan die stof onmoontlik absoluut geskei word. Onder die eerste deel word byvoorbeeld die administratiewe funksie behandel. Streng gesproke hoort 'n bespreking van die vereistes vir die geldige uitoefening van sulke funksies ook daaronder tuis. Aan die ander kant kan hulle beskou word as vereistes wat die howe in die besonder stel om te bepaal of 'n administratiewe funksie korrek uitgeoefen word; dit wil sê, hulle is toetsingsgronde soos deur ons howe toegepas. Dit is m.i. verkieslik om dit so te behandel omdat hierdie vereistes soos deur ons howe gestel, baie keer slegs verstaan kan word in die lig van hierdie organe se hersieningsfunksies[1].

Selfs hier sal dit onmoontlik wees om die howe se rol volledig te bespreek. Al wat gedoen sal word, is om die

---

1) Soos later aangedui sal word, beskik ons howe oor diskresionêre magte om te bepaal of 'n vereiste ten aansien van die een of ander owerheidshandeling geld. In die reël moet 'n owerheidsorgaan bv. by die uitoefening van 'n owerheidshandeling die voorgeskrewe prosedure nakom tensy die hof meen dat dit nie 'n gebiedende („peremptory") voorskrif is nie; soos later aangetoon, berus die beslissing of 'n formele voorskrif gebiedend of slegs aanwysend is, min of meer volledig by die hof.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

vernaamste rigtings aan te dui en hoofprobleme aan te stip. Ook hier sal slegs gepoog word om die vernaamste reëls van judisiële hersiening van administratiewe optrede te sistematiseer sonder om 'n volledige studie van al hul implikasies en toepassings te maak.

---ooOoo--

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

DEEL EEN

ALGEMENE BEGINSELS

---oo0oo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

HOOFSTUK I

DIE GEAARDHEID EN OMVANG VAN ADMINISTRATIEFREG

I. Die benaming „Administratiefreg"

In die Anglo-Amerikaanse lande word deurgaans gepraat van „administrative law" terwyl die Franse en Duitsers hierdie vertakking van die reg onderskeidelik „droit administratif" en „Verwaltungsrecht" noem.

In Afrikaans word hierdie vertakking „administratiefreg" of „administratiewe reg" genoem. Sommige[1] reken dat die term „administratiewe reg" korrekter is omdat dit meer spesifiek op die geaardheid van hierdie regsvertakking dui vir sover dit die publiekregtelike bevoegdhede of staatswerksaamhede administreer. As 'n mens egter 'n prinsipiële onderskeid uit die benaming wil aflei, kan teen laasgenoemde benaming ook beswaar ingebring word, want streng gesproke „administreer" alle regsreëls. Dit kom daarop neer dat dit in die geaardheid van alle regsreëls is om te orden en uitvoering te gee aan die gemeenskapsordening. „Administratiefreg" is na my mening 'n geskikte benaming en 'n mens hoef nie die saak meer te kompliseer deur in 'n benaming van 'n vertakking van die regswetenskap te veel te lees nie.

In Nederland word soms die benaming „bestuursrecht" vir administratiefreg gebruik[2]. In 1932 het daar 'n uitgebreide werk, genaamd „Nederlandse Bestuursrecht", waaraan verskillende staats- en administratiefregsgeleerdes meegewerk het, die lig gesien. Baie skrywers het egter besware teen hierdie benaming. So merk M.M. VAN PRAAG[3] op: „Het (nl. die begrip bestuur) roept in de gedagte een gestie, waarvoor enige richtlijnen of directieven worden gegeven, hetgeen dan de essentie van het Bestuursrecht zou zijn"[4]. Bestuursreg sou alleen daardie regsreëls behels wat bepaal hoe die verskillende administratiefregtelike bevoegdhede uitgeoefen moet word.

---

1) L.J. du Plessis, Inleiding tot die Algemene Regsleer of Jurisprudensie (Die Verkennerreeks) 1943, bl. 52, 58.

2) L.J. van Apeldoorn, Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht, 14e dr., 1959, bl. 245.

3) Algemene Nederlandse Administratiefrecht, bl. 24.

4) Sien ook A.M. Donner, Geschriften, Vereniging voor Administratiefrecht, XLII, bl. 5; W.G. Vegting a.w. I, bl. 4; J.R. Stellinga, a.w. bl. 11; J. Raubenheimer, Kollegiale Administratiewe Howe in die Republiek van Suid-Afrika, proefskrif, Potchefstroom, 1962, bl. 8.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Administratiewe wetgewing (ofte wel ondergeskikte wetgewing) en administratiewe regspraak sal streng gesproke nie onder die term bestuursreg tuisgebring kan word nie want wetgewing is byvoorbeeld nie 'n bestuursfunksie nie omdat dit die vasstelling van regsreëls self is en nie slegs die nakoming van 'n voorskrif vir die een of ander optrede nie; regspraak is slegs 'n bestuursfunksie vir sover dit die toepassing van regsreëls is; die selfstandige vinding van regsreëls is nie 'n bestuursfunksie nie[1].

Verder word aangevoer dat ons in die privaatreg baie persone het wat optree in die hoedanigheid van 'n bestuurder, bv. 'n voog, kurator, direkteur van 'n maatskappy, die bewindvoerders van 'n stigting, ens. Volgens hierdie skrywers is „bestuur" dus nie 'n tiperende element van die administratiefreg nie.

Myns insiens het ons hier weer te doen - en dit lyk vir my of die administratiefreg hom besonder goed daartoe leen - met die soort spitsvondighede wat verhoed dat 'n mens werklik tot die kern deurdring. Daar is myns insiens geen beswaar om administratiefreg bestuursreg te noem nie, want enige persoon of groep persone met 'n sekere mag om verhoudings te reël en om sy eie sake te orden en te skik, verrig 'n bestuursfunksie. Dit geld in die besonder vir die staatsadministrasie, hetsy hierdie organisasie sy eie huishouding reël, hetsy hy in 'n verhouding met ander organe of onderdane tree om die staat te bestuur. Dieselfde geld vir maatskappye, stigtings of enige ander onderneming. Dit is verkeerd om te beweer dat 'n vereniging nie 'n administrasie het nie. 'n Bofbalklub het ook sy interne administrasie; trouens, 'n mens sou verenigingsreg ook die administratiefreg van private verenigings kan noem. Administratiefreg is inderdaad bestuursreg omdat dit bepaal hoe die staat bestuur word. Die enigste moontlike gevaar is miskien dat 'n mens onder die term bestuursreg slegs die regsreëls verstaan wat te doen het met die uitvoering van die staatstaak terwyl 'n groot deel van die administratiefreg te doen het met die organisasie en verdeling van magte binne die staatsadministrasie. Voorts is dit

---

1) Daar is goeie gesag om te beweer dat die arbeid van die howe <u>in toto</u> niks anders as 'n bestuursfunksie is nie omdat hulle deur regsvinding, regspraak en regstoepassing die land bestuur. Sien S.C. van Poelje, a.w. wat die hele 20ste-eeuse negering van regspraak as selfstandige owerheidsfunksie op bl. 6 e.v. bespreek. Ons sal later telkens hierop terugkom. Myns insiens is dit nie verkeerd om regspraak as 'n bestuursfunksie te bestempel nie maar as 'n <u>besondere</u> bestuursfunksie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

wensliker om aan die naam administratiefreg vas te hou omdat dit 'n internasionale verstaanbaarheid het.

II. Die Plek van die Administratiefreg in die Raamwerk van die Reg

§ 1. Die Verhouding tussen Administratiefreg en Privaatreg

1) Inleiding: administratiefreg deel van publiekreg

Al die Franse werke wat oor die afbakening van die administratiefreg handel, het ten aanvang met dié probleem te doen: waar lê die skeidslyn tussen administratiefreg en privaatreg? Vir hulle is hierdie afbakening uiters belangrik aangesien die siviele howe (tribunaux judiciaires) nie reëls van administratiefreg mag toepas nie maar slegs reëls van privaatreg. (Dit wil egter nie sê dat die tribunaux administratifs net administratiefreg toepas nie - sien later.) Alhoewel ons siviele howe sowel administratiefreg as privaatreg toepas, is dit nietemin ook vir ons belangrik om noukeurig tussen dié twee regsvertakkings te onderskei, soos later sal blyk.

Die kwessie sal nie nou hier volledig uitgemaak word nie, maar sal vanuit die volgende, m.i. aanvaarde, stelling aangepak word: administratiefreg vorm deel van die staatsreg; staatsreg wyd opgeneem, omvat dus ook die administratiefreg. As sodanig vorm die administratiefreg deel van die publiekreg. Dit bring ons gevolglik by 'n uiteensetting van die verskille tussen privaat- en publiekreg. Uit die aard van die saak kan ons nie die kwessie volledig in oënskou neem nie, maar met 'n inleidende kennis gewapen, kan ons die Franse, Engelse en Hollandse opvattings van administratiefreg nagaan, probeer vasstel hoe die administratiefreg hom van die staatsreg onderskei en dan tot 'n konklusie oor ons eie reg kom. Dit is absoluut noodsaaklik om op hierdie wyse te werk te gaan omdat die Franse opvatting van administratiefreg en die Engelse wanopvatting van hulle eie administratiefreg as fondament die onderskeid tussen privaat- en publiekreg het.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Vir die doeleindes van hierdie ondersoek kan ons konstateer dat die privaatreg verhoudings op 'n vlak van gelykheid reël terwyl die publiekreg verhoudings tussen owerheidsorgane onderling of tussen owerheidsorgaan en onderdaan in 'n verhouding van subordinasie, ondergeskiktheid reël. Publiekreg het primêr te doen met die verdeling en uitoefening van owerheidsgesag. Hierdie owerheidsgesag het tot gevolg dat die publiekregtelike verhouding nie 'n verhouding op gelyke voet is nie: die een subjek van hierdie verhouding is altyd ondergeskik aan die ander subjek[1].

---

1) Die onderskeid tussen publiek- en privaatreg lewer stof vir onbeperkte ondersoek van rigtings en opvattings. Vir 'n goeie samevatting van veral die Nederlandse skrywers sien H. Dooyeweerd se diktaat, Publiek- en Privaatrecht, Amsterdam 1952, waarin hy al die teorieë oor hierdie onderskeid analiseer en tot die gevolgtrekking op bl. 29-30 kom: „Wesenlijk publiekrechtelijk overheidsgezag is een rechtsampt binnen een res publica, een ambt dat nimmer naar het beginselen van de burgerrechtelijke autonomie van de eigenaarswil is te vatten, maar gebonden blijft aan de typische publiekrechtelijke bestemming van het staatsgeheel". Waline, Droit Administratif, 9e uitgawe, bl. 5, beweer: „Il est certain que tout ce qui est exercice de la puissance publique par le pouvoir exécutif relève du droit administratif (et non du droit privé)". Sien ook Rivero, Droit Administratif, 2e uitgawe, 1962, bl. 32. Sien daarenteen André de Laubadère, Traité Elémentaire de Droit Administratif, 2e uitgawe, 1957, bl. 36. Dit gaan weliswaar hier nie meer om die onderskeid tussen privaatreg en publiekreg nie maar eerder om die afbakening van administratiefreg. Soos ek reeds opgemerk het, staan dié twee vir die Franse in nou verband omdat die gewone siviele howe tradisioneel net privaatreg kan toepas. De Laubadère is nl. die groot voorstaander van die service public as kriterium om die administratiefreg af te baken. Soos Rivero in sy Cours de doctorat, 1956-1957, aandui, sluit service public en puissance publique mekaar egter nie uit nie. Op bl. 75 verklaar hy: „... c'est parce que l'administration est gardienne de l'interêt public, c'est en vue du service public (=doel), qu'elle est armée de prerogatives qui lui permettent de le faire prévaloir sur les interêts privés" (=middel). Oor die kenmerkende onderskeid tussen privaat en publiekreg, nl. die element van owerheidsgesag, sien ook J.R. Stellinga, a.w. bl. 8, 16; W.G. Vegting, a.w. I. bl. 38; Raubenheimer, a.w. bl. 2-5. Rousset, Michel, L'idée de Puissance Publique en Droit Administratif, 1959, bl. 190: „La puissance publique c'est le pouvoir d'action juridique exercé par les organes des collectivités publiques dans l'accomplissement de la mission que leur assigne leur charte constitutive." By 'n aanhaling van Rousset moet onmiddellik opgemerk word dat hy 'n wye interpretasie aan die begrip puissance publique of owerheidsgesag heg. Hy verstaan daaronder die totaal van die staatsorgane se bevoegdhede van watter geaardheid ook al. Dit is 'n te wye opvatting: Die staatsorgane het dikwels die bevoegdheid om in die privaatregsverkeer op te tree en transaksies aan te gaan. Hier kom geen owerheidsgesag ter sprake nie; die organe tree eenvoudig op ingevolge hulle bevoegdhede as regspersoon soos enige maatskappy of vereniging in die privaatreg.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Dit is belangrik om daarop te let dat die Engelse nooit 'n goeie onderskeid tussen publiek- en privaatreg gemaak het nie[1]. Dit is die groot rede hoekom die opvatting vandag nog bestaan dat die „common law" net uit privaatreg bestaan en dat die „common law courts", d.w.s die burgerlike howe, net privaatreg toepas. Soos ons later uitvoeriger sal

---

Sien ook veral prof. Jean Rivero, Existe-t-il un critère du droit administratif, R.D.P. 1953, bl. 286, waar hy daarop wys dat in die afgelope honderd jaar waarin skrywers hulle besig gehou het met die soeke na 'n kriterium vir die onderskeid tussen publiek- en privaatreg, die beginsel van puissance publique altyd in gedagte gehou is - soms is hierdie element te hoog aangeskryf, soms verdoem, maar dit is die enigste element in die soeke na die onderskeid wat nooit uit die oog verloor is nie.

1) Die onderskeid tussen privaat- en publiekreg is van Romeinse oorsprong D.1.1.2.; die Germaanse reg het nie sodanige onderskeid geken nie. Lord Bracton maak die eerste onderskeid. Vir hom is die publiekreg die custos Iuri Privato, aangesien Ius Privatum sub tutela Iuris Publici latet. Hierdie onderskeid is egter nie wesentlik nie. Die publiekreg het weliswaar sy wyse waarop die privaatreg bepaal kan word (nl. deur wetgewing - sien Dooyeweerd soos aangehaal deur Raubenheimer, a.w. bl. 4), maar die privaatreg brei homself uit en vul homself ook aan op sy eie wyses, nl. deur die gewoonte en regspraak. In Griffith en Street, Principles of Administrative Law, 3e uitgawe, 1963, word daar geen aandag aan hierdie fundamentele onderskeid gewy nie. G.W. Paton, A Text-book of Jurisprudence, 2e uitgawe, 1951, bl. 260, verklaar: „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". Paton se eie definisie van privaatreg help 'n mens egter glad nie: „Private Law is thus the residue of the law after we subtract public law" (bl. 261). Hy doen geen kriterium aan die hand om die publiekreg te bepaal nie. 'n Mens kry die indruk dat die Engelse skrywers wat hierdie onderskeid erken, dit eerder baseer op die verskillende doelstellings- of bestemmings van die verskillende regsreëls, nl. dat privaatregsreëls private omgang en verkeer verseker, publiekregsreëls die openbare belang, die ordening van die staat (Paton, a.w., bl. 261). Dit is geen basiese onderskeid nie omdat selfs privaatregsreëls ten doel het om staatsorde, openbare belang te verseker; sien Dooyeweerd, Dictaat, bl. 12. Sien verder die resente bewering van prof. F.H. Lawson, soos deur Lefébure, a.w. bl. 177-178 aangehaal, wat in 1951 nog beweer dat daar geen verskil tussen die gesag is wat 'n owerheidsorgaan uitoefen en die gesag van 'n werkgewer ten opsigte van sy werknemers uit hoofde van 'n dienskontrak nie (F.H. Lawson, Rev. Int. de Droit Comparé, 1951, bl. 412-426); Lefébure, a.w. bl. 178 e.v. bou voort op hierdie bewering van prof. Lawson en alhoewel hy nêrens tot 'n uitdruklike konklusie kom nie, lyk dit vir my of hy ook daaraan vashou (Lefébure het dit nl. meer oor die verskille tussen die Franse en Engelse staatsadministrasies in verband met hul selfstandigheid jeens die wetgewer - sien my bespreking later. Daardeur ontwyk hy gedurig die wesentlike kwessie, nl. die verskil tussen private en publieke gesagsverhoudings).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

aandui, spruit baie van die Engelse wanbegrip oor hulle administratiefreg juis voort uit hierdie fundamentele miskenning[1].

2. Die geaardheid van owerheidsgesag

As daar gesê word dat die reëls van publiekreg 'n ongelyke verhouding reël, 'n verhouding van subordinasie, of suiwerder gestel, dat publiekreg te doen het met die reëling van die verdeling en uitoefening van owerheidsgesag, staatsmag, „puissance publique", moet daar op die volgende punte gelet word:

A. Publiekreg en privaatreg reël verskillende verhoudings

Die feit dat die reëls van publiekreg 'n gesagsverhouding reël terwyl die reëls van privaatreg 'n verhouding van gelykheid reël, beteken nie dat die reëls van publiekreg „sterker" is as die reëls van privaatreg nie. Wat wel waar is, is dat in die publiekregtelike verhouding, die een party d.w.s. die owerheidsorgaan (een van die subjekte van die publiekregtelike verhouding moet altyd 'n owerheidsorgaan wees), met meer mag beklee is as die ander party, die onderdaan. Anders gestel, die staat se belang kom voor individuele belange. Waar hierdie owerheidsgesag in die staat vandaan kom, is 'n hoogs ingewikkelde filosofiese kwessie. Party beweer dit kom van die Opperwese, ander van die volk of deur die (natuur-) reg. Dit is nie iets waarop ons hier hoef in te gaan nie. Feit is dat daar 'n staatsmag in elke staat bestaan en dat die publiekreg hierdie mag se uitoefening en verdeling beheer.

In wese besit elke regsreël 'n inherente „owerheidsgesag" of „puissance publique". Dit spruit voort uit die feit dat 'n regsreël in 'n bepaalde gemeenskap deur die gemeenskapserkende organe gesanksioneer word of ten minste deur die gemeenskap as bindend aanvaar word. Dit is die inwendige of materiële regskrag van 'n regsreël. Kan 'n mens nou sê dat die regskrag van 'n reël van die publiekreg sterker is as dié van 'n reël van die privaatreg? Ek glo nie. Publiekreg en privaatreg bestaan terselfdertyd in enige staat en die regskrag van die onderskeie reëls sluit mekaar nie uit nie. 'n Mens moet eenvoudig die verband waarbinne die publiek- en privaatreg funksioneer, uit mekaar hou:

Frank J. Goodnow, Comparative Administrative Law, 1893, bl. 14-15 het dit ook oor die doelstelling („immediate purpose") van regsreëls. Dit is nie 'n suiwer kriterium nie.

1) W. Friedman, Legal Theory, 3e uitgawe, 1953, bl. 118(32), 384 - Dicey wou nl. nie die publiekregtelike geaardheid van administratiefreg insien nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(a) Mnr. A het 'n plaas, die staat wil dit by hom koop. Die staat het die bevoegdheid om soos enige private persoon op 'n basis van gelykheid met A te kontrakteer. In die algemeen gesproke het ons hier te doen met 'n verhouding van gelykheid wat deur die privaatreg beheer word en die publiekreg kom nie ter sprake nie. Met ander woorde A kan met die staat oor die koopprys, voorwaardes van transport, betaling, ens. ooreenkom. Die staat kan nie aandring op 'n bepaalde koopprys of bepaalde voorwaardes van transport nie. As die staat nie sy kontrakverpligtings nakom nie, kan A die staat dagvaar.

(b) A het 'n plaas wat hy geensins wil verkoop nie of net onder sekere voorwaardes wil verkoop. Die staat wil eenvoudig hierdie plaas bekom sonder om hom aan A se voorwaardes te steur. Nou kan die staat as owerheid optree, dit wil sê hy kan van sy owerheidsgesag gebruik maak en A dwing om die plaas te verkoop. Hier kry ons 'n ongelyke verhouding want die staat dwing sy wil op A af. Hierdie verhouding word deur die publiekreg beheers en sowel die staat as A is aan hierdie reëls gebonde, nl. dat kennis van onteiening gegee moet word, dat A vergoed moet word en dat die staat slegs mag onteien vir die doel waarvoor hy die onteieningsbevoegdhede verkry het.

Kan daar nou gesê word dat in die tweede geval die publiekreg die privaatreg verdring het? As 'n mens so 'n opvatting handhaaf, sou dit beteken dat daar slegs één reg in 'n land is wat van swakker regsreëls na sterker regsreëls klim: die onderste regsreëls wat die lewens van die onderdane beheers, is die swakkeres, die boonste kategorieë wat die staatsaktiwiteite en verhoudings tussen owerheid en onderdaan reël, is die sterkeres[1]. Dit is inderdaad waarop die monistiese teorieë van KRABBE, KELSEN en DUGUIT berus. Dit erken nl. net 'n eensydige regsoewereiniteit, dit laat slegs die onpersoonlike gesag van regsnorme (d.i. die regskrag van regsreëls soos ons hierbo verduidelik het) geld. So 'n eensydige opvatting „miskent daarin de eigenaardige structuur van

---

1) André de Laubadère, Traité Elementaire de Droit Administratif, 2e uitg. bl. 16-17: „Il existe en effet, selon cette doctrine (kelsénienne), une différenciation entre les normes juridiques, mais cette différenciation ne consiste pas dans l'opposition entre les normes générales et les normes individuelles, ou plutôt elle dépasse cette opposition en ce sens que les normes juridiques s'échelonnent en une série de degrés hiérarchisés, la norme de chaque degré réalisant, par rapport à celles de l'étape supérieure, une concrétisation croissante." (kursivering van die outeur).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

alle normen, die ons slechts in de vorm van beginselen zijn gegeven, maar door subjectieven vormingswil moeten worden gepositiveerd"[1]. In ons voorbeeld hierbo van A se plaas is dit wel waar dat die toepaslike publiekregsreëls deur subjectieven vormingswil van die staat gepositiveer is. Die staat het naamlik besluit om as owerheid op te tree en A se plaas te onteien. Dit is egter nie altyd die geval nie; trouens, in die meeste gevalle kom die subjektiewe vormingswil van die staat in 'n verpligte owerheidsoptrede tot uiting - die staat het eenvoudig geen keuse om te besluit of hy as owerheid of as „privaatpersoon" wil optree nie. As 'n onderdaan bv. by 'n lisensieraad om 'n lisensie aansoek doen, het die lisensieowerheid nie 'n keuse of hy met dié persoon 'n ooreenkoms wil aangaan of nie; die lisensieraad moet as owerheid optree en deur middel van 'n eensydige administratiewe beskikking die vergunning toestaan of weier. Deur die verrigting van die eensydige administratiewe beskikking tree die owerheidsorgaan se subjektiewe vormingswil ook in werking, nl. om 'n reël van publiekreg te positiveer, maar die orgaan het geen ander keuse as om publiekregtelik op te tree nie.

Om voorafgaande op te som: Daar moet duidelik onderskei word tussen die staatlike[2] en die private verhouding, d.w.s. die verband waarin die publiekreg funksioneer teenoor die verband waarin die privaatreg funksioneer. Eersgenoemde word gekenmerk deur die feit dat daar owerheidsgesag teenwoordig is, dat dit 'n verband van ongelykheid is, laasgenoemde deur die feit dat dit 'n verband is wat hoofsaaklik op gelykheid berus.

Hoekom word soveel klem gelê op die feit dat:

(a) die verhoudings wat deur die publiekreg gereël word, gekenmerk word deur die teenwoordigheid van owerheidsgesag;

(b) daar 'n wesentlike onderskeid is tussen reëls van privaatreg en reëls van publiekreg en dat dit nie 'n kwessie van graadverskil is nie, d.w.s. dat dit nie 'n

---

1) Dooyeweerd, aangehaalde Dictaat bl. 30. Sien ook Rivero, aangehaalde Cours de doctorat, 1956-1957, bl. 45: Die owerheidsorgane het „prérogatives de puissance publique .. leur permettant de réaliser ce qu'elles veulent de façon beaucoup plus directe et efficace que les simples particuliers"(ek onderstreep). Sien veral J.R. Stellinga, a.w., bl. 15 e.v.

2) Ingevolge die „individualiteitstructuur" van die staatsverband, soos Dooyeweerd dit noem; bl. 30 van die aangehaalde Dictaat.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

kwessie is dat die onpersoonlike regsgesag of regskrag van publiekregreëls sterker is as dié van reëls van die privaatreg nie?

Eerstens, omdat die privaatreg ook sy gesagsverhoudings ken, bv. die tutela-verhouding, die maritale gesag van 'n getroude man oor sy vrou, ouerlike mag, mag van bewindhebbers, ens. Dit is hoekom daar dikwels gesê word dat die privaat- en administratiefreg mekaar oor en weer beïnvloed[1]. Eenvoudig gestel, kan 'n mens hierdie beïnvloeding verklaar deur daarop te wys dat 'n mens ook in die sfeer van die privaatreg magsverhoudings het en dat dit 'n analogie met die staatlike magsverhouding vorm. Dit is inderdaad die enigste manier waarop 'n mens kan verklaar dat privaatregtelike beginsels in 'n gegewe geval ook by wyse van analogie op 'n administratiefregtelike verhouding van toepassing gemaak word of andersom. In ons regspraak vind ons nl. dikwels dat in sake wat kennelik oor 'n administratiefregtelike aangeleentheid gaan, die hof 'n menigte presedente aanhaal uit die privaatregtelike sfeer, veral uit die gemeenregtelike verenigingslewe. Dit is 'n bekende verskynsel ten opsigte van die „Jockey Club"-sake[2]. Op sigself kan 'n mens nie hierdie metode van die howe veroordeel nie want daar is 'n groot mate van analogie tussen die staatlike gesagsverhouding

---

1) Daar sal telkens weer op hierdie belangrike beginsel teruggekom word. In Frankryk waar die administratiefreg 'n hoë mate van outonomie het, is hierdie beïnvloeding duideliker waarneembaar, maar in lande soos Suid-Afrika en Engeland waar die administratiefreg vernaamlik deur die siviele howe - d.w.s. die tradisionele tempels van die privaatreg - toegepas en uitgebou word, is hierdie wedersydse beïnvloeding nog baie groter. Sien ten aanvang hieroor bv. A. Hauriou, L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, Rec. d'études sur les Sources du Droit en l'Honneur de Francois Gény, 1934, III, bl. 94; Georges Renard, L'aide du droit administratif pour l'élaboration scientifique du droit privé, Rec. Fr. Gény, III, bl. 86; H. Dooyeweerd, De Crisis in de Humanistische Staatsleer, 1931, bl. 170: J.R. Stellinga, a.w. bl. 21; David, René, a.w. I. bl. 115 en die uitsprake van die Conseil d'Etat daar deur hom aangehaal waar hierdie hoogste administratiewe regbank in Frankryk selfs artikels van die Code Civil aangehaal het, asook die interessante feit deur hom vermeld op bl. 118 dat drie lede van die Conseil d'Etat op die regshersieningskommissie van die Code Civil sitting het. A.V. Dicey, Introduction to the study of the Law of the Constitution, (tiende uitgawe, uitg. E.C.S. Wade) 1959, bl. 480 (P.M. Gaudemet).

2) Die volgende sake het bv. wye bekendheid en toepassing in ons administratiefreg gekry: Webster v. Jockey Club of South Africa 1949(4) S.A. 691(W); Elsworth v. Jockey Club of South Africa, 1961(4) 142(W); Jockey Club of South Africa v. Feldman, 1942 A.D. 340.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

en die verhouding tussen 'n bestuur van 'n „Jockey Club" en sy lede. Beide is gesagsverhoudings. Sowel die staat as hierdie vereniging het 'n interne administrasie.

Beteken dit dan dat daar in die geval van hierdie „Jockey Club"-sake administratiefreg ter sprake kom? Hier is dit nodig om beslis te onderskei en daarop te wys dat alhoewel verenigingsreg en administratiefreg mekaar soms oor en weer beïnvloed, daar tog 'n wesentlike onderskeid is omdat die administratiefreg 'n publiekregtelike of staatlike verhouding binne die verbandstruktuur van die staat reël en die verenigingsreg 'n privaatregtelike of „maatskaps"-verhouding reël. Dit kan so verduidelik word: A, 'n Suid-Afrikaanse onderdaan, besluit om by die „Jockey Club" aan te sluit; dit is heeltemal 'n vrywillige besluit waardeur hy hom aan dié vereniging se reëls en prosedure onderwerp, met ander woorde in hierdie vereniging se gesagsfeer tree. Hierdie gesagsfeer word egter beperk deur die geaardheid van die vereniging; die vereniging sou geen voorskrifte vir A kan gee oor aangeleenthede wat nie binne sy (dié vereniging) se doelstellings val nie. Daarteenoor word A uit hoofde van sy hoedanigheid van Suid-Afrikaanse burger, ook in 'n gesagsverhouding teenoor die Suid-Afrikaanse staat geplaas. Volgens staatsideologieë is 'n staat se mag oor sy onderdane ook begrens (dit word egter 'n regsfilosofiese, etiese of selfs godsdienstige vraagstuk waaroor ek nie verder uitwy nie); publiekregtelik het 'n staat egter die mag om gehoorsaamheid van 'n onderdaan te vereis en selfs inbreuk op sekere privaatbelange te maak. Teenoor die staat staan A in 'n verhouding van <u>ondergeskiktheid, onderdanigheid</u>. Hy kan nie soos in die geval van aansluiting by die „Jockey Club" voorwaardes stel, ooreenkomste tref en uiteindelik miskien besluit om nie eers lid te word nie. Die gesag binne 'n staatlike verhouding verskil wesentlik van die gesag binne 'n vereniging. Ook nie-onderdane val binne 'n staat se magsfeer terwyl alleen lede binne 'n vereniging se gesagskring staan.

Omdat die owerheidsgesag in 'n staat 'n soveel groter of dwingender gesag as ander private gesagvorme is, is dit nodig - soos ons later uitvoeriger sal verduidelik - dat hierdie owerheidsgesag in sy uitvoering en toepassing noukeurig en regtens gereël moet word. Dit is die kernopvatting oor 'n moderne demokratiese staat, en dit is inderdaad die doel en nut van 'n goeie stelsel van administratiefreg. Alhoewel die verenigings- of private gesag, soos in die voorbeeld van die „Jockey Club"-sake, soms ook 'n groot

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

omvang kan hê en privaatlewens op 'n ontsaglike wyse beheers, lê die basiese onderskeid van owerheidsgesag daarin dat dit uit 'n andersoortige verhouding voortspruit; as die lede van 'n vereniging besluit om nie die gesag te handhaaf nie, is die vereniging eintlik magteloos terwyl die staat in sulke omstandighede, wat dan op 'n revolusie of openbare onrus sou neerkom, juis groter noodmagte kan aanwend.

In die saak van P. v. Board of Governors of St Michael's Diocesan College, Balgowan,[1] moes die hof beslis of die hoof van 'n privaatskool die bevoegdheid het om uit sy eie 'n leerling uit die skool te sit. Die hof beslis dat die ouers van die leerlinge 'n ooreenkoms met die owerhede van die skool aangegaan het en dat dit uit die ooreenkoms afgelei kan word dat die hoof sodanige bevoegdheid het, mits hy dit net op 'n eerlike wyse uitgeoefen het. Hier het geen administratiefreg ter sprake gekom nie omdat die gesagsverhouding volkome deur die privaatreg op 'n basis van gelykheid, ooreenkoms gereël word. In 'n staatskool waar die prinsipaal 'n amptenaar van die staat is en sy gesag deur die administratiefreg gereël word, is die posisie heeltemal anders: as die Skoolordonnansie in 'n provinsie anders bepaal, kan niemand tot so 'n skoolhoof se gesagsuitbreiding of inkorting toestem nie, nie àl die ouers nie, nie die skoolkommissie nie. En al sou die skoolhoof ook hoe eerlik en bona fide optree, sal sy besluit ongeldig wees.

Daarom is dit uiters belangrik om dit duidelik te stel dat private gesagsverhoudings nie deur die administratiefreg beheers word nie maar deur die privaatreg. Hier mag die privaatreg deur beginsels van die administratiefreg beïnvloed word, maar dit bly privaatreg. Private gesagsverhoudings is minder „gevaarlik" want dit veronderstel gewoonlik wilsooreenstemming[2]; die staatlike gesagsverhouding is 'n veel

---

1) 1961((4) S.A. 440 (N))

2) Sommige van die privaatregtelike gesagsverhoudings wat ek reeds vermeld het, soos die verhouding tussen voog en pupil, ouer en kind, ontstaan nie deur wilsooreenstemming nie. Hierdie gesagsverhoudings van die privaatreg verskil in twee belangrike opsigte van die staatlike of publiekregtelike gesagsverhouding:-

(a) Die doel daarvan is verskillend. In die gesagsverhouding tussen ouers en kind mag die ouer alleen sy gesag uitoefen ten voordeel van die kind, terwyl die doel by die uitoefening van owerheidsgesag die openbare belang is en nie die voordeel van die betrokke owerheidsorgaan of die een of ander onderdaan nie. Hieruit vloei dit voort dat die staat se gesag veel groter is as enige ouer se gesag oor sy kind.

(b) Die wyse waarop die gesag aangewend word en die omvang daarvan verskil ook. 'n Kind onder ouerlike

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

ernstiger verhouding. Dikwels sal howe by die beoordeling van private verhoudings nie te streng by die toepassing van privaatregtelike reëls van prosedure ens. wees nie. Dit is beslis verkeerd en gevaarlik om ten opsigte van die staatlike gesagsverhouding so 'n toegeeflike houding in te slaan[1]. Owerheidsgesag is onontbeerlik in iedere staat; in ons moderne state brei die staat sy gesag op alle terreine uit. In die beheersde en geordende verdeling en toepassing van owerheidsgesag in 'n staat is daar geen gevaar nie; dit word eers 'n gevaar as die howe wat die vernaamste instrumente ter versekering van hierdie ordelike verdeling en toepassing is, nie meer owerheidsgesag kan herken nie. So 'n miskenning het die gevolg dat howe, as hulle oortuig is dat 'n owerheidsliggaam eerlik en bona fide gehandel het, nie verder ingaan nie op die vrae of reëls van prosedure nagekom is, of dié orgaan al die materiële feite onder oë geneem het, of dié orgaan miskien nie sy bevoegdhede vir 'n verkeerde doel aangewend het nie, ens.

Tweedens kom ek by die vraag waarom dit nie net 'n kwessie van graadverskille tussen die reëls van publiekreg en privaatreg is nie. Reëls van publiekreg is nie „sterker" as reëls van privaatreg nie; hulle geld tegelykertyd langs mekaar en hulle reël twee heeltemal verskillende verhoudings.

Die opvatting dat publiekreg sterker is as privaatreg het ons reeds by Bracton aangetref. Dit beteken dat daar 'n regsmag in die staat bestaan wat die reëls van privaatreg duld. Privaatregsreëls is dus geldig solank hulle nie deur die sterker publiekregsreëls verswelg word nie[2]. So 'n opvatting tot op sy uiterste gevoer, sal beteken dat daar net één stel regsreëls in 'n staat bestaan, nl. privaatreg, en dat alle sogenaamde publiekreg net neerkom op owerheidsbevel. Hierdie owerheidsbevel duld die bestaan van sekere beperkings ... waarvan die bestaan van privaatreg dan een

---

gesag kan alleen optree met die bystand van sy ouer, terwyl 'n onderdaan in die reël geen owerheidsbystand nodig het om in die private verkeer op te tree nie.

1) J.R. Stellinga, a.w. bl. 17: „Dit brengt mede, dat het privaatrecht, als passende op geheel andere verhoudingen in beginsel niet van toepassing kan zijn daar, waar het administratiefrecht behoort te gelden".

2) Sien veral Stellinga, a.w. bl. 17 e.v. waar hy volledig die Nederlandse opvattings oor hierdie aangeleentheid aanhaal.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

sou wees[1]. So 'n opvatting loën egter die basiese struktuursverskille in elke staat, nl. die besondere struktuur van die staat teenoor onderdaan en die struktuur van die maatskappy, dit wil sê onderdaan teenoor onderdaan. Eersgenoemde word gekenmerk deur die ongelyke verhouding, laasgenoemde deur gelykheid[2].

---

1) Vergelyk bv. die opvatting van Hamaker soos deur Stellinga, a.w. op bl. 17 aangehaal. Sien Rivero, Cours de Doctorat, 1956-1957, bl. 15 e.v. waar hy 'n uiteensetting van die opvattings in verband met die „puissance publique" in Frankryk gee. Let veral daarop dat die skool van Duguit ook in die owerheidsgesag nie 'n pouvoir juridique sien nie maar slegs 'n puissance de fait. Volgens hierdie skool is die eintlike vraag dus slegs wie „la plus grand force" in die staat het. Bl. 54: „On sait que pour Duguit, cette force, purement matérielle, peut toutefois acquérir valeur juridique lorsqu'elle est mise au service de la réalisation du droit positif." Die skrywer wys voorts daarop dat die „puissance publique" in 'n staat wel 'n regsmagtigheid („pouvoir de droit") is. Vir sommige is die juridiese fundering daarvan die „Konstitusie (bl. 56). In Suid-Afrika sal die juridiese fundering daarvan sowel die Grondwet as gewoonte wees. Hier kom al die teorieë oor die regsmagtigheid, regsgrondslag en oorsprong van owerheidsgesag in 'n staat ter sprake en ek wil nie verder daarop ingaan nie.

2) As 'n mens sê dat die verhouding tussen onderdaan en onderdaan is 'n verhouding van gelykheid, wil dit egter nie sê dat 'n mens die gesagsverhoudings van die private lewe - sien supra - en ook nie die sosiale ongelykhede in elke staat misken nie. Die posisie word nog moeiliker as die owerheid aan sekere sosiale verskille 'n regsgrondslag gee, soos deur bv. 'n wet te maak dat slegs sekere groepe mense grondeienaars in sekere gebiede mag wees. Het 'n mens dan nie hier ook met verhoudings van ongelykheid te doen nie? Enige maatskappy ken sy ongelyke verhoudings, hetsy sosiale ongelykhede bv. armes en rykes, hetsy regsongelykhede bv. minderjariges teenoor meerderjariges. Hierdie ongelyke verhoudings verskil egter wesentlik van die ongelyke verhouding tussen staat en onderdaan omdat:

   (a) Hierdie verhouding op 'n sosiale of selfs regsorde berus en nie op 'n grondslag van owerheidsgesag nie. Die feit dat 'n minderjarige nie selfstandig 'n kontrak mag sluit nie, beteken nie dat meerderjariges „sterker" is as die minderjariges nie; trouens, dit mag wees dat 'n minderjarige baie ryker is as 'n meerderjarige. Die feit dat B nie grond in Transvaal mag koop nie, beteken nie dat B vir A mag verbied om grond in die Vrystaat te koop of dat hy vir hom mag voorsê waar hy wel mag grond koop nie.

   (b) Die reg ken voorregte aan sekere onderdane en klasse persone toe. Dit is een van die staat se prerogatiewe om nuwe reg te skep - uit hoofde van sy owerheidsgesag - en om voorregte aan groepe persone toe te ken. Die onderdane kan self ook reg skep deur middel van gewoonte en daardeur ongelyke verhoudings skep; die groot verskil is dat hierdie regsvorming deur die onderdane self weer op 'n basis van gelykheid geskied: as die meerderheid van die onderdane nie deur langdurige gebruik so 'n regsreël ter

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Beskou 'n mens die publiekreg as die sterkere en die privaatreg as die swakkere, verklaar dit hoekom die Engelse so wantrouig oor die administratiefreg is. In Engeland het die privaatreg by uitstek die beskerming van die belange en regte van onderdane verskaf, bv. deur verskillende eiendomsaksies, skadevergoedingsaksies, lasteraksies, ens. Die bestaan van 'n sterkere reg, nl. die publiekreg waaronder die administratiefreg inbegrepe is, stel onmiddellik hierdie waarborge vir persoonlike vryhede, voorregte en regte in gevaar. Dit is slegs in die lig hiervan, nl. in dié van 'n liberale staatsteorie, dat DICEY se negering van die administratiefreg verstaan kon word[1]. Volgens hierdie

---

bevestiging van ongelyke verhoudings sou skep nie, kan so 'n regsreël nie tot stand kom nie.

1) Sien Rivero, Cours de Doctorat, 1956-1957, bl. 19, bl. 105. Oor Dicey se wanopvatting van die Engelse administratiefreg sal 'n mens 'n groot ondersoek op sigself kon hou (ek wil nie te lank daarby stilstaan en die hele ou geskiedenis weer opdiep nie, maar dit is belangrik om telkens daarna te verwys om sekere wanopvattings en die verdere verloop van die administratiefreg in Engeland te verduidelik), want dit is ongetwyfeld waar dat Dicey 'n groot regsgeleerde was - ook stel hy hom só duidelik en onomwonde dat 'n mens telkens sekere wanopvattings duidelik in sy stellinge kan herken. Baie skrywers na Dicey ploeter voort op 'n verkeerde weg, tog is dit dikwels baie moeilik om hul wanopvattings, foutiewe uitgangspunte en verkeerde redenasies duidelik te katagoriseer. Dicey is in hierdie opsig ook duidelik, presies en onomwonde. Dit is ironies dat hy juis weens sy meesterlike en heldere stellings die meeste aangeval word - maar dit is juis daarom dat hy so 'n geweldige invloed op latere skrywers gehad het. Ter verdediging van Dicey synde 'n kind van sy tyd, sien veral prof. F.H. Lawson se interessante artikel, Dicey Revisited, Political Studies, Vol. VII (Junie 1959 - Nr. 3), bl. 109 - 126 en (Oktober 1959 - Nr. 3) bl. 207-221. Ten spyte van prof. Lawsons se opsomming op bl. 221 dat hy slegs Dicey se boek as 'n „historical classic" wil interpreteer en dat baie van die latere kritiek teen Dicey suiwer anachronisties is, openbaar die skrywer self nog flagrante wanopvattings oor sekere Franse administratiefregreëls:

(a) bl. 125: „Die Conseil d'Etat sal nie gou 'n faute lourde aan die kant van 'n polisieamptenaar aanneem om sodoende die staat se aanspreeklikheid te negeer." Dit is wel waar dat ten opsigte van sekere staatsaktiwiteite die Conseil d'Etat slegs die staat aanspreeklik sal stel as daar 'n faute lourde was, maar hier het dié hof hom ook baie toegeeflik getoon (sien bv. Waline, a.w., bl. 850 e.v.; J. Rivero, Droit Administratif, 2e uitg. 1962, bl. 247). Gewone polisieaktiwiteite wat nie gevare inhou nie en gevalle van ongelukke deur polisiewapentuig waar daar selfs geen nalatigheid aan die kant van die polisie was nie, kan wel die staat aanspreeklik stel. Lawson se voorstelling op hierdie punt is net by benadering korrek en skep boonop 'n onverdiende swak voorstelling van die Franse staatsaanspreeklikheid. Daar moet op

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

opvatting word die regslewe binne 'n staat hoofsaaklik deur die privaatreg gereël, staatsaktiwiteite wat gemoeid raak met die private lewe van onderdane, word oor dieselfde kam geskeer as privaat indringings - en boweal word in al te groot staatsinmenging onder die „rule of law"-dekmantel genegeer of verdoesel.

---

gelet word dat die Conseil d'Etat hier 'n empiriese toets aanwend, nl. in hoe 'n mate was die polisie met gevaarlike en noodsaaklike dienste besig, en nie die onbruikbare toets wat die Engelse aanwend nie, nl. dié van kontrole. In alle geval is die aanspreeklikheid van polisieamptenare in Engeland 'n warboel; hulle aanspreeklikheid word nie deur die Crown Proceedings Act, 1947, gereël nie maar deur die kontrole-toets; hulle word nl. as werknemers van plaaslike owerhede beskou (bl. 124 van Lawson se artikel).

b) Bl. 125: Na die oorlog word deur die toepassing van die leerstuk van voie de fait onregmatige dade van staatsamptenare ook in die burgerlike howe bereg; dit gebeur veral waar die onregmatigheid („fault") baie ooglopend is. Slegs die meer gekompliseerde sake word vir die beregting deur die Conseil d'Etat voorbehou. Die rede volgens Lawson hiervoor is dat die Conseil d'Etat nie al die sake kon behartig nie.
So 'n opvatting misken die hele inhoud van die leerstuk van 'n voie de fait - sien Rivero, a.w., bl. 154 e.v.; Waline, a.w., bl. 438 e.v.; De Laubadère a.w., bl. 305 e.v. Wat baie duidelik gestel moet word, is dat dit nog steeds die staatsadministrasie is wat in hierdie geval aanspreeklik gehou word en op 'n baie strenger manier as gewoonlik: De Laubadère, a.w., bl. 310: „En définitive l'administration, dans l'hypothèse de la voie de fait, se trouve en quelque sorte déchue des règles de protection juridictionnelle du droit administratif; elle est soumise au contrôle du juge dans les mêmes conditions qu'un simple particulier."
Let daarop dat daar 'n voie de fait is as „l'acte a perdu tout caractère administratif, il est dénaturé (Rivero, a.w., bl. 154 - onderstreping van skrywer self). In so 'n geval sou staatsaanspreeklikheid in die Engelse reg heeltemal uitgesluit wees; in die Franse reg word die staat nog strenger verantwoordelik gehou.
Om die Franse leerstuk van voie de fait as 'n punt van vergelyking met die Engelse reg van staatsaanspreeklikheid voor te hou, mis myns insiens heeltemal die punt.

c) Bl. 126: „With us administrative tribunals have been set up mainly to judicialize the actual process of administration, whereas the French administrative courts exist to judge administration after it has been completed. The real English counterparts of the French administrative courts are the ordinary courts, but they, as has been said already, act predominantly with deterrent rather than remedial effect.
However nearly the French and English systems approach one another in practice the one seeks to afford remedies for illegal administrative action, whereas the other hopes by setting up standards of conduct and by deterrent action to ensure that the action will not be needed."
Prof. Lawson dink blykbaar aan die „declaratory orders" en „writs" van die Engelse howe; hy vergeet of wis blykbaar nie dat die Franse 'n baie beter metode het nie,

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Soos ek later uitvoerig sal aandui, het hierdie houding die administratiefregtelike ontwikkeling in Engeland vertraag, die hersieningsmasjinerie van daardie land ontwrig en gevolglik juis die persoonlike vryhede in die gedrang gebring, want die feit dat die bestaan van administratiefreg ontken is, het nie beteken dat die staat nie sy aktiwiteite op alle terreine uitbrei nie, maar het eenvoudig beteken dat die staat se aktiwiteite nie gekontroleer kon word nie.

---

nl. dié van die décision préalable waardeur die administrasie in die geleentheid gestel word om homself te korrigeer sonder die moeite en beslommernis van 'n verklarende bevel of bevelskrif wat altyd vereis dat die howe ingeroep moet word.

Om selfs op geringe wyse te suggereer dat die Franse administratiewe regbanke nie daar is „to set up standards of conduct" vir die administrasie nie, is onvergeeflik. 'n Verdere veralgemening dat die Engelse howe nie in die eerste plek daar is „to afford remedies for illegal administrative action" nie, is ook verkeerd; wat wel waar is, is dat selfs Engelse erken dat die Franse administratiewe regbanke in hierdie opsig baie beter is. Sien prof. C.J. Hamson se inleidende opmerking op bl. 258-266, M. Letourneur en C.J. Hamson, The Control of Discretionary Executive Powers in France, 11 Cambridge Law Journal (1952), bl. 258, of C.J. Hamson, Executive Discretion and Judicial Control 1954, o.a. op bl. 4-5, 50, 73, 137, 196 en die konklusies op bl. 213-215. 'n Poging tot selfregverdiging en neerhaling van ander lande se regsinstellings mis die hele doel en wese van regsvergelyking.

d) Bl. 209: Die Franse noem kontrakte deur die staat aangegaan „konsessies" (concessions) aangesien ... „the State cannot be on a footing of exact equality with the citizen with whom it is contracting." So 'n bewering negeer die hele opvatting van wat 'n concession werklik is; om te beweer dat die Franse nie erken dat die Staat ook kontrakte soos 'n private persoon kon aangaan nie, is volkome verkeerd: Waline, a.w., bl. 564 e.v. (bl. 564: „Tout contrat de l'administration n'est pas nécessairement un contrat administratif"), Rivero, a.w., bl. 98 e.v.; De Laubadère, a.w., bl. 403 e.v.

e) Bl. 211: „... no general body of principle could be found to differentiate the exercise of a public power from one exercised in private intercourse." Sien ook bl. 210, 211-212 vir soortgelyke stellings. In hierdie verband verwys ek na my voorafgaande uiteensetting oor die Engelse wanbegrip van publiekreg.

Ter verdediging van prof. Lawson se stellings sou kan aangevoer word dat hy alleen hierdie argumente aanhaal om te bewys dat in die tyd van Dicey bogenoemde feite wel waar was. My bewering is dat hierdie stellings soos deur prof. Lawson aangevoer, nooit waar was nie, nòg in die tyd van Dicey, nòg minder ten tye van die skrywe van hierdie artikels.
Sien ook Beinart, The Rule of Law, Acta Juridica (1962), 1964, bl. 99, op bl. 99-100, 117, 126-128, vir 'n verdere bespreking van prof. Lawson se bovermelde artikels.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Hierdie Engelse vrees vir die bestaan van 'n sterkere, despotiese publiekreg is moeilik histories te verklaar. Myns insiens het Engeland altyd sy publiekreg gehad, d.w.s. andersoortige regsreëls wat die gesagsverhoudings tussen owerheidsorgane onderling en owerheidsorgane teenoor onderdane reël. En dit is juis in die publiekregtelike sfeer wat Engeland sy merkwaardige konstitusionele waarborge vir individuele vryhede ontwikkel het[1]. Die hele stryd teen die koninklike prerogatiewe en die oppergesag van die parlement, (Magna Carta, Bill of Rights, Act of Settlement, die groot konstitusionele uitsprake van regter COKE in die begin van die sewentiende eeu) het volledig binne die sfeer van die publiekreg gewoed omdat dit daar gegaan het oor die uitoefening en verdeling van owerheidsgesag in die staat. Weliswaar het die burgerlike howe baie van hierdie waarborge vir persoonlike vryhede bestendig en verseker maar dit het geensins die geaardheid van die regsreëls verander wat hulle toegepas het nie.

Om op te som: In enige staat - selfs in 'n absolute diktatuurstaat - bestaan publiekreg naas privaatreg. Die een kan nie die ander usurpeer of uitsluit nie. Selfs in 'n staat waar die owerheid alle private lewens tot in die kleinste besonderhede beheers en persoonlike vryhede volkome uitsluit, is dit ondenkbaar dat daar nie nog private regsverkeer tussen onderdane onderling sal wees nie. Deur die bestaan van administratiefreg, wat een van die vernaamste vertakkings van die publiekreg is, te ontken, het die Engelse gereken dat hulle die bestaan van die owerheidsgesag in hul staat kon wegredeneer. Nòg die één, nòg die ander

---

1) 'n Bewering soos dié van prof. Lawson in sy reeds aangehaalde artikel op bl. 210, is vir my onverstaanbaar: „Nevertheless the distinction between public and private law is at bottom little more than a survival from a period when law did not really penetrate into the activities of government" (ek onderstreep). Sou dit dan beteken dat al die regsreëls wat die uitoefening van koninklike prerogatiewe in Engeland beheers, nie regsreëls is nie of dat dit privaatreg is? Dit is waar dat die Engelse die konstitusionele konvensies wat gaan oor die verdeling en besteding van die koninklike prerogatiewe in die staat, soms nie as regsreëls beskou nie. Die reëls wat regter Coke in sy uitsprake toegepas het, moes tog selfs vir 'n Engelse positivis regsreëls gewees het, want hulle is dan deur die hof gepositiveer. Is dié regsreëls dan privaatreg? Dit is onmoontlik want dit reël heeltemal ander verhoudings. In prof. Lawson se bogenoemde woorde is 'n growwe anomalie: as die „activities of government" nie deur regsreëls beheers is nie, was daar tog sekerlik nie nodigheid vir die bestaan van reëls van publiekreg nie, en nog minder die moontlikheid om privaat- en publiekreg van mekaar te onderskei.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

is waar. In enige staat is daar 'n owerheidsgesag en gevolglik ook 'n administratiefreg. Selfs al is daar geen howe in 'n staat om die reëls van die administratiefreg ten opsigte van die beheer en uitoefening van owerheidsgesag in 'n staat toe te pas nie, sal daar nog 'n administratiefreg wees. Slegs as 'n mens volkome positivisties is, sal 'n mens kan beweer dat daar in so 'n geval 'n staat of staatsadministrasie „sonder reg" bestaan[1]. Enige geordende staat, en vernaamlik waar dit 'n diktatuurstaat is en die beheer deur die howe van staatsaktiwiteite tot 'n minimum ingekort is, veronderstel noodwendig dat daar 'n regsreëling van die staat se organisasie en funksies sal wees. In so 'n diktatuurstaat sal die sanksies ter voorkoming van regsbreuk of regsmisbruik deur die staat miskien uiters swak wees - en dan ook net gesien vanuit die oogpunt van die onderdaan, want die staat sal met groot krag uitvoering aan administratiefregtelike reëls gee, bv. in 'n diktatuurstaat het A, 'n owerheidsorgaan, die mag om roerende goed op te eis vir staatswerktuie, die onderdane het geen regsmiddel teen A as hy sy bevoegdhede misbruik nie, maar dit is moontlik dat in so 'n staat A se owerhede baie hardvogtig teenoor hom sal optree as hy sy bevoegdheid vir eie gewin uitoefen. Wat onomstootlik waar is, is dat in 'n staat waar judisiële hersiening van staatsaktiwiteite uitgesluit is of baie beperk is, die weg tot regsmisbruik wyd oop lê, maar dit beteken hoegenaamd nie dat daar nie 'n administratiefreg in daardie staat is nie.

B. Owerheidsgesag - magstaat?

Ons gevolgtrekking by voorafgaande was dat reëls van publiekreg dié besondere kenmerk het dat hulle te doen het

---

1) So 'n opvatting kry 'n mens bv. by Ghose, a.w., bl. 1: „There has been and there may be administration without law". En op bl. 139: "I think I can now affirm that rules of administration to be rules of law must be capable of enforcement through courts of law, a proposition which assumes as its basis the separation and substantial independance of the judicial from the other organs of the State." Op bl. 138, punt 7 stel hy dit uitdruklik dat selfs in 'n staat waar daar 'n „scientific distribution of the business of government" is, daar sonder judisiële hersiening geen administratiefreg kan wees nie; reëls van departementele hersiening en reëls in verband met interdepartementele funksionering" „do not by themselves produce administrative law". As die wetgewer 'n wet maak waarin hy reëls ten opsigte van die instelling en funksionering van een of ander owerheidsliggaam maak en verder uitdruklik bepaal dat hierdie owerheidsliggaam se aktiwiteite op generlei wyse deur die siviele howe hersien mag word nie, bevat hierdie wet dan geen regsreëls nie? Die antwoord is so voor die hand liggend dat ek nie verder daarop wil ingaan nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

met die uitoefening en verdeling van owerheidsgesag in 'n staat. Soos ons aangedui het, is dit absoluut noodsaaklik dat 'n mens die owerheidsgesag in 'n staat die puissance publique moet erken.

Kan dit nie nou gesê word dat 'n mens deur so 'n opvatting te huldig aanvaar dat 'n staat 'n suiwer magseenheid is? Met ander woorde, negeer 'n mens nie daardeur juis die bestaan van 'n regstaat nie?

Hierdie vraag is gedeeltelik al klaar beantwoord. Kortliks kan ons dit so stel dat 'n staat nie 'n magstaat is bloot omdat daar owerheidsgesag in die staat teenwoordig is nie, want alle state het hierdie owerheidsgesag in sy midde. Dis die wesentlike kenmerk van staatsvorming. 'n Staat onderskei hom eers as 'n regstaat as hierdie owerheidsgesag nagenoeg volkome deur die reg gereël word; met ander woorde, as die reg weinig moontlikhede vir arbitrêre magsaanwending toelaat en as die reg die onderdane van genoegsame aksies teen die owerhede voorsien om teen magsoorskryding, inbreukmaking op private vryhede, ens. op te tree.

Die erkenning van 'n puissance publique dui geensins op die aanvaarding van 'n magstaat nie want hierdie owerheidsgesag kan net binne sy eie regsgrense gedy; dit wil sê binne die grense van kompetensie, formaliteite, doelstellings[1]. Die bestaan van owerheidsgesag in 'n staat veronderstel geensins die bestaan van 'n magstaat nie.

Waar kom die gedagte vandaan dat die owerheidsgesag in die staat moet dui op die ongebonde en vrye toepassing daarvan? Dis waarskynlik dat die soewereiniteitsleerstuk hier 'n belangrike rol gespeel het[2]. Daar is nl. gesê dat 'n staat sy soewereiniteit deur middel van die owerheidsgesag

---

1) Jean Rivero, Existe-t-il un critère du droit administratif? R.D.P. 1953 bl. 288-289. Op bl. 294 wys die skrywer daarop dat die reëls van administratiefreg op die basis van owerheidsgesag hul onderskei in 'n plus en 'n minus: „les règles du droit administratif se caractérisent au droit commun qu'exige l'intérêt public, soit dans le sens d'une majoration, au profit des personnes publiques, des droits reconnus aux particuliers dans leurs relations, soit dans le sens d'une réduction de ces droits". Georges Vedel, Les Bases Constitutionnelles du Droit Administratif, C.E. Etudes et Doc. 1954, bl. 43, beweer dat die uitvoerende gesag in die staat met owerheidsgesag beklee is maar die organe van dié gesag moet streng binne daardie grense handel: „Ainsi la puissance publique, ce n'est pas seulement un faisceau de compétences plus étendues que les pouvoirs reconnus aux individus, c'est aussi un ensemble de compétences conditionnées."

2) Michel Rousset, L'idée de Puissance Publique en Droit Administratif, (tesis), Grenoble, 1959, bl. 56 e.v., 67.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

in daardie staat openbaar; soewereiniteit het sedert die dae van Bodinus altyd min of meer die gedagte van ondeelbaarheid, oorspronklikheid en veral dié van onbeperktheid veronderstel. Volgens die Soewereiniteitsleerstuk sou die owerheidsgesag in 'n staat dus onbeperk en ongebonde aan die kontrole van onafhanklike instellings soos die howe wees. Met die opkoms van die regstaats- en liberale staatsteorieë is dit verstaanbaar dat die soewereiniteitsleerstuk en dien ten gevolge ook die gedagte van owerheidsgesag in onguns verval het. Soos aangedui is, beteken owerheidsgesag nie 'n onbeperkte gesag van die staat oor sy onderdane nie. Soewereiniteit is in ieder geval 'n moeilik bepaalbare begrip en dit vertroebel 'n helder denkbeeld van die owerheidsgesag.

Dis belangrik om daarop klem te lê dat die erkenning van die owerheidsgesag geensins verband kan hou met die erkenning van 'n magstaat waarin die owerhede onbeperkte en ongebonde gesag kan uitvoer nie. Die owerheidsgesag se betekenis vir die administratiefreg hou nie verband met 'n staat se politieke onafhanklikheid soos die soewereiniteitsleerstuk veronderstel nie[1].

C. Hoe word owerheidsgesag herken?

Tot dusver is daarop gewys dat die wesentlike verskil tussen privaat- en publiekreg is dat eersgenoemde hoofsaaklik 'n verhouding van gelykheid reël en dat laasgenoemde 'n verhouding van ongelykheid tussen owerheidsorgane onderling of tussen owerheid en onderdaan reël. Deurgaans is klem gelê op die element van owerheidsgesag of staatsmag of puissance publique en is daarop gewys dat hierdie gesag 'n noodsaaklike element in elke staat se lewe is en dat dit nie noodwendig op 'n magstaat dui nie. Die volgende vraag is waaruit bestaan hierdie owerheidsgesag? Die antwoord hierop is dat die owerheidsgesag daarin bestaan dat die owerheid in 'n dwingende hoedanigheid teenoor ondergeskikte

---

1) Rousset, a.w. bl. 63: „Aussi est-il essentiel d'insister sur la signification nouvelle de l'idee de puissance publique au terme d'une évolution qui consacre son détachement de tout support idéologique ou politique. Ce détachement n'est pas encore totalement réalisé, il est vrai. Plus affirmé ici qu là, on peut encore déceler, surtout en doctrine, des séquelles de l'ancienne dépendance dans laquelle se trouvait l'idée de puissance publique. Mais il demeure que celle-ci tend à n'être plus le simple reflet administratif d'une notion de souveraineté, principe de légitimité du régime politique, mais à s'affirmer comme une notion technique et outonome qui caractérise l'action du pouvoir administratif investi d'une mission sociale."

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

owerheidsorgane en onderdane kan optree en dat genoemde organe en onderdane gehoorsaamheid aan die owerheid verskuldig is. Dit impliseer natuurlik dat die staat ongehoorsaamheid sal kan straf en dat hy sy wil kan afdwing nieteenstaande die ongehoorsaamheid.

Ons kan dus sê dat owerheidsgesag in die staat hom op twee wyses openbaar:

(i) dat die staat deur eensydige wilsuiting (volonté unilatérale) regsverhoudings kan skep, wysig of vernietig, of kan weier om dit te skep, wysig of te vernietig, en

(ii) dat die staat die regsmiddels het om te verseker dat die ander, mindere party hom by sodanige skepping, wysiging of vernietiging of weiering hou.

Die eensydige optrede van die owerheid is die sintese van die prerogatiewe uit hoofde van die „puissance publique"[1].

---

1) Sien Rivero, Course de Doctorat, 1956-1957, bl. 59 e.v., bl. 64.
Let daarop dat onder 'n eensydige owerheidsdaad nie net handelinge gereken word wat in 'n enkele situasie of verhouding (situation particulière) afspeel nie, maar ook dié handelinge in 'n algemene situasie of verhouding (situation générale) - dit wil sê 'n situasie wat deur reglementêre, wetgewende handelings tot stand gebring word.

Bostaande kan kortliks so verduidelik word: gestel die parlement maak 'n wet wat huwelike tussen neefs en niggies verbied. Hierdie wetgewing is 'n owerheidsdaad. Met wie tree die owerheid hier in verbinding? In so 'n geval tree die owerheid nie bepaaldelik in verhouding tot sy onderdane nie want daar bestaan reeds 'n algemene verhouding tussen owerheid en onderdane; hierdie algemene verhouding word nou net in 'n sekere opsig verder gepresiseer, nl. as neefs en niggies trou, sal die staat sorg dat daar regskrag aan die verbod gegee word, soos die nietig verklaar van die huwelik en moontlik strafsanksies.

Gestel die parlement maak 'n wet waarin hy bepaal dat neefs en niggies wat wil trou, eers die Minister se toestemming moet verkry. In dié geval is dit weer die algemene verhouding tussen owerheid en onderdaan wat gepresiseer word; bv. as A en B, 'n neef en niggie, met mekaar wil trou, moet hulle by die minister aansoek doen en sodoende tree hulle in die besonder in verhouding met 'n owerheidsorgaan.

Kan 'n mens in die eerste geval ook sê dat die staat nou in alle verhoudings tussen neefs en niggies ingetree het? Nee glad nie. Slegs as A en B in so 'n geval met mekaar trou of wil trou, sal hulle verhouding met die betrokke staatsorgaan (huweliksbevestiger, polisie) deur die algemene bepaling geraak word. Met ander woorde, in die besondere verhouding word die algemene regsreël gekonkretiseer. Die regsreël bly egter algemeen of onpersoonlik omdat dit geld vir alle neefs en niggies.

Hiermee raak ek aan die ou twispunt of reg in die algemeen geld of net vir individuele gevalle - situations juridiques individuelles ou subjectives. Vandag word oorwegend aanvaar dat regsreëls 'n algemene gelding of 'n besondere werking kan hê, al na gelang 'n mens met 'n algemene of 'n besondere regsverhouding te doen het. Dit het, soos ek later weer sal verduidelik, groot waarde om tussen algemene regsverhoudings en individuele regsverhoudings te

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Konklusie Hiermee is by die einde gekom van die inleiding oor die verskil tussen administratief, of liewers publiekreg, en privaatreg. Die onderwerp is nog geensins uitgeput nie en daar sal telkens in die besonder gewys word hoe die administratiefreg en privaatreg van mekaar verskil op 'n gegewe punt, maar ook hoe hulle mekaar beïnvloed.

Met bostaande uiteensetting het ek nog geensins die aard en omvang van die administratiefreg teenoor die ander vertakkinge van die publiekreg, en in die besonder teenoor dié van die staatsreg afgebaken nie.

Publiekreg, en daaronder is administratiefreg natuurlik inbegrepe, onderskei hom van die privaatreg hoofsaaklik deur die verskil in die verhoudings wat hulle reël. Daar is aangetoon dat die owerheidsgesag die publiekregtelike verhouding kenmerk. Daarmee is nie te kenne gegee dat owerheidsgesag 'n kriterium is om administratiefreg op sigself af te baken nie[1]. 'n Mens kan sê dat administratiefreg te doen het met die verspreiding en uitoefening van owerheidsgesag in 'n staat, maar daardeur weet niemand nog hoe administratiefreg van staatsreg, strafreg of sivieleprosesreg verskil nie. Dit sal die doel van my onmiddellike verdere ondersoek wees.

§ 2. Die verhouding tussen administratiefreg en staatsreg

Dit het geen betoog nodig om te wys op die noodsaaklikheid van 'n onderskeid tussen administratiefreg en privaatreg nie. Die noodsaaklikheid om tussen staatsreg en administratiefreg te onderskei, staan geensins so vas nie. Afgesien daarvan dat daar sommige is wat beweer dat so 'n onderskeid hoogstens 'n praktiese waarde het[2], is daar ander wat dit ten sterkste afkeur[3].

Myns insiens is daar geen grondige beswaar om staatsreg en administratiefreg as één geheel te behandel nie. Met so 'n behandeling kan die administratiefreg wel tot sy reg kom. Dit is verkeerd om staatsreg as die „belangriker" deel en

---

onderskei. Sien De Laubadère, a.w., bl. 17 e.v. en die skrywers deur hom aangehaal.

1) Sien Rivero, Cours de doctorat, 1956-1957, bl. 190; Rousset, a.w., bl. 181; Waline, a.w., bl. 5; Vedel, Les Bases Constitutionnelles du Droit Administratif, C.E. Et. & Doc. 1954, bl. 43.

2) R. Kranenburg, Inleiding in het Nederlands Administratief Recht. 1955, bl. 7. D. Simons, Het administratiefrecht in de Grondwet, Geschriften, Ver. voor Admin. recht XVIII, bl. 14; De Laubadère, a.w., bl. 12-14.

3) Sien Jèze, Principes généraux du droit admin. II, bl. 213, soos deur De Laubadère, a.w., bl. 13 aangehaal.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

administratiefreg as 'n „minder belangrike" deel, te beskou of andersom. Regsvertakkings naas mekaar het nie die kenmerk dat die een belangriker is as die ander nie. Wat wel waar is, is dat dié aangeleenthede waarop die regsreëls hulle rig miskien 'n groter belang het vir die een of ander persoon of groepe persone. In die algemeen kan 'n mens dus sê dat die privaatreg die belangrikste is omdat dit privaatlewens reël; vir die advokaat wat in belastingsake spesialiseer, is belastingreg weer baie belangriker want daaruit maak hy 'n bestaan. Die hele kwessie is relatief. Dit is wel gevaarlik om 'n doelmatigheidsonderskeid te tref en om sonder meer te besluit dat die hoof- of sogenaamde „organieke"[1] wette in 'n staat, wat reëlings oor die algemene struktuur van 'n staat bevat, as staatsreg beskou moet word en die res as administratiefreg. Dit stel juis die gevaar bloot waarop reeds gewys is, naamlik dat 'n mens die staatsreg as die „belangriker" en die administratiefreg as 'n „minder belangrike" gegewe kan beskou. Engelse handboeke (en ook by ons) oor die administratiefreg toon dikwels hierdie verkeerde oordeel. Dit wil nie sê dat as 'n mens die struktuur van 'n staat, die historiese agtergrond, verdeling van magte en hooforgane van 'n staat ken, jy die administratiefreg van dié staat ken nie.

Dit lyk noodsaaklik om die administratiefreg ook van die staatsreg af te baken, sonder om daardeur die eenheid van hierdie deel van die publiekreg buite rekening te laat. Ten aanvang, en sonder om nou al 'n oordeel uit te spreek of daar 'n verskil tussen staatsreg en administratiefreg bestaan, is dit nodig om die administratiefreg se omvang vas te stel en sy plek binne die kader van die staatsreg te bepaal. Hierdie werkswyse het veral die belangrike voordeel dat dit die aktualiteit en belangrikheid van die administratiefreg blootlê - nie ten koste van die een of ander regsvertakking nie, maar bloot vanweë sy intrinsieke belangrikheid[2].

---

1) Die bekendste opvatting van die administratiefreg aldus, is dié van Kranenburg, a.w., bl. 1: die Grondwet en die sogenaamde organieke wette vir Nederland; dit wil sê, die „Gemeente Provinsiale wet", „Gemeente wet", „Keurenwet" (1895), „Waterstaatwet" (1900) e.a., behoort tot die staatsreg, terwyl die administratiefreg die spesiale wette en verordeninge is wat die bevoegdhede en samestelling van openbare liggame reël.

2) Rivero, Droit Administratif, 2e uitg. 1962, bl. 32: „Le droit administratif ne peut remplir sa fonction sociale que s'il est intelligible et connaissable; ceci exige, contre l'existentialisme juridique et malgré les difficultés de la tâche, la poursuite des effort pour l'organiser de facon systématique".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die plan van behandeling onder hierdie hoof sal die volgende wees:-

A. Die opvattings oor en die terrein van die administratiefreg in Frankryk, Engeland, Suid-Afrika en ander lande Uiteraard sal my bespreking hiervan kort wees. Elke land se administratiefreg kry natuurlik eers sy volledige beslag binne die staatstruktuur van daardie land. Daarom sal dit nodig wees om soms ook na die betrokke land se staatsinstelling te verwys.

B. Administratiefreg se verhouding teenoor die staatsreg en veral die vraag of daar 'n verskil tussen staats- en administratiefreg is.

In die Konklusie sal dan 'n beskouing oor en 'n toepassing op die Suid-Afrikaanse administratiefreg gegee word.

A. Administratiefreg in 'n paar lande

1. Frankryk

Dit is nie nodig om hier 'n naastenby volledige uiteensetting van die gebied en toepassing van die administratiefreg in Frankryk te gee nie. Dit is beslis ook nie nodig nie omdat daar soveel boeke is wat juis oor die onderwerp handel. Om 'n duidelike begrip van die Franse opvatting te kan kry, is dit nodig om op 'n paar markante trekke van Franse staatsadministrasie en hul administratiefreg te wys:

(a) Die „Régime Administratif"[1]

WALINE[2] beweer dat in alle beskaafde lande daar 'n administratiefreg bestaan selfs al is dit net beperk tot 'n deskriptiewe deel; d.w.s. die geheel van regsreëls wat handel oor die organisasie en bevoegdhede van administratiewe organe. In Frankryk het die administratiefreg op 'n besondere wyse ontwikkel om, soos Hauriou dit genoem het, 'n „régime administratif" te vorm. Hierdie „régime administratif" omvat die volgende beginsels:

1° die administratiewe owerheidsorgane beskik oor groot magte;

2° dié administratiewe owerheidsorgane oefen hulle magte onder streng judisiële kontrole uit, en

---

1) Sien hieroor Andrè de Laubadère, Manuel de Droit Administratif, 1960, bl. 14; J. Rivero, Droit Administratif, bl. 19; De Laubadère, Traité, bl. 35.

2) A.w., bl. 16.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

3° in die reël geskied hierdie judisiële kontrole deur gespesialiseerde administratiewe regbanke anders as in die privaatreg.

Soms wissel die opvatting van wat onder „régime administratif" verstaan word (hierdie uitdrukking is in alle geval net 'n uitdrukking van sistematisasie en het geen regsbetekenis nie.)

DE LAUBADERE[1] verstaan onder dié begrip:

1° die bestaan van 'n outonome administratiefreg;

2° die teenwoordigheid van 'n service public;

3° die bestaan van selfstandige administratiewe regbanke (juridiction administrative).

Dit is nie nodig om oor hierdie doelmatigheidsindeling te twis nie. Ek sal my by eersgenoemde indeling hou en eerstens die kenmerke van die Franse staatsadministrasie bespreek en tweedens die verskynsel van administratiewe regbanke in Frankryk.

1° Die selfstandige en sterk posisie van die Franse staatsadministrasie[2]

Dit is 'n onbetwisbare feit dat die Franse staatsadministrasie geweldig sterk is en in baie opsigte selfstandiger is as die Engelse of ons eie administrasies. Natuurlik moet hierdie feit ook gesien en verklaar word in die lig van die hoogs effektiewe kontrole wat die administratiewe regbanke oor die aktiwiteite van die administrasie uitoefen. Teen die uitgebreide magte van die administrasie is nl. nooit beswaar gemaak nie omdat daar altyd besef is dat die administratiewe regbanke 'n uitstekende kontrole oor die aktiwiteite van die administrasie sal uitoefen; judisiële hersiening van staatsoptrede was altyd snel en effektief.

Kortliks openbaar die Franse staatsadministrasie se mag hom op die volgende wyse:-

a) Die Franse staatsadministrasie het outonome wetgewende magte

Die outonomie van die Franse administrasie in hierdie opsig is seker een van die opvallendste kenmerke van die Grondwet van 4 Oktober 1959. Soos

---

1) Manuel, bl. 14.

2) Oor die geskiedkundige ontwikkeling, sien Rivero, D.A. bl. 19-26; Waline, a.w., bl. 16 e.v.; De Laubadère, Traité, bl. 25; Lefébure, a.w., bl. 47, 54 e.v., bl. 177 e.v. Oor Lefébure se opvatting van Engelse staatsadministrasie sal ek later by die bespreking van Engelse administratiefreg weer terugkom.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Lefébure[1], duidelik aantoon, is hierdie mag van die administrasie nie iets nuuts nie, maar dit is iets wat reeds sy duidelike spore in die IIIe en IVe Republieke gehad het.

Die sleutelvonnis hier is die beroemde uitspraak in die saak van Heyries[2]. Die feite van hierdie saak is baie eenvoudig: die eiser, Heyries, is uit sy pos ontslaan; ingevolge art. 65 van die Wet van 22 April 1905 eis hy dat hy insae in sy lêer sal hê. Genoemde artikel se werking is egter deur die President deur middel van 'n dekreet van 10 September 1914 opgeskort. Let daarop dat die President nie deur enige wet gemagtig was tot so 'n opskorting nie. Die Conseil d'Etat verwerp die aansoek en beslis dat in die lig van art. 3 van die Konstitusie van 25 Februarie 1875 die President van die Republiek aan die hoof van die administrasie geplaas is en dat hy in dié hoedanigheid die uitvoering van wette moet verseker; dat die plig op hom rus om ten alle tye te verseker dat die openbare instellings (services publics) wat deur wette en reglemente ingestel is, funksioneer en dat die oorlogsmoeilikhede nie hulle werking onderbreek nie.

Die belang van hierdie uitspraak is dat die Conseil d'Etat nou vir die eerste keer erken het dat die hoof van die uitvoerende gesag in die staat wette kan opskort sonder dat hy deur 'n wet daartoe gemagtig is, want art. 3 van die 1875-Konstitusie[3] het geensins so 'n uitdruklike mag aan die President toegeken nie maar slegs oor die algemeen bepaal dat die President wette kan uitvaardig en dat hy daaroor moet waak en hulle uitvoering verseker. Voorheen was daar wel uitsprake waarin die administrasie se bevoegdheid erken is om in noodgevalle (état d'urgence) sonder voorafgaande magtiging op te tree as dit in die belang van openbare veiligheid geskied. Hulle kon hulle bevele self afdwing (l'exécution d'office). Die bekendste saak in laasgenoemde verband is dié van Société immobilière de Saint-Just[4]. Die belang van die Heyries-saak is

---

1) A.W., bl. 48 e.v.

2) C.E. 28 Junie, 1918; S.1922.3.49 aantekening Hauriou; Gr. Art., bl. 131; Lefébure, a.w., bl. 48.

3) Art. 3 van die Grondwet van 25 Februarie 1875 lees as volg: „Le président de la République promulgue les lois; il en surveille et en assure l'exécution; il dispose de la force armée; il nomme à tous les emplois civils et militaires."

4) T.C. 2 Desember 1902, Gr. Arr. bl. 40.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gevolglik dat erken word dat die administrasie, dit wil sê, die uitvoerende gesag, wette van die parlement kan opskort en sodoende in staat gestel word om dinge op 'n ander wyse te doen as wat die opgeskorte wet voorskryf. Gedurende die Tweede Wêreldoorlog het die Heyries-uitspraak 'n uitgebreide toepassing in die Franse administratiefreg gevind; hier het die Conseil d'Etat weer bewys in watter mate hy die uitbouing van die administratiefreg beïnvloed, want dit is hierdie hof wat die kriteria ontwikkel het om vas te stel in watter omstandighede die administrasie wette mag opskort[1].

Die Grondwet van 4 Oktober 1958: Die Grondwet van die 5de Republiek bestendig hierdie tradisie[2]. Opmerklik is dat in art. 5 uitdruklik gestel word dat die president van die Republiek „assure, par son arbitrage, le fonctionement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat." Die vernaamste kenmerk van die nuwe Grondwet is dat die gebied van die wetgewer nou vir die eerste keer in die geskiedenis afgebaken word[3]. Voorheen is die selfstandige wetgewende gesag van die regering, of te wel die uitvoerende gesag, altyd erken; vandag word dit alleen buite die terrein van die wetgewer erken[4]: 'n mens kan daarom nie sê dat die nuwe Grondwet die wetgewende magte van die parlement of dié van die regering inkort nie, maar eerder dat die twee wetgewende terreine daardeur afgebaken word. Die moontlikheid dat die regering selfstandig dekrete kan maak, word verder deur art. 38 aangevul. Hierdie artikel gee aan die regering die bevoegdheid om ordonnansies te maak ten opsigte van aangeleenthede wat binne die gebied van die wetgewer val - hierdie bevoegdheid kry die regering egter net deur magtiging van die parlement en dan alleen vir 'n kort tydperk. Op die huidige tydstip bestaan daar in Frankryk die moontlikheid van drie soorte wette of ten minste wetgewende maatreëls:

(i) wette (lois) wat deur die parlement uitsluitlik aangeneem word[5];

(ii) dekrete (décrets) wat deur die regering uitgevaardig word na oorlegpleging met die Conseil d'Etat[6];

---

1) Dit is in die lig van hierdie ontwikkeling dat 'n mens prof. Ch. Eisenmann se artikel, Le Droit Administratif et le Principe de la légalité. C.E. Et. & Doc. 1957 bl. 25 moet lees. Ek sal later weer by hierdie artikel stilstaan.

2) Lefébure, a.w., bl. 51 e.v.; let veral op die regspraak wat deur hom op bl. 52 aangehaal word.

3) Art. 34.

4) Art. 37.

5) Art. 34.

6) Art. 37.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(iii) ordonnansies (ordonnances) wat deur die regering uitgevaardig is na oorlegpleging met die Conseil d'Etat, ingevolge art. 38.

By die skrywe hiervan heers daar in Frankryk 'n groot twis na aanleiding van generaal De Gaulle se referendum ter wysiging van art. 6 van die Grondwet waardeur die wyse waarop die President verkies word, verander word. Die vraag is of so 'n voorstel direk aan die volk voorgelê kan word ten spyte daarvan dat art. 89 bepaal dat die voorstel (projet) éérs voor die parlement gelê moet word. Generaal De Gaulle steun op die toepassing van art. 11 wat bepaal dat die President op aandrang van die regering enige wetsontwerp wat betrekking het op die organisasie van openbare magte (tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics), voor die volk bý wyse van 'n referendum kan lê en as die volk daartoe instem, hy dit ingevolge art. 10 kan promulgeer.

'n Verdere vraagstuk het hom in hierdie verband voorgedoen. Kan die President op versoek van die regering 'n wetsontwerp aan die volk by wyse van referendum voorlê en dit daarna promulgeer al handel dit wel deeglik oor aangeleenthede waaroor slegs die parlement ingevolge art. 34 wetgewende mag het? Die mening bestaan blykbaar dat die President dit wel kan doen. Dit is 'n bewys hoe gou reg deur interpretasie geskep kan word[1].

Ter opsomming:-

(i) Die Franse wetgewer se terrein van wetgewing is afgebaken. Ten opsigte van die res kan die regering selfstandig wetgewende maatreëls aanneem.

---

1) 'n Ander probleem het hom ook al voorgedoen: by wyse van 'n referendum het die volk aan die President die bevoegdheid gegee om ordonnansies aan te neem ten einde die toestand in Algerië die hoof te bied. Ingevolge hierdie magtiging het generaal De Gaulle toe o.a. 'n ordonnansie vir die instelling van 'n militêre regbank uitgevaardig. Op 19 Oktober 1962 het die Conseil d'Etat beslis dat die instelling van 'n militêre regbank buite die magtiging van 'n referendum val en gevolglik nietig verklaar moet word. Die regering het hom by die uitspraak van die Conseil d'Etat neergelê maar dit word vandag nog betwis of die Conseil d'Etat die bevoegdheid het om hom uit te spreek oor die geldigheid van ordonnansies wat ingevolge 'n referendum aangeneem is. Dat die Conseil d'Etat wel oor die geldigheid van 'n dekreet ingevolge art. 37 kan beslis, is onbetwisbaar; in die praktyk sal hierdie vraag hom selde voordoen omdat die Conseil d'Etat se advies vóór die promulgasie van sodanige dekrete ingewin moet word. Vir 'n beskouing oor die verskillende wetgewende maatreëls waarvoor die Grondwet van 4 Oktober 1958 voorsiening maak, sien die skrywers deur Lefébure, a.w., op bl. 52 aangehaal, asook D. Pickels, The Constitution of the Fifth French Republic, Modern Law Review, 1959, Vol. 22, No. 1, bl. 1.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(ii) Alhoewel die Franse regering; dit wil sê, die hoof van die Franse administrasie, se selfstandige wetgewende magte nou deur die Grondwet erken word, is dit meer beperk of eerder beter begrens as tydens die IVe Republiek. Tydens die Republiek van 1946 kon die regering as hy daartoe genoodsaak word, enige wet van die parlement opskort. Dit is in ooreenstemming met die regspraak wat op die Heyries-uitspraak gevolg het. Vandag mag die regering nie deur middel van dekrete wette van die parlement wat binne die terrein van art. 34 van die Grondwet val, opskort of wysig nie. By die uitoefening van hierdie wetgewende magte val die regering volledig binne die kontrole van die Conseil d'Etat: vergelyk veral die saak van die Syndicat Général des Ingénieurs-Conseils[1]. In hierdie uitspraak stel die Conseil d'Etat dit duidelik dat 'n minister wat die bevoegdheid het om dekrete uit te vaardig, dit nie mag doen in stryd met bestaande wette en „les principes généraux du droit" nie[2].

(iii) Bostaande geld natuurlik net in normale tye. Die moontlikheid bestaan wel dat ingevolge art. 16 die President nog baie verder sal kan gaan as wat die Heyries-uitspraak voorsien. Dit is 'n bekende verskynsel dat die uitvoerende gesag van 'n staat in 'n tyd van nood en bedreiging wye magte kan uitoefen. Die moontlikheid bestaan dat die Conseil d'Etat kan vereis dat die regering in 'n tyd van nood eers deur 'n referendum van die volk gemagtig moet word (dit is immers wat gedurende die Algerië-krisis gedoen is) en dat slegs wanneer die bestaan van die staat so ernstig bedreig word dat dit onmoontlik is om nog 'n referendum te hou, die President die magte ingevolge art. 16 van die Grondwet kan gebruik.

Dit is onbetwisbaar dat die wetgewende magte van die Franse administrasie, of te wel die uitvoerende gesag[3], baie groot en selfstandig is. 'n Mens moet dit egter nie uit verband sien nie, nl. los van die streng judisiële kontrole van die Conseil d'Etat (ingevolge die dekreet van 30

---

1) C.E. 26 Junie 1959, Gr. Arr., bl. 446 en raadpleeg die bewysplase wat daarin aangehaal word.

2) Sien ook die uitsprake van die Conseil d'Etat in die saak van Garrigou 16 Maart 1956, Gr. Arr. 430 en Syndicat des Grossistes en Matériel Electricque de la Région de Province et Autres, 18 Junie 1958 soos bespreek deur Lefébure op bl. 52.

3) Ek gebruik uitvoerende gesag en administrasie tot dusver nog sonder onderskeid; uitvoerende gesag sluit administrasie in. Later sal ek die begrip administrasie nader bepaal. Op die oomblik beteken uitvoerende gesag vir ons doeleindes dieselfde as administrasie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

September 1953, bly die Conseil d'Etat nog hof in eerste en laaste instansie ten opsigte van gedinge oor die geldigheid van dekrete deur die regering uitgevaardig). Soms is dit moeilik om vas te stel in watter gevalle 'n administrasie die grootste wetgewende magte het: òf soos in Frankryk waar die selfstandigheid daarvan erken word, òf soos in Engeland of by ons waar as beginsel gestel word dat gedelegeerde wetgewing net in terme van 'n parlementswet kan geskied maar waar die bepalings van die magtigende wet so wyd gestel word dat die administrasie 'n haas onbeperkte terrein vir die toepassing daarvan het.

(b) Die Franse staatsadministrasie kan die nakoming van sy bevele, verbiedings en ander dwingende beskikkings self verseker

Hierdie bevoegdheid van die administrasie word genoem exécution d'office[1]. Die klassieke saak in hierdie verband is dié van Société immobilière de Saint-Just[2]. Die feite in dié saak was nl. dat die préfet 'n nonne-orde deur middel van gewapende mag uit hulle klooster verdryf het ingevolge 'n wet van 1 Julie 1901. Die vraag wat die Conseil d'Etat moes beslis, was of 'n owerheidsorgaan self die nakoming van sy bevele kan bewerkstellig deur polisie- of gewapende optrede. In hierdie saak het ons 'n goeie voorbeeld van 'n geval waar die opsomming van die commissaire du gouvernement Romieu die reëls verskaf het waarop die Conseil d'Etat se latere regspraak sou ontwikkel. Die beginsels van hierdie uitspraak saamgelees met Romieu se konklusies geld vandag nog en kom op die volgende neer[3]: exécution d'office sal geoorloofd wees as:

(i) dit uitdruklik deur 'n wet gemagtig word of

(ii) daar 'n noodsaak (urgence) is. Soos Romieu dit stel:

> „... il est de l'essence même du rôle de l'administration d'agir immédiatement et d'employer la force publique sans délai ni procédure, lorsque l'interêt immédiat de la conservation publique l'exige; quand la maison brûle, ou ne va pas demander ou juge l'outorisation d'y envoyer les pompiers." Selfs al

---

1) Waline, a.w., bl. 554-556. In Engelse regsliteratuur word in hierdie verband gepraat van „summary powers"; sien Sigmund Freud, Administrative Powers over Persons and Property, 1939, bl. 196 e.v.

2) 2 Desember 1902. D.1903.3.41.

3) M. Long, P. Weil en G. Braibant, Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, 3e uitg. 1962, bl. 42. en veral die latere regspraak wat deur hulle vermeld word.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

maak die wet voorsiening vir strafsanksies in die geval van ongehoorsaamheid, kan die administrasie nog optree as daar werklik 'n noodsaak is.

Indien die magtigende wet nie voorsiening vir 'n direkte uitvoering maak nie en indien daar ook nie enige noodsaak is nie, sal 'n sodanige direkte uitvoering net geoorloofd wees as die volgende omstandighede teenwoordig is:

(i) die afwesigheid van enige strafsanksie; as daar 'n strafsanksie teenwoordig is, verval die noodsaaklikheid vir direkte uitvoering (behalwe in 'n geval van 'n noodsaak soos hierbo opgemerk is);

(ii) as die administratiewe handeling ten opsigte waarvan daar direkte uitvoering toegepas word sy fundering of magtiging in 'n bepaalde regsteks het („Il faut que l'opération administrative pour laquelle l'exécution est nécessaire ait sa source dans un texte de loi précis");

(iii) daar 'n werklike weerstand aan die kant van die onderdaan is;

(iv) die direkte uitvoering nie meer beoog as net die onmiddellike nakoming van die voorskrif nie.

By die toepassing van direkte uitvoering handel die administrasie altyd op sy eie risiko en gevaar (<u>risque et péril</u>) en as die administrasie sy bevoegdhede oorskry of direkte uitvoering aan sy bevele gee in onreëlmatige omstandighede, moet hy skadevergoeding betaal. As die direkte uitvoering in laasgenoemde geval eiendomsregte of persoonlike vryhede aantas, of as dit die direkte uitvoering van 'n owerheidsdaad is wat nie deur 'n wetsteks gemagtig is nie, is dit 'n <u>voie de fait</u> en word die administrasie voor die burgerlike regbanke op 'n baie streng manier verantwoordelik gehou (vgl. wat reeds oor die prosedure van <u>voie de fait</u> gesê is).

Uit bostaande spreek dit vanself dat die bevoegdheid tot <u>exécution d'office</u> 'n doeltreffende wapen in die hande van die Franse administrasie is. 'n Mens moet dit net nie uit verband ruk en daarin 'n ongewoon groot mag sien nie. Ook teen hierdie optrede word ten strengste deur die administratiewe regbanke gewaak.

(c) <u>Die Franse staatsadministrasie het 'n stewige en gesentraliseerde karakter</u>

Die eerste twee aspekte van die mag van die Franse staatsadministrasie dui op die materiële inhoud van sekere magte van dié administrasie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n Mens moet beslis nie die hegte en selfstandige organiese struktuur van die Franse administrasie uit die oog verloor nie. Hul administrasie vertoon 'n uiters gesentraliseerde struktuur met 'n baie sterk hiërargie van rangordes en posisies. Dit kan alleen verstaan word in die lig van die Franse geskiedenis. 'n Mens kan begryp dat die administrasie van 'n land wat in die afgelope 200 jaar deur soveel verskillende staatsregtelike bedelings, oorloë en skommelings gegaan het, hom moes versterk om nie elke keer die hele bestuur van die land te laat verpletter nie.

Die tradisionele staatsadministrasie in Frankryk is nog steeds net so sterk as in die verlede en toon dieselfde hegte eenheid. Met die snelle uitbreiding van staatsaktiwiteite het die administrasie ook al hoe meer die privaat-terrein betree. Dit het tot gevolg die instelling van staatsgesubsidieerde liggame of liggame waarin onderdane meewerk (vgl. die établissement public, die entreprise publique en die entreprise d'economie mixte). Die groot dilemma waarin die Franse administratiefregwetenskap hom vandag bevind, is om vas te stel of hierdie semistaatsaktiwiteite deel van die staatsadministrasie uitmaak, of hulle optrede deur reëls van administratiefreg beheers word en of die administratiewe regbanke dien ten gevolge ag mag slaan op hulle aktiwiteite. Dit is 'n belangrike saak om in gedagte te hou by 'n bespreking van die Franse se oordeel van die aard en omvang van hul administratiefreg.

Alvorens ek tot 'n bespreking van die Franse se opvatting van hul administratiefreg kan oorgaan, moet die tweede aspek van die régime administratif bespreek word, nl.

2° In Frankryk bestaan daar gespesialiseerde administratiewe regbanke[1]

---

1) Dit is onnodig om hier volledig op die geskiedenis, samestelling en bevoegdhede van die Franse administratiewe regbanke in te gaan. Dit behoef ook geen sin nie want daar is geen aspek van die Franse administratiefreg wat soveel aandag ontvang het as juis hulle stelsel van administratiewe regbanke nie. Raadpleeg Waline, a.w. bl. 46 e.v. oor die tribunaux administratifs, bl. 173 e.v. oor die Conseil d'Etat en die uitvoerige bronnelys deur hom telkens vermeld; De Laubadère, Traité, bl. 235 e.v.; die Livre Jubiliaire van die Conseil d'Etat van 1952.
In Afrikaans, raadpleeg Raubenheimer, a.w. bl. 72 e.v. (dié skrywer se opvattings oor die Franse hantering van die begrip puissance public bl. 73, die Franse opvattings van die bestuursdaad, bl. 73 en ook sy opmerkings oor die pouvoir discrétionnaire, bl. 75, sou alleen by benadering aanvaarbaar kon wees, maar dit laat ek daar); raadpleeg bl. 75 en verder oor die Conseil d'Etat. Let veral daarop dat die section contentieux hom weer op verskillende manier verdeel - Waline, a.w. bl. 190 e.v. en let veral op die

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die stelsel van afsonderlike administratiewe regbanke in Frankryk is die gevolg van hulle opvatting van Montesquieu se leerstuk van skeiding van magte. Die Engelse sien naamlik in die skeiding van magte die geskeidenheid van alle regsprekende organe teenoor die uitvoerende organe. Die Franse se opvatting was altyd dat die administrasie of uitvoerende gesag as instelling geskei moet word van die regsprekende instellings. (Dat hiervoor beslis politieke redes was - die burgerlike howe was ongewild en die uitvoerende gesag wou hul seggenskap ontkom - kan nie ontken word nie.) Basies is die verskil

---

Conseil d'Etat se posisie as hof van eerste instansie, hof van appèl en hof van kassasie na die hervormings van 1953: Waline, a.w. bl. 184 e.v. (wat terugverwys na bl. 155 e.v.); L. Neville Brown, The Reform of the French Administrative Courts, M.L.R. Julie 1959, bl. 357.
'n Waardevolle Engelse werk oor die werking van die Conseil d'Etat is prof. C.J. Hamson se Executive Discretion and Judicial Control, 1954. Die ondersoek toon 'n besondere begrip van die organisasie en werking van dié administratiewe hof; tog kan ek in die verbygaan op 'n paar aspekte wys:

(a) Die werk behandel nie die implikasies van die hervormings in die Franse administratiewe regspleging van 1953 nie.

(b) Op bl. 82 skep prof. Hamson miskien die indruk dat die Wet van 24 Mei 1872 uitvoerende krag aan die uitsprake van die Conseil d'Etat verleen het. Daaronder moet nie verstaan word dat die Conseil d'Etat sy beslissings kan afdwing nie - dit beteken slegs dat die Conseil d'Etat as regsprekende instelling nou erken word en dat dit nie slegs 'n adviserende orgaan binne die uitvoerende mag is nie. Dit het, soos ek later sal verduidelik, die belangrike gevolg dat die uitsprake van die Conseil d'Etat van nou af die autorité de chose jugée verkry. Alhoewel die Conseil d'Etat nooit die regsmiddels gehad het om hul uitsprake af te dwing nie, het die administrasie as algemene reël hulle altyd daarby neergelê.

(c) Op bl. 124 beweer die skrywer dat in Frankryk nooit veel waarde aan die onderskeid tussen recours en cassation en recours pour excès de pouvoir geheg is nie. Dit is nie waar nie - hierdie is 'n uiters belangrike onderskeid met ingrypende gevolge. Vergelyk bl. 173. Op bl. 207 gee die skrywer 'n beter onderskeiding tussen die twee aksies.

(d) Op bl. 165 kry ek die indruk dat prof. Hamson die violation de la loi as cas d'annulation nie duidelik stel nie. Prof. Hamson stel hierdie grond vir vernietiging miskien te gunstig vir die Franse. Sy opmerkings op bl. 194 oor die kontrolering van die motifs op bl. 194 sou beter onder die rubriek van violation de la loi geval het. Nietemin bly hierdie werk van prof. Hamson as algemene inleiding tot die studie van die samestelling en werking van die Conseil d'Etat 'n waardevolle bydrae.
Oor die samestelling en werking - veral ten opsigte van die verskillende soorte regskonflikte - van die Tribunal des Conflicts, sien De Laubadère, Traité bl. 265; Rivero D.A. bl. 124; Waline, a.w. bl. 42, en die skrywers deur hulle telkens vermeld.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

tussen die Engelse en Franse opvattings dat die Franse meer die „organiese" benadering gehad het, terwyl die Engelse die „funksionele" benadering gehad het. Vir die Franse is die uitvoerende gesag as instelling, dit wil sê as organiese grootheid, verwyder van die regsprekende instelling, die howe, terwyl die Engelse die funksies, regspraak-uitvoering of administrasie geskei het - alhoewel die regspraak van die burgerlike howe in laasgenoemde land dus volledig te doen het met sake waarby die uitvoerende gesag gemoeid is, val dit nog binne die funksies van die regsprekende gesag in die staat.

Dit is onmoontlik om te oordeel wie die suiwerste of korrekste uitleg aan die leerstuk van skeiding van magte gegee het. Dit staan egter vas dat dit heel verskillende resultate gelewer het.

Die geskiedenis, werking en organisasie van die Franse administratiewe regbanke sal nie verder behandel word nie. Waar dit in die loop van die ondersoek nodig is, sal die werking en uitsprake natuurlik toegelig word. Al wat ek hier sal aanraak, is die volgende:-

Dit word altyd beweer dat die Franse administratiewe regbanke, en veral die Conseil d'Etat, die vernaamste enkele faktor was om die Franse administratiefreg sy outonome karakter en bestaan te gee. Die onmiddellike vraag is hoe kan 'n regbank op sigself die geaardheid van regsreëls bepaal? Die regbank kan weliswaar sekere regsreëls skep, aanvul of wysig, maar hy kan nooit die geaardheid van regsreëls selfstandig bepaal nie. Eenvoudig gestel: as die Conseil d'Etat uitdruklik reëls van die privaatreg op 'n gegewe geval toepas, word daardie reëls van privaatreg nie reëls van administratiefreg bloot omdat die Conseil d'Etat hulle toegepas het nie. Daar kom eers reëls van administratiefreg ter sprake as die Conseil d'Etat andersoortige reëls as dié van die privaatreg toepas om voorsiening te maak vir die reëling van 'n andersoortige verhouding as die privaatregtelike verhouding. Die beroemdste geval waar die Conseil d'Etat andersoortige regsreëls vir 'n deliksverhouding tussen administrasie en onderdaan gevind het, is die Blanco-saak[1]. 'n Mens kan dit beskou dat die Conseil d'Etat in dié geval nuwe reg geskep het of slegs bestaande gewoontereg gevind het. Vandag word die howe se regskeppende werking taamlik algemeen erken. Dus, al sê 'n mens dat die Conseil d'Etat in gegewe gevalle nuwe reëls van administratiefreg geskep het, is hulle regskepping tog maar 'n klein druppeltjie in die emmer. Administratiefreg bestaan

---

1) Gr. Arr. 5, bl. 5.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

in 'n staat onafhanklik van die bestaan al dan nie van afsonderlike administratiewe regbanke. Selfs die burgerlike howe in Engeland skep reëls van administratiefreg. Die vraag, of liewer, die twee vrae wat met mekaar verband hou en wat ek hier wil beantwoord, is: Hoe verskil die Conseil d'Etat van 'n burgerlike hooggeregshof in Engeland of Suid-Afrika en hoekom het die Conseil d'Etat so 'n geweldige groot aandeel in die uitbouing en eenheid van die Franse administratiefreg gehad?

(i) Duidelik moet gestel word dat hulle ten opsigte van funksie nie verskil nie; die Conseil d'Etat is net so 'n suiwer regsprekende liggaam as enige histories eerbiedwaardige geregshof in Engeland. (Weliswaar het die Conseil d'Etat belangrike adviserende administratiewe funksies, maar dit belemmer of beïnvloed geensins sy regsprekende funksies of geaardheid nie.)

(ii) Die eerste verskil lê in die organisasie. 'n Persoon wat begerig is om die administratiewe regswese sy beroep te maak, besluit reeds op dié loopbaan na voltooiing van sy universitêre loopbaan; hy gaan naamlik na die Ecole nationale d'administration toe waar hy na twee jaar die eindeksamen aflê. Hierdie eindeksamen gee hom die geleentheid om 'n auditeur de seconde classe in die Conseil d'Etat of 'n conseiller de seconde classe in een van die tribunaux administratifs te word. Verdere bevordering geskied dan binne die jurisdiksies; dit is baie selde dat regsprekende amptenare van buite af aangestel word, alhoewel die moontlikheid wel bestaan. In die reël word dit baie duidelik gestel dat regsprekende amptenare in hierdie administratiewe regbanke daadwerklik onderskei word van amptenare wat met die aktiewe administrasie belas is (administrateurs actifs). Dit is wel waar dat die Conseil d'Etat belangrike adviserende hoedanighede het en dat daar in sy midde spesiale afdelings bestaan om die staat van advies te bedien[1]. Dit is egter belangrik om daarop te wys dat hierdie adviserende hoedanigheid van die Conseil d'Etat hom geensins kompromiteer in die uitvoering van sy regsprekende funksies nie. Gestel dus een van die onderafdelings of selfs die volle raad van die Conseil d'Etat het die administrasie ten opsigte van een of ander saak geadviseer; die administrasie handel op hierdie advies en later word dié administratiewe

---

1) Vergelyk bv. arts. 37 en 38 van die Grondwet van 4 Oktober 1958, wat reeds bespreek is.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

optrede voor die Conseil d'Etat in 'n regsgeding betwis. In so 'n geval mag dit wel gebeur dat die section du contentieux, d.i. die regsprekende afdeling van die Conseil d'Etat, teen die advies van die Conseil d'Etat self beslis en die saak teen die administrasie uitwys[1].

Die lede van die administratiewe regbanke is heeltemal onafhanklik en hulle het sterk professionele waarborge. Die ou vrees wat eens deur DICEY geuiter is, nl. dat lede van hierdie administratiewe regbanke miskien deur die regering beïnvloed kan word, bestaan vandag glad nie en allerweë word erken dat dit glad nie die geval is nie[2].

In die uitbouing van die Franse administratiefreg en die rol wat die administratiewe regbanke daarin gehad het, moet die aanwesigheid van die Tribunal des Conflits nie vergeet word nie. Hierdie hof het 'n belangrike invloed gehad om die gesag en die aansien van die administratiewe regbanke te bestendig, en het self ook belangrike uitsprake gegee (die klassieke uitspraak in die Franse administratiefreg, nl. in die Blanco-saak, is deur die Tribunal des Conflits op 8 Februarie 1873 gegee). Die Tribunal des Conflits is 'n eienaardige instelling; die helfte van sy lede word uit die geledere van die Conseil d'Etat en die ander helfte uit die geledere van die Cour de Cassation aangestel. In die reël besleg die Tribunal des Conflits nie self 'n geding nie, maar verwys dit òf na die administratiewe regbanke, òf na die burgerlike regbanke. Slegs as daar 'n conflit de décision is, sal die Tribunal des Conflits 'n selfstandige uitspraak gee: hierdie moontlikheid is deur die wet van 20 April 1932 ingestel en dui op die geval waar die twee jurisdiksies; dit wil sê sowel die administratiewe regbank as die burgerlike regbank, op dieselfde feite, met een en dieselfde doel voor oë, teenstrydige beslissings gegee het. Die feite wat aanleiding tot hierdie wet gegee het, is die volgende: 'n persoon word in 'n ongeluk beseer waarin daar 'n privaatvoertuig en 'n owerheidsvoertuig betrokke was; hy dagvaar eers die privaateienaar voor 'n burgerlike hof, dog dié hof bevind dat die staat aanspreeklik

---

1) Sien Hamson, a.w., bl. 67, hieroor.

2) Dit is interessant om daarop te let dat die praktiese hoof van die Conseil d'Etat die onderpresident van dié liggaam is. Volgens die Statuut van die Conseil d'Etat is die hoof van die uitvoerende gesag die president van die hof. Vandag is dit nie eers seker of dié posisie die President van die Republiek dan wel die Eerste Minister toekom nie en feit is dat die president van die Conseil d'Etat nooit deelneem aan die Conseil d'Etat se verrigtinge nie (sien Hamson, a.w. bl. 78 en Rivero, D.A., bl. 169).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gehou moet word. Die benadeelde dagvaar vervolgens die staat voor 'n administratiewe regbank maar dié regbank beslis dat die privaateienaar aanspreeklik gestel moet word. Albei jurisdiksies was dit eens dat die benadeelde 'n reg het tot skadevergoeding; die vraag was wie dit moet betaal[1]. Uit hierdie feite blyk dit duidelik dat 'n persoon wel deeglik twee aksies moet hê; één teen die staat en één teen die privaatpersoon en dat beide regbanke hulle jurisdiksie ontken voordat die Tribunal des Conflits ingeroep kan word; met ander woorde, as A beseer word en hy die staat voor 'n administratiewe regbank dagvaar en dié regbank jurisdiksie aanvaar maar die aksie verwerp (bv. omdat A nie werklike benadeling bewys het nie), kom die Wet van 1932 glad nie ter sprake nie. Uiteraard kom dit maar min voor dat die Tribunal des Conflits 'n volledige uitspraak ingevolge die 1932-wet gee, maar dit is verstaanbaar dat die Tribunal, alhoewel hy net jurisdiksies aantoon, soms ook op die materiële inhoud van die saak moet ingaan. Hierdie beslissings van die Tribunal des Conflits word ook gepubliseer en het veral in die regspraak van die Conseil d'Etat 'n wye toepassing gekry.

Die eerste verskil tussen die normale regsprekende gesag in 'n staat soos in Engeland en Suid-Afrika en die Franse administratiewe regbanke word in laasgenoemde se organisasie gevind. Die organisasie en rekrutering van amptenare vir die administratiewe regbanke verskil in dié opsigte hemelsbreed van die howe by ons. Hierdie is die opvallende verskil. Dit verklaar nog nie volledig hoekom hierdie administratiewe regbanke so 'n geweldige aandeel in die uitbouing van hul administratiefreg gehad het nie. Die eintlike rede daarvoor lê in

(iii) die administratiewe regbanke se gespesialiseerdheid. Hierdie gespesialiseerdheid openbaar hom in twee opsigte:-

(a) Die burgerlike regbanke het geen seggenskap oor die uitsprake van die administratiewe regbanke nie. As 'n administratiewe regbank 'n saak teen 'n onderdaan uitwys, kan hy hom nie na die burgerlike howe (bv. die cour d'Appèl) wend nie; hy is aangewese op die hoër administratiewe regbanke (in die geval van 'n administratiewe regbank, na die Conseil d'Etat). Dit beteken noodwendig dat die administratiewe regbanke geensins gebonde is om regspraak van die burgerlike howe onder oë te neem nie, en ook andersom.

---

1) Rosay, T.C., 8 Mei 1933; vandag word alle sake vir skadevergoeding as gevolg van motorongelukke deur die burgerlike howe beslis: Wet van 31 Desember 1957.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(b) Tweedens openbaar die administratiewe regbanke se gespesialiseerdheid hom in die werk wat hulle doen. Uit die opleiding wat lede van hierdie regbanke het, uit die adviserende werk wat hulle soms onderneem en uit die uitsluitlike kennisname van administratiefregtelike sake, vloei dit noodwendig voort dat hierdie regbanke die eenheid, die bekendheid en logiese uitbouing van die administratiefreg verseker. Let daarop dat dit glad nie gaan om die vervolmaking, uitbouing en bekendstelling van die administratiefreg op sigself nie, maar veral om die regsreëls wat die konflik tussen owerheids- of staatsbelange en privaatbelange beheers so korrek en billik moontlik toe te pas. Met ander woorde, dit gaan juis uit van die erkenning dat daar in enige staat owerheidsgesag moet wees, maar veronderstel daarbenewens dat hierdie gesag deur die reg beheers moet word. Dit is nou eenmaal 'n onomstootlike feit dat die howe die uitnemendste organe is om hierdie staatsmag te kontroleer. Dit vloei nie vanself voort dat die staatsmag beter gekontroleer word deur gespesialiseerde administratiewe regbanke nie, maar dit is verstaanbaar dat sulke howe, met dié voorwaarde dat hul personeel goed gekwalifiseerd is en dat hulle die mag en aansien het, miskien beter opgewasse vir die taak is. Soms word in Engelse boeke en ook in Suid-Afrikaanse geskrifte die wens uitgespreek dat daar 'n stelsel van administratiewe regbanke ingestel moet word om die owerheidsgesag beter te kontroleer. Maar dit sal administratiewe regbanke op sigself nie sonder meer kan verseker nie. As 'n staat se gewone burgerlike howe ook die gespesialiseerde kennis het om die staatsoptrede volkome te beoordeel en die administratiefreg korrek toe te pas, is daar beslis geen sin om nog aparte administratiewe regbanke in te stel nie. Eers as die burgerlike howe deur gebrek aan spesialisasie nie meer die administratiefreg goed kan toepas nie en - want dit is die belangrikste - nie meer kan waarborg dat hulle die uitoefening van owerheidsgesag in die staat goed sal kontroleer nie, word dit tyd dat òf daardie howe van die nodige kennis en werktuig voorsien word, òf (as dit nie moontlik is nie) dat afsonderlike regbanke soos in Frankryk ingestel word. Dit is 'n regspolitieke vraag en alhoewel dit sy baie interessante en lewensbelangrike aspekte het, moet 'n mens nie daarby vassteek nie. Dit het nog weinig te doen met 'n analitiese bestudering van die administratiefreg.

Ten opsigte van die gespesialiseerdheid van die Franse administratiewe regbanke is daar een hoogs belangrike vraag

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

wat beantwoord moet word: Kan 'n mens eenvoudig beweer dat alles waarvan die administratiewe regbanke in Frankryk kennis neem deur die administratiefreg beheers word? Dit sou gevolglik beteken dat as 'n mens eenmaal vasgestel het welke regsreëls die administratiewe howe toepas, 'n mens 'n volledige beeld van die administratiefreg het. Anders gestel, 'n administratiefregtelike verhouding is uitsluitlik daardie verhouding wat beheer word deur die geheel van regsreëls wat gevind en toegepas word deur administratiewe regbanke. Hierdie neiging word by Franse skrywers gevind: „Le droit administratif, par ailleurs, est malaisé à définir parce qu'il existe des juridictions administratives; de là procède une tendance, envisageant les choses sous l'angle juridictionnel, à confondre droit administratif et matières dont la compétence appartient aux juridictions administratives"[1].

Hierdie opvatting is heeltemal verkeerd. Daar is byvoorbeeld gevalle waar administratiewe regbanke die bevoegdheid het om gedinge tussen privaatpersone te besleg, byvoorbeeld regsgedinge teen die Banque de France, of tussen 'n uitvinder van 'n myn en 'n konsessionaris oor die vergoeding wat aan die uitvinder betaalbaar is, of aksies van privaatpersone teenoor 'n konsessionaris van openbare werke (d.w.s. 'n owerheidsliggaam het die uitvoering van openbare werke aan 'n privaatpersoon by wyse van 'n konsessie toegestaan; die konsessionaris kan nou aanspreeklikheid teenoor ander privaatpersone opdoen)[2].

In die regspraak van die Conseil d'Etat word nooit vermeld dat dié of daardie reël juis 'n reël van die administratiefreg is nie. Die Tribunal des Conflits sal ook nie twee verskillende regsreëls, naamlik 'n reël van die administratiefreg en 'n reël van die privaatreg, teen mekaar opweeg en sodoende besluit welke jurisdiksie, hetsy die administratiewe regbanke, hetsy die burgerlike regbanke, bevoeg is om oor die saak te beslis nie.

In die bekende uitspraak van Thepaz[3] het dit byvoorbeeld gegaan oor die vraag of 'n amptenaar wat strafregtelik aanspreeklik gehou is vir 'n ongeluk deur sy optrede die staat aanspreeklik kan stel. Strafsake val uitsluitlik binne die regsmag van die burgerlike howe. Voorheen is altyd aangeneem dat as 'n amptenaar in 'n strafaksie veroordeel word, dit 'n afdoende bewys is dat hy 'n faute personelle

---

1) René David, Le Droit Français 1960, I, bl. 113.
2) Rivero, D.A. bl. 136.
3) T.C. 14 Januarie 1935.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

verrig het en dat die staat nie aanspreeklik gehou kon word nie. In hierdie saak beslis die Tribunal des Conflits nou vir die eerste keer dat ten spyte van die amptenaar se veroordeling die staat nog aanspreeklik gehou kan word. Die interessante is dat die Tribunal des Conflits nêrens in sy uitspraak[1] sê nie dat hier 'n administratiefregtelike verhouding ter sprake is, dat reëls van administratiefreg toegepas moet word en dat die saak dienooreenkomstig deur die administratiewe regbanke bereg moet word. Al wat die Tribunal des Conflits beslis, is dat die onregmatigheid (faute) wat die amptenaar begaan het nie los staan van sy funksies nie en dat die burgerlike howe nie in hierdie geval bevoeg is om die skadevergoedingsaksie te verhoor nie.

Veral in skadevergoedingsaksies teen die staat kry 'n mens dikwels die gevalle dat die Tribunal des Conflits of Conseil d'Etat eenvoudig beslis dat die onregmatige daad nie losstaan van die uitvoering van die staatsfunksie nie en dat dit deur die administratiewe regbank bereg moet word[2]. Dit beteken nie dat die regsreëls wat in so 'n geval die aanspreeklikheid van die staat beheers altyd van die privaatreg verskil nie. Dit is wel waar - soos ons later sal aandui - dat die staat se aanspreeklikheid in Frankryk op 'n ander wyse as privaatregtelike aanspreeklikheid gereël word, maar dit is nie altyd die geval nie. In party gevalle pas die administratiewe regbanke wel privaatreg toe. Ook die burgerlike howe sal nà die Wet van 31 Desember 1957 uitsprake van die Conseil d'Etat in ag neem by die beregting van skadevergoedingsaksies teen die staat na aanleiding van motorongelukke[3].

---

1) Gr. Arr. bl. 208: Cons. que, dans les conditions où il s'est présenté, le fait imputable à ce militaire, dans l'accomplissement d'un service commandé, n'est pas constitutif d'une faute se détachant de l'exercice de ses fonctions; que, d'autre part, la circonstance que ce fait a été poursuivi devant le juridiction correctionnelle, en vertu des dispositions du nouveau code de justice sur la compétence, et puni par application de l'art. 320 du code pénal ne saurait, en ce qui concerne les réparations pécuniares, eu égard aux conditions dans lesquelles il a été commis, justifier la compétence de l'autorité judiciaire, saisie d'une poursuite civile exercée accessoirement à l'action publique; ... (Arrêté de conflit confirmé)". (My onderstreping.)

2) Vergelyk die saak van Demoiselle Mimeur reeds deur my vermeld.

3) Waline, a.w., bl. 36 haal regspraak van die cour de cassation aan waar dié hof die burgerlike howe verplig het om beginsels van die administratiewe regspraak te benut.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Ter opsomming kan 'n mens sê dat die administratiewe regbanke hoofsaaklik administratiefreg toepas, maar nie altyd nie. As 'n mens dus die regsgebied van die administratiewe regbanke in Frankryk bepaal het, het 'n mens nog nie outomaties die bestek van die administratiefreg afgebaken nie. Dit is belangrik om hierdie punt in gedagte te hou, want by die bespreking van Franse skrywers se opvattings van die administratiefreg sal ons dikwels verneem dat die administratiefreg die omvang en uitvoering van die services publics in die staat reël. Om te bepaal wat 'n „service public" is, het baie skrywers probeer om vas te stel of die administratiewe regbanke kennis mag neem van dié of daardie „service public". As dit blyk dat die Conseil d'Etat wel daarvan kennis neem, word dan gesê dat die administratiefreg daardie „service public" beheer. In sommige gevalle het die Conseil d'Etat geweier om hom oor sekere staatsaktiwiteite uit te spreek, alhoewel hierdie aktiwiteite streng gesproke ook „services publics" was. Dit is veral die geval waar die staat deur middel van die sogenaamde travaux publics die private handelsterrein betree. Vandag het dit dikwels onmoontlik geword om vooraf te sê of die Conseil d'Etat van dié of daardie „service public" kennis sal neem.

Franse skrywers moes dus van vooraf kriteria soek om die geaardheid en terrein van die administratiefreg af te baken. Eerstens is dit nie moontlik om te sê dat die Conseil d'Etat deur sy jurisdiksie die omvang daarvan bepaal nie en tweedens is dit ook nie moontlik om te sê dat administratiefreg dié regsreëls is wat die „services publics" in 'n staat reël nie[1].

Vervolgens bespreek ek 'n paar resente Franse opvattings van die administratiefreg.

(b) Franse skrywers se opvatting van die geaardheid van hul administratiefreg[2]

By die bestudering van Franse administratiefreg val dit 'n mens dadelik op dat daar nog nie 'n algemeen-aanvaarde omskrywing vir die Franse administratiefreg bestaan nie.

---

1) Vandag word daar nogal soms gepraat van die „krisis van die 'service public'" - sien bv. J-L. de Corail, La crise de la notion de service public, tesis, Parys, 1956. Die „krisis" van die service public bestaan glad nie in die aktiwiteit self nie maar in die feit dat dit nie 'n goeie kriterium vir die afbakening vir die vak verskaf nie.

2) Sien P.M. Gaudemet in A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10e uitgawe, 1959, bl. 480 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Ook in Frankryk word administratiefreg soms opgeneem as die regsreëls wat enige verhouding reël waarin die administrasie te staan kom. Gewoonlik word 'n enger betekenis aan die begrip geheg, naamlik dat dit die geheel van regsreëls is wat die administratiewe optrede reël vir sover dié reëls verskil van reëls van privaatreg.

In die vorige eeu is probeer om met die kriterium van 'n activité de puissance publique die administratiefreg af te baken: administratiefreg is die regsreëls wat die „activité de puissance publique" beheers terwyl privaatreg op die „activités de gestion" van toepassing is. Omdat die kriterium van 'n „puissance publique" as tè beperk gevoel is, is toe later gebruik gemaak van Hauriou se ontwerp, naamlik die service public.

Soos reeds verduidelik is, word vandag gevoel dat die „service public" 'n heeltemal te vae norm is omdat baie van die „services publics" byvoorbeeld uitsluitlik op die privaatregtelike terrein geskied. Professor GAUDEMET - in die uitgawe van Dicey soos aangehaal - staan op die oomblik die toets van die gestion publique voor en verduidelik dit as volg: „The test of the gestion publique is not necessarily the use of the privilege of puissance publique, but more generally the unusual nature, caractère exorbitant, of the administrative activity"[1]. Hy erken dat dit ook 'n toets is wat vatbaar vir besware kan wees en meld 'n ent verder op dieselfde bladsy: „... there is no absolute sure criterium of droit administratif".

WALINE[2], aanvaar met voorbehoud die definisie dat administratiefreg die reg met betrekking tot die puissance publique is. Dit is opmerklik dat hierdie skrywer nie 'n volledige definisie van administratiefreg op enige plek van sy boek verstrek nie, maar dat hy telkens na gelang hy die verskillende aktiwiteite van die staatsadministrasie bespreek hom afvra of dié aktiwiteite binne die jurisdiksie van die administratiewe regbanke val of nie.

Dieselfde weerhouding van 'n enkele definisie vind 'n mens by DE LAUBADÈRE[3]: „En resumé, le droit administratif conçu comme un corps de règles juridiques peut être défini soit, lato sensu, d'après les personnes auxquelles il s'applique (les autorités et organismes administratifs) soit, stricto

---

1) Bl. 481.
2) A.W. bl. 5.
3) Traité, bl. 14.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

sensu, d'après son contenu et corrélativement les tribunaux qui l'appliquent et il s'agit alors uniquement des règles spéciales différentes du droit privé". Uit hierdie definisie kan ons sien hoe ingewortel die opvatting is dat die administratiefreg dié regsreëls is wat die administratiewe regbanke toepas. DE LAUBADÈRE is vandag nog die groot voorstander van die kriterium van 'n service public (en hy vind inderdaad ook heelwat steun in die regspraak van die Conseil d'Etat). Op bl. 28 van sy Manuel sê hy: „... c'est lorsqu'il y a service public et seulement dans ce cas, que s'appliquent le droit administratif et que la juridiction administrative devient compétente". Hierdie skrywer wil hom nie verbind aan die kriterium van 'n puissance publique nie: „... la distinction des actes d'autorité et de gestion s'est révélée dans la pratique très incertaine, la notion même de puissance publique ou de souveraineté a été vivement critiquée par les théoriciens modernes, notamment Duguit"[1]. Let daarop dat DE LAUBADÈRE puissance publique en souveraineté gelykstel.

Die besware teen die service public-kriterium is dat dit vaag is: dit probeer die reg indeel volgens die doel van die staatsaktiwiteite wat die reg reël. So eenvoudig is dit nie, want die staat onderneem dikwels aktiwiteite wat 'n service public ten doel het maar nie deur die reëls van administratiefreg beheers word nie. Aan die ander kant is sommige aktiwiteite van die administrasie nie noodwendig openbare dienste nie - die reëls en regulasies en administratiewe beheer in tye van noodtoestand lewer niks aan die publiek nie, nogtans word dit volledig deur die administratiefreg gereël (streng gesproke word hier natuurlik wel 'n openbare diens gelewer, naamlik die versekering van openbare orde: service public in die Franse reg beteken egter veelal die lewering van een of ander diens soos openbare transport, hospitaaldienste, ens.).

RIVERO[2] gee die volgende definisie: „Le droit administratif est l'ensemble des règles juridiques dérogatoires au droit commun qui régissent l'activité administrative des personnes publiques". Later[3] omskryf hy dit op die volgende manier: „Les règles de droit administratif se caractrisent par rapport à celles du droit commun, soit en ce qu'elles confèrent à l'administration des prérogatives sans équivalent dans les relations privées, soit en ce qu'elles imposent à sa

---

1) Op bl. 27 van die Manuel.
2) D.A. bl. 19.
3) Op bl. 33.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

liberté d'action des sujétions plus strictes que celles auxquelles sont soumis les particuliers entre eux". Hier het ons een van die weinig Franse definisies wat die administratiefreg probeer afbaken sonder verwysing na die jurisdiksie van die administratiewe regbank. Dié definisie weerspieël die skrywer se opvatting wat ek reeds bespreek het, naamlik dat owerheidsgesag in 'n staat 'n plus en 'n minus veronderstel: die plus is die meerdere gesag wat die staat het, die minus die groter beperkings wat op die uitoefening van daardie gesag gelê word, dit wil sê die staat het meer gesag as sy onderdane maar sy organe is ook aan groter beperkings as onderdane onderhewig.

'n Soortgelyke opvatting word deur VEDEL[1] gehuldig. Hy wys daarop dat die begrip service public te vaag is om die administratiefreg te bepaal; die Franse administrasie word nie gekenmerk deur sy dienslewering nie - met ander woorde 'n mens kan nie sê dat daar 'n administratiewe werksaamheid is elke keer as 'n openbare diens (service public) ter sprake kom nie[2]. Vir VEDEL het die administratiefreg twee bepaalde kenmerke[3]:

(i) dit het te doen met die uitoefening van owerheidsgesag;
(ii) dit beheers die organe van die uitvoerende gesag in die staat in soverre hulle die draers van owerheidsgesag is.

Met ander woorde die administratiefreg reël die uitoefening en verdeling van owerheidsgesag binne die uitvoerende mag in die staat. Die ander owerheidsorgane wat ook met owerheidsgesag beklee is, naamlik die regsprekende en wetgewende gesag, se aktiwiteite val buite die gebied van die administratiefreg. Ek kom later weer by hierdie beskouing terug.

Dit is nie nodig dat in hierdie stadium tot 'n konklusie oor die korrekte definisie van Franse administratiefreg gekom word nie. Later as oor die vasstelling vir 'n definisie vir die Suid-Afrikaanse administratiefreg gehandel word, sal weer na bostaande definisies verwys word.

Terwyl die Franse administratiefreg bespreek word, is dit nodig om op die geaardheid van hul Administratiefreg en die uitwendige geaardheid van hul administratiefregsisteem te wys.

---

1) Georges Vedel, Les Bases Constitutionelles du Droit Administratif, C.E.Et. & Doc., 1954, bl. 21.
2) Ibid., bl. 26-27.
3) Ibid., bl. 40 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(c) Die Franse administratiefregwetenskap[1)]

Die studie van die administratiefreg word in Frankryk in drie hoofkategorieë verdeel:-

(i) Die organiese struktuur van die staatsadministrasie, dit wil sê die organisasie van die verskillende administratiewe organe in die staat. Dit word dikwels die „deskriptiewe" deel van die administratiefreg genoem.

(ii) Die tweede deel handel oor die funksionering van die staatsadministrasie, of te wel die administratiewe aktiwiteite. Hieronder word die optrede, die magte en aanspreeklikheid van die administrasie behandel.

(iii) Die contentieux administratif handel oor die administratiewe regbanke se kontrole van die aktiwiteite van die administrasie. Dit sluit die bestudering van die prosedures, organisasie en werkswyse van die administratiewe regbanke in.

Soms word die stof in 'n vierde kategorie verdeel, naamlik die middele tot aksie van die administrasie. Daaronder word die regsreëlings met betrekking tot die administratiewe personeel asook die regsreëls met betrekking tot staatseiendom bespreek. Sommige skrywers verkies om hierdie laaste kategorie onder die eerste twee te versprei.

Bogenoemde omvat 'n uiteensetting van die studie van die droit administratif général. Sedert 1958 word in Frankryk ook 'n gespesialiseerde gebied van die administratiefreg gedoseer, naamlik droit des grands services publics. Dit omvat 'n besondere studie van vername openbare dienste, byvoorbeeld gesondheid, onderwys, transport, ens.

(d) Uitwendige kenmerke van die Franse sisteem van administratiefreg

(i) In vergelyking met die ander vertakkinge van die reg is die administratiefreg in Frankryk nog jonk. Die administratiefreg het eers in die laaste kwart van die vorige eeu begin ontwikkel en baie van die regsbeginsels wat vandag as ingewortel aanvaar word, is skaars meer as vyftig jaar oud.

(ii) Die administratiefreg is nie gekodifiseer nie. Ten spyte van die feit dat daar in Frankryk ook geweldig baie wette en ander reëlings bestaan oor die organisasie, prosedures en bevoegdhede van administratiewe

---

1) Sien P.M. Gaudemet in Dicey, Law of the Constitution, soos reeds aangehaal, bl. 463 e.v.; De Laubadère, Traite, bl. 11-14.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

liggame, is daar geen kode van administratiefreg nie; dit wil sê een wet wat al die voorskrifte vir die uitoefening van administratiewe funksies, ens. behels nie.

(iii) Die administratiefreg is hoofsaaklik op beslissings gebaseer en die stimulering vir die uitbouing van dié regsgebied het in 'n hoë mate uit die werk van die administratiewe regbanke en vernamelik dié van die Conseil d'Etat voortgevloei. Dit verleen aan die Franse administratiefreg nogal 'n besondere kenmerk, en dit is die algehele afwesigheid van dogmatisme. In die uitbouing van 'n geheel van regspraak het die Conseil d'Etat baie subtiel en empiries te werk gegaan. Die regswetenskap wat hierdie gegewens moes verwerk en sistematiseer, het soms groot moeite om die uitsprake te versoen en 'n algemene doktrine daaruit af te lei. Daarenteen verseker dit weer die soepelheid en lewenskragtigheid van die administratiefreg in dié land.

Konklusie

Ten spyte daarvan dat die administrasie in Frankryk so 'n selfstandige plek inneem en dat daar 'n hele hiërargie van afsonderlike administratiewe regbanke in dié land bestaan, is dit nogtans moeilik om die grense van die administratiefreg af te baken. Dit is noodsaaklik om die gebied van dié regsvertakking te bepaal omdat dit hoofsaaklik daarom gaan om die jurisdiksie van administratiewe regbanke te vestig. Veral ten opsigte van twee aangeleenthede is dit besonder moeilik om te bepaal waar privaatreg ophou en waar administratiefreg begin:

(i) die aanspreeklikheid van die staat uit hoofde van onregmatige dade deur sy amptenare;

(ii) die lewering van openbare dienste op private terrein.

Baie van die ou definisies en kriteria blyk vaag en onseker te wees. Op die oomblik soek die Franse regswetenskap weer na 'n algemeenaanvaarbare kriterium om die gebied van die administratiefreg af te baken.

2. ENGELAND[1)]

---

1) Vir 'n goeie oorsig van die ontwikkeling van Engelse administratiefreg in hierdie eeu, sien W.A. Robson, Le droit administratif en Angleterre de 1919 à 1950, Livre Jubiliaire, Conseil d'Etat, 1952 bl. 649; op bl. 649 - 652 gee die skrywer 'n volledige literatuuropgawe van die administratiefreg in Engeland gedurende hierdie tydperk. Sien ook H. Street se rede in die Institute Internationale des Sciences administratives, se rapport oor L'Enseignement du droit administratif et des Sciences administratifs, Nice - Monaco, 1951.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(a) Die plek van die Engelse staatsadministrasie in die staatstruktuur[1]

Dit sou onmoontlik wees om hier 'n enigsins volledige oorsig van die struktuur van die Engelse staatsadministrasie te probeer gee. Daar sal alleen op 'n paar besondere kenmerke gewys word wat die Engelse begrip en benadering van hul administratiefreg kan toelig.

(i) Die Engelse staatsadministrasie is hoogs gedesentraliseerd. As 'n mens onder administrasie slegs die staatsdepartemente verstaan wat onder die Kroon val en waarvan die onderskeie ministers die hoofde is, vertoon dié administrasie 'n hegte eenheid, maar sodra 'n mens die plaaslike owerhede (local governments) ook in ag neem, word die patroon baie geskakeerd. Deur middel van die verskillende Local Government Acts, 1871, 1888, 1894, 1924 en 1933, is daar gepoog om die plaaslike besture op 'n gelykvormige basis te bring. Belangrike staatsdienste, soos die polisiedienste ter versekering van die openbare orde, val nog in 'n hoë mate binne die volledige magsterrein van hierdie plaaslike owerhede.

(ii) 'n Buitengewone kenmerk van die Engelse staat die afgelope 150 jaar is dat die staat al hoe meer openbare dienste aan sy onderdane verskaf. Hierdie dienstelewering is ingelui deur die Poor Laws na die Industriële Rewolusie en dit duur vandag nog voort. Verskaffing van owerheidsdienste geskied vernaamlik op die gebied van openbare gesondheid, hulpverskaffing aan mindergegoedes, openbare weë en openbare veiligheid[2].

(iii) Die ontwikkeling en die geweldige uitbreiding van administratiewe optrede in Engeland het die Engelse juris se aandag op twee aspekte gevestig:

(a) die groot wetgewende bevoegdhede wat die administrasie in die hande gekry het, die sogenaamde ondergeskikte wetgewing („delegated legislation");

---

1) Vir 'n baie goeie oorsig van die ontwikkeling van die Engelse staatsadministrasie die afgelope 100 jaar, sien Lefébure, a.w. bl. 15-41.

2) Vir 'n knap oorsig van die geskiedenis van hierdie uitbreiding van sosiale dienste in die staat, sien Sir C.T. Carr se Concerning English Administrative Law, 1941, bl. 3 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(b) die verskynsel dat meer en meer regsprekende bevoegdhede aan staatsliggame gegee word.

Die pogings tot administratiewe hervorming in die twintigste eeu sentreer om hierdie twee verskynsels. Die Committee on Ministers' Powers van 1932 en die Franks-kommissie van 1957 het uitsluitlik hieroor gehandel. Die wetgewing wat die parlement daarna aangeneem het, het dan ook beoog om ondergeskikte wetgewing aan beter parlementêre kontrole te onderwerp[1], en met die belangrike Tribunals and Inquiries Act van 1958 het die parlement gepoog om deur die instelling van 'n sentrale raad die aanstelling van personeel en optredes van 'n klomp gespesialiseerde administratiewe regsprekende liggame in Engeland te beheer[2].

By 'n bestudering van die ontwikkeling van die Engelse administratiefregwetenskap is dit belangrik om te onthou dat vir die Engelse juris die bestaan al dan nie van administratiefreg wesenlik saamhang met die vraag hoe sterk die administrasie is, en veral in hierdie twee opsigte, nl. ondergeskikte wetgewende en regsprekende bevoegdhede[3].

(iv) Die Engelse staatsadministrasie staan in verhouding teenoor die Franse in 'n meer ondergeskikte posisie. Engeland is die tradisionele land vir die oppergesag van die Parlement en die Engelse staatsadministrasie is alleen by magte om binne die perke van sy verleende bevoegdhede te handel. Die Parlement kan enige bevoegdhede van die administrasie deur middel van wetgewing inkort of afskaf. Bostaande is die algemene reël. 'n Mens moet nie vergeet nie dat die Engelse staatsadministrasie in praktyk geweldig sterk is. Die sterkte van hul administrasie openbaar hom op die volgende wyses:

(a) baie keer verleen die magtigende wet wye bevoegdhede aan die ondergeskikte administratiewe liggaam en laat dit dan verder aan dié liggaam self oor om ondergeskikte wetgewing daarvoor te maak;

---

1) Sien Carr, a.w. bl. 175 e.v., vir die wetgewing wat na die Donoughmorekommissie se verslag aangeneem is.

2) Oor die werk van die Donoughmore- en die Franks-kommissies is daar geweldig baie geskryf; ek volstaan met 'n paar verwysings: Lefébure, a.w. bl. 36 e.v.; W.A. Robson, Justice and Administrative Law, 3de uitgawe 1951, bl. 421 e.v.; Franz Becker, The Donoughmore Report and Franks Report, Int. Rev. of Admin. Sciences, Vol. XXIV, 1958, (4) bl. 453.

3) Die klassieke voorbeeld is dié van Dicey wat na aanleiding van die bekende Arlidge- en Rice-uitsprake, waar die Engelse hof 'n groot mate van outonomie aan administratiewe liggame wat regsprekende funksies - of ten minste funksies met dié geaardheid - uitoefen, erken het, 'n artikel oor The Development of Administrative Law in England, L.Q.R. (1915) bl. 148, geskryf het.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(b) as gevolg van die Britse Parlementêre stelsel het die regering, wat die hoof van die administrasie is, die meerderheidstem in die parlement; die regering het dus die steun van die parlement agter hulle om geweldige magte aan die administrasie toe te ken;

(c) baie van die administrasie se handelinge word van die beheer van die gewone howe uitgesluit sodat die administrasie prakties 'n ongekwalifiseerde mag uitoefen;

(d) baie van die public authorities in Engeland ontleen heelwat van hul bevoegdhede uit die gemene reg vanweë die feit dat hulle terselfdertyd gemeenregtelike regspersone is.

Soos reeds opgemerk is, moet 'n mens nie die selfstandige magte van die Franse staatsadministrasie oordryf nie. 'n Mens hoef ook nie die ondergeskiktheid van die Engelse staatsadministrasie te sterk voorop te stel nie. Die hele ontkennende trant van LEFÉBURE se proefskrif gaan juis oor hierdie verskil. Hy sien naamlik die wesenlike verskil tussen die Franse en Engelse staatsadministrasies daarin dat die Franse administrasie selfstandiger en sterker is en dit dwing hom later om te beweer dat daar nie eintlik so iets soos 'n Engelse administrasie is nie.

LEFÉBURE haal naamlik vir prof. Capitant uit sy lesings[1] as volg aan[2]:

„Le pouvoir législatif est le pouvoir premier; le pouvoir administratif est le pouvoir second ... Premier, le pouvoir législatif l'est parce qu'il est initial (premier dans le temps) et souverain (premier dans la puissance). Second, le pouvoir administratif l'est parce qu'il ne peut jamais agir de façon initiale (ou autonome) mais seulement en second, à la suite du législateur et sous l'autorité de celui-ci".

Tereg merk LEFÉBURE dan op[3]: „Ce qu'il faut admettre, c'est que le législateur puisse rester le pouvoir premier tout en n'étant pas absolument souverain, et que l'administration puisse rester le pouvoir second en étant capable à un certain degré d'agir de façon initiale". LEFÉBURE maak hierdie heeltemal geldige opmerking met die oog op wat hy later van die Franse administrasie wil sê. Hy vergeet dat dit ook ten opsigte van Engeland waar is omdat die koninklike prerogatiewe 'n hoë mate van oorspronklikheid en inisiatief aan

---

1) 1955-56: Les Principes Généraux de Droit Public, bl. 224.
2) Lefébure, a.w., bl. 50.
3) A.W., bl. 50.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die Engelse Koning, dit wil sê die hoof van die Engelse administrasie, oorlaat, alhoewel dié administrasie ook onderhewig is aan die wetgewer se uiteindelike mag. (Die feit dat inisiatief in parlementêre wetgewing omtrent altyd sy oorsprong in die uitvoerende gesag het, laat ek selfs buite rekening.)

Vervolgens kom LEFÉBURE met sy groot onderskeid tussen die Franse en Engelse administrasie[1]: „tandis qu'en France l'exécution des lois est une fonction qui a été institutionnalisée, en Angleterre l'exécution des lois est une attribution d'institutions qui existent préablement ou qui ont été crées par la loi à des fins spéciales ('n mens vra jou af of laasgenoemde nie 'n uitdruklike veronderstelling is nie, naamlik dat die liggame wat vir dié „fins spéciales" geskep word juis daargestel is om uitvoering aan daardie wet te gee). „Par conséquent, il n'existe pas en Angleterre d'administration en tant que telle, en tant que corps distinct chargé d'exécuter les lois, et, à la plus forte raison, en tant que corps distinct doté de pouvoirs autonomes. ... La Couronne n'est pas l'administration ... Si l'on se sert des termes d'administration et même d'actes administratifs, ce sont là des termes de convenance, c'est-à-dire sans signification juridique."

Hierdie standpunt lyk vir my verkeerd. Die feit dat die administrasie in Engeland nie so gesentraliseerd is nie, minder eenvormigheid vertoon en miskien formeel gesproke meer ondergeskik is as die Franse administrasie, is kenmerke van dié besondere administrasie, maar om te beweer dat daar nie 'n administrasie bestaan nie, is verkeerd.

LEFÉBURE beweer dat die Bill of Rights, art. 1 o.a. die Kroon verbied tot die exécution des lois[2]. Dit is 'n halwe aanhaling, want art. 1 verbied die Kroon om wette uit te voer „without consent of Parliament". Dit is juis in die magtigende wette van die parlement wat die Engelse administrasie sy groot uitvoerende bevoegdhede verkry. Weliswaar mag die administrasie in die uitvoering van wette, nie sonder magtiging die bestaande reg wysig nie[3], maar as die magtigende wet dit wel toelaat, kan die administrasie die bestaande reg in die land ingrypend wysig. Dit is inderdaad wat gebeur. (Nie so lank gelede nie het daar selfs nog sogenaamde Henry VIII-clauses in Engelse wette voorgekom[4]. Op dieselfde

---

1) A.W., bl. 55.

2) A.W., bl. 57.

3) Ingevolge die Case of Proclamations (1610) in Coke's Reports 74; The Zamorra (1916) 2. A.C. 77 op bl. 90.

4) Byvoorbeeld die Government of India Act, 1935. Henry VIII-clauses kry hul naam van Hendrik VIII se gebruik om

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bladsy noem die skrywer die Kroon se bevoegdheid om statutory orders in council en prerogative orders in council te maak, die „pouvoir d'édicter des règlements d'administration publique". Wat is hierdie anders as die uitvoering van wette in die eerste geval en selfstandige wetgewende bevoegdhede in die tweede geval?

Die skrywer sluit so af[1]: In Engeland „... il n'existe pas de notion de l'administration, pouvoir distinct et spécifique, et par conséquent d'acte administratif, moyen d'action également distinct et spécifique de cette administration, et ce qui s'accomplit en France par les actes administratifs s'accomplit en Angleterre par des actes faits en vertu des lois. Ces actes ne sont cependant pas spécifiquement ceux de l'administration. C'est à cause de cela qu'une si grande place est reservée dans les ouvrages de droit administratif anglais à la legislation déléguée." (My onderstreping). Hierdie redenasie munt nie uit weens sy duidelikheid nie: Is „actes faits en vertu des lois" nie juis handelinge ter uitvoering van daardie wette nie? Niemand betwis die feit dat privaatpersone ook handelinge ingevolge 'n wet verrig nie (bv. die registrering van geboortes en sterfgevalle); dit is slegs die administrasie wat owerheidshandelinge ingevolge wette verrig. Is „legislation déléguée" nie 'n administratiewe handeling ingevolge 'n magtigende wet nie?

Die ou voorwendsel van Engelse skrywers was altyd dat daar nie administratiefreg in daardie land bestaan nie omdat daar nie 'n stelsel van gespesialiseerde administratiewe regbanke bestaan nie. LEFÉBURE wil voorgee dat daar nie administratiefreg bestaan nie omdat daar nie 'n staatsadministrasie bestaan nie. So 'n opvatting is myns insiens heeltemal onverdedigbaar.

(b) Die burgerlike howe oefen die beheer oor administratiewe handelinge uit

Die tweede deel van hierdie proefskrif sal oor die howe se aandeel in die toepassing en uitbouing van die administratiefreg handel. In daardie deel sal telkens die geaardheid en bestek van die burgerlike howe in Engeland se hersieningsfunksies bespreek word omdat 'n groot deel van ons eie howe se werksaamheid in hierdie verband net in

---

die werking van wette van die parlement op te skort of ongedaan te maak; 'n Henry VIII-clause is gevolglik 'n klousule in 'n wet waardeur die uitvoerende gesag gemagtig word om 'n parlementswet te wysig of te herroep.

1) A.w., bl. 65.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die lig van die Engelse praktyk verklaar kan word. Hier sal dus glad nie op die saak ingegaan word nie behalwe 'n paar aanvanklike opmerkings gemaak word sodat dit daaruit kan blyk hoe hierdie feit die ontwikkeling van die Engelse administratiefregwetenskap beïnvloed het.

(i) Die burgerlike howe, dit wil sê die tradisionele regbanke, het die inherente bevoegdheid om gedinge te verhoor waarby die administrasie betrokke is. Soms het hierdie hersieningsbevoegdheid van die gewone howe in onguns geraak en is hulle inderdaad oorheers deur administratiewe regbanke soos die Curia Regis en die Star Chamber. Hulle inherente hersieningsbevoegdheid is nooit betwis nie[1].

(ii) Anders as die administratiewe regbanke in Frankryk word die personeel van die regsprekende mag uitsluitlik uit die advokatuur van die land gewerf. Die regsprekende amptenare in Engeland onderskei hulle glad nie deur hulle geskooldheid in administratiewe aangeleenthede nie, maar veelal in 'n uitmuntende kennis van die privaatreg[2]. Die burgerlike howe is altyd beskou as die hoeksteen ter versekering van individuele vryhede in die Engelse staatstruktuur; hierdie howe het uitgemunt in hul vinding en toepassing van die gemeenreg, of om dit presies te stel, van die privaatreg. Baie keer word die stelling dan omgedraai sodat verstaan word dat die privaatreg die persoonlike vryhede in Engeland verseker.

(iii) In Engeland bestaan daar 'n klomp gemeenregtelike aksies wat 'n onderdaan teen die administrasie by die burgerlike howe kan aanvra[3]. Hierdie aksies, dit wil sê die prosesregtelike middels, het 'n belangrike invloed gehad op die uitbouing van die verskillende aksiegronde teen die administrasie. Die gevolg hiervan is dat die Engelse judisiële kontrole gekenmerk word deur 'n groot mate van formalisme en konseptualisme[4].

---

1) Die beste uiteensetting van die geskiedenis van die Engelse howe se hersieningsbevoegdhede is dié van S.A. de Smith, Judicial Review of Administrative Action, 1959. Sien ook Galeotti, Serio, The Judicial Control of Public Authorities in England and Italy, 1954.

2) Die oorsaak hiervoor kan natuurlik tot die universiteite toe teruggevoer word waar privaatreg die vernaamste deel van die regstudie vorm. Sien H. Street, Law and Administration: Implications for University Legal Education, Political Studies, Vol. I(2) 1953, bl. 97; S.A. de Smith, The Lawyers and the Constitution, Inaugural Lecture, London School of Economics and Political Science, 1960.

3) Sien Lefébure, a.w. bl. 67 e.v.

4) Sien veral S.A. de Smith se uiteensetting van Wrongs and Remedies in Administrative Law, M.L.R. (15) bl. 189 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(iv) „Judicial control in England lacks depth and precision"[1]. In welke opsigte is die judisiële kontrole in Engeland gebrekkig? Hieroor kan 'n mens lank uitwei en daar is baie oorsake daarvoor. Slegs 'n paar punte word hier aangestip wat dui op die onvoldoende beheer wat die howe oor handelinge van die administrasie uitoefen:-

(a) Die prosesregtelike middels, en veral die prerogative writs, is - selfs na die hervormings van 1938 - nog te gekompliseerd[2]. Dit maak die hele proses van judisiële hersiening lomp en oneffektief.

(b) Die regters kom 'n kennis van administratiewe kwessies kort. Dit het die gevolg dat hulle soms uitsprake gee wat die administrasie in sy noodsaaklike dienste belemmer en dit lei weer daartoe dat die Parlement 'n wet aanneem om die howe se hersiening in dié opsig uit te sluit of in te kort.

Die ongespesialiseerdheid van die howe lei veelal daartoe dat die burgerlike howe hulle weerhou om oor die feitekwessies in sake 'n oordeel uit te spreek. Dit lei tot 'n onlogiese onderskeid tussen reg en feite[3]. 'n Direkte gevolg van die burgerlike howe se ongespesialiseerdheid en die bogenoemde prosesregtelike formaliteite is dat die howe in onmag teenoor die diskresionêre magte van die administrasie te staan kom.

(c) Die Engelse Administratiefregwetenskap[4]

Om te beweer dat die administratiefregwetenskap in Engeland vertraag is, is in 'n hoë mate waar as daarmee bedoel word dat die hele gebied nog nie duidelik onder oë geneem

---

1) Sien M. Letourneur en C.J. Hamson in die reeds aangehaalde artikel, 11 Cambridge Law Journal (1952), bl. 258.

2) Prof. Mundell in sy verslag voor die Commonwealth & Empire Law Conference, Ottawa, September 1960, soos reeds deur my aangehaal, op bl. 13: Die „prerogative writs" moet gerasionaliseer word „in order to free the courts from the need to characterize powers in order to fit them in existing remedies - possibly rationalization is too polite a term. The prerogative writs should be treated as forms of action which were not buried in 1873 but have long awaited burial".

3) Soos later aangedui word, word feite ingedeel in „jurisdictional" en „extra-jurisdictional facts". Oor eersgenoemde mag die howe hul uitspreek maar nie oor laasgenoemde nie; dit lei tot groot onduidelikheid.

4) Ek meen dit is nutteloos om hier weer op die geskiedenis van die miskenning en wanopvattings van Engelse administratiefreg in te gaan. Ek volstaan met 'n paar verwysings en interessanthede: In 1885 het die eerste uitgawe van Dicey se boek verskyn; in 1887-1888 sê Maitland in sy Oxfordlesings (wat in 1908 onder die titel Constitutional History uitgegee is, op bl. 505-506) reeds: „If you take up a modern

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

is nie en nog nie die volle aandag van juriste in die geheel verkry het nie. Dit wil egter nie sê dat sekere aspekte van die Engelse administratiefreg nie inderdaad goed bestudeer word nie, byvoorbeeld aangeleenthede in verband met plaaslike bestuur, judisiële hersiening en ondergeskikte wetgewing. Die moeilikheid is dat hierdie werke van die begin af 'n onmoontlike detailstudie word, vol aanhalings van wette, regulasies, proklamasies en honderde gewysdes. Sulke lywige, gespesialiseerde maar dikwels ongesistematiseerde regswerke dra nog nie by tot die bekendstelling en eenvormigheid van die administratiefreg in 'n land nie.

'n Paar Engelse opvattings oor die geaardheid van hul administratiefreg

Die mees aanvaarde Engelse opvatting is vandag[1]: „Administrative law, then, is the law relating to the organisation, powers, duties, privileges and functions of administrative authorities - it thus covers all the law relating to the civil service, local government, public utility companies or the increasing numbers of public statutory boards and commissions" (my onderstreping). So 'n opvatting is min of meer korrek, maar daar moet terstond op 'n paar gebreke in die definisie gewys word:-

(i) „Administrative authorities" is 'n vae begrip en moet goed bepaal word. 'n Mens vind selde of ooit dat Engelse skrywers die begrip van staatsadministrasie duidelik bepaal.

(ii) Dit is verkeerd om te beweer dat administratiefreg alle reg met betrekking tot die staatsadministrasie insluit; die administrasie verrig baie keer ook private handelinge

---

volume of the reports of the Queen's Bench Division, you will find that about half the cases reported have to do with the rules of administrative law". Ivor Jennings, Courts and Administrative Law, (49) Harvard Law Review, bl. 429-430: die bestudering van administratiefreg in Engeland is veral afgeskeep deur die „use of a totally irrelevant and juridically insupportable doctrine" (nl. die van „die rule of law"); bl. 430: „The Rule of Law" is an unsound analysis because it is based on false assumptions about administrative jurisdiction; and it is irrelevant because it assumes that the legal system which has to be regulated is the legal system of laissez faire". Sien ook Raubenheimer, a.w. bl. 23 en die skrywers deur hom aangehaal; Kenneth Culp Davis se artikel in Public Law, Summer 1962, reeds deur my vermeld; Vegting, a.w. I, bl. 57.

1) W.W. Ridges, Constitutional Law, 8e uitgawe, bl. 263. Sien ook G.W. Paton, A Text-book of Jurisprudence, 1946, bl. 123; S.A. de Smith, Judicial Review of Administrative Law, bl. 10; Griffith en Street, Principles of Administrative Law, 3e uitgawe, 1963, bl. 3; W. Friedman, Legal Theory, 3e uitgawe, bl. 382.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

net soos onderdane. Die regsreëls wat sulke handelinge reël, verskil nie van die privaatreg nie en dit het geen sin om hulle apart te groepeer nie. Reëls van administratiefreg het alleen te doen waar die uitoefening van owerheidsgesag gemoeid is.

'n Resente Engelse opvatting is dié van H.W.R. WADE[1]: „A more useful approximation is to say that administrative law is concerned with the operation and control of the powers of administrative authorities, with emphasis on function rather than on structure"[2]. Op dieselfde bladsy gaan die skrywer egter voort en verklaar dat administratiewe funksies moeilik bepaalbaar is en dat dit beter is om die funksies per orgaan te bespreek, dit wil sê hy bespreek die bevoegdhede en funksies van die verskillende owerheidsorgane. As hy, soos hy verklaar het, die funksies wil bespreek, moes die skrywer hom daarby bepaal het, want die geaardheid van die funksies verskil tog nie al na gelang 'n minister of 'n plaaslike owerheid dit verrig nie. In iedere geval laat hierdie omskrywing die andersoortige geaardheid van reëls van administratiefreg buite rekening.

Opvattings wat ook soms in Engeland oor die administratiefreg gehuldig word[3], is

(i) dat administratiefreg daardie regsreëls is wat deur die uitvoerende mag in die staat gepromulgeer word uit hoofde van 'n magtiging deur die sentrale wetgewer, maar hierdie opvatting is heeltemal verkeerd omdat dit net betrekking het op ondergeskikte wetgewing deur die uitvoerende mag, of

(ii) dat administratiefreg daardie regsreëls is wat die howe by die hersiening van administratiewe aktiwiteite toepas. In 'n sekere sin het DICEY die administratiefreg só opgeneem. Dit is 'n eng opvatting van administratiefreg en sluit slegs die regsreëls ter reëling van die judisiële hersiening deur die howe (die Franse noem dit <u>contentieux administratif</u>) in. Weliswaar is hierdie die belangrikste en seker die interessantste deel van

---

1) <u>Administrative Law</u>, 1961, bl. 2.

2) Dit is 'n kenmerk van die Angel-Saksiese regswetenskap dat hy die bestudering van administratiewe organisasie grotendeels links laat: Georges Langrod: <u>Contribution a l'étude de la terminologie administrative</u>, <u>Rev. Int. des Sc. Admin</u>. Nr. 2/1953, bl. 2, 5.

3) Vir 'n opsomming van die opvattings, sien G.W. Keeton, <u>The Elementary Principles of Jurisprudence</u>, 1949, bl. 281.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die administratiefreg, maar dit omvat nog nie die hele gebied van die administratiefreg nie. Die reëls met betrekking tot judisiële hersiening van administratiewe handelinge is 'n uitgebreide gebied en kan op sigself bestudeer word, alhoewel dit nog nie 'n volledige beeld van die administratiefreg is nie[1].

Enkele Franse opvattings oor die Engelse Administratiefreg

Die Engelse kan hulle daaraan troos dat selfs sommige Franse regsgeleerdes wat heeltemal vertroud met hierdie gebied van die reg is, nie altyd die Engelse administratiefreg goed begryp het nie.

In sy boek Le Droit Français[2] sê René DAVID: „La notion meme de droit administratif est inconnue dans les pays de „common law".

„La distinction du droit public et du droit privé n'est pas faite dans ces pays (in 'n hoë mate is hierdie bewering waar, maar dit beteken nie dat daar nie publiekreg in dié lande bestaan nie); on n'y a pas posé en règle que les solutions du droit peuvent être soumises à des principes et inspirées d'un esprit différent selon que l'on envisage les rapports entre particuliers ou les rapports entre l'Etat (ou la Couronne) et ces particuliers. En l'absence de juridictions, on n'a pas songé, d'autre part, a grouper dans des ouvrages spéciaux les solutions qui étaient admises, par les techniques variées de la common law, dans ce deuxième cas. L'administrative law, qui s'est developpée récemment en Angleterre et aux Etats-Unis, n'est pas l'équivalent du droit administratif francais: l'administrative law ne prétend nullement en effet être autonome par rapport à la common law; on étudie seulement dans cette catégorie nouvelle certains aspects nouveaux que le développement des activités de l'Etat et de ses organes a fait naître au sein d'une common law dont elle ne brise pas l'unité."

Hierdie wanopvatting kan eenvoudig verklaar word. Die skrywer het naamlik 'n heeltemal verkeerde opvatting van wat die common law behels. Vir hom staan „common law" gelyk

---

1) Soos later aangedui sal word, behandel die uitmuntende werk van S.A. de Smith oor „Judicial Review of Administrative Action" nie eers dié onderwerp volledig nie.

2) Tome I, 1960, bl. 117.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

aan privaatreg. Dit is onmoontlik waar. Soos ek reeds verduidelik het, sluit die Engelse „common law" sowel privaatreg as publiekreg in. Professor Ch. EISENMANN[1] vra hom af of 'n administrasie in enige land aan dieselfde reg as 'n private persoon onderwerp kan word en vervolg[2]: „... on peut douter que la prémière (naamlik die stelling dat 'n staatsadministrasie aan dieselfde reëls as gewone onderdane onderwerp word) ait été jamais realisée en aucun pays".

Teenoor DAVID se opvatting kan die kernagtige samevatting van professor RIVERO[3] gestel word waar hy die huidige stand van die administratiefregwetenskap in Engeland raak omskryf.

Engelse administratiefreg het wel deeglik 'n ander patroon as die privaatreg ingeslaan en die rede daarvoor is „la transcendance du pouvoir, l'impossiblité de le mettre sur le même pied que le simple particulier, ou pour reprendre la terminologie continentale, la puissance publique, ... le dilemme dans lequel se trouve engagée l'Angleterre est peut-être le suivant: ou bien la volonté de soumettre l'Administration au droit commun qui ne tient pas compte de ses nécessaires prérogatives contraindra celle-ci à s'exonérer de toute soumission au droit, et ce sera, alors, le "nouveau despotisme" dénoncé par Lord Denning; ou bien on verra, par la force des choses, se développer, comme sur le continent, un droit spécial, ne niant pas, au depart, les prérogatives administratives, mais en enfermant l'exercice dans les limites qu'exige le respect de la liberté"[4].

---

1) Cours de Doctorat, 1951-1952, op bl. 158.

2) Ibid., bl. 159.

3) Cours de Doctorat, 1954-1955, op bl. 81.

4) Sien ook Professor Rivero se voorwoord tot die werk van Lefébure, a.w. bl. iii:
„Seulement, il y a un autre aspect à la solution anglaise: certes, "l'administration anglaise ne peut faire que ce qu'elle est habilitée à faire par des textes de loi ou par le Common law" (bl. 185); moins concrètement, les textes de loi l'habilitent à peu pres l'essentiel de ce que, en France, elle peut faire meme sans cette habilitation; certes, la différence liée à cette dernière formule n'est pas négligeable; il n'en reste pas moins - et l'on peut, sur ce point, aller plus loin que l'auteur - que l'évolution du régime parlementaire, qui, dans l'Angleterre contemporaine, met en fait le pouvoir législatif, par l'action du parti majoritaire, à la disposition du gouvernement, permet à celui-ci d'obtenir de la loi l'exacte mesure de pouvoir dont il a besoin".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Ter afsluiting van die paragraaf oor die Engelse administratiefregwetenskap kan die moeilikhede waarteen dié wetenskap hom telkens by 'n afbakening en kennisname van die administratiefreg stuit myns insiens as volg opgesom word:

(i) 'n gebrekkige onderskeid tussen privaat en publiekreg en alles wat daarmee gepaard gaan, naamlik 'n miskenning van die geaardheid van owerheidsmagte in die staat en die geaardheid van die publiekregtelike verhouding;

(ii) 'n onsuiwer opvatting van die begrip administrasie;

(iii) 'n verkeerde beoordeling van die burgerlike howe se hersiening van administratiewe handelinge;

(iv) tradisionele vooroordeel.

Natuurlik hou hierdie faktore met mekaar verband, maar dit is nuttig om hulle afsonderlik in gedagte te hou om vas te stel waar Engelse skrywers en soms ook hul howe dwaal.

(d) Uitwendige kenmerke van die Engelse sisteem van Administratiefreg

Ten opsigte van sy uitwendige kenmerke vertoon die Engelse administratiefreg verbasend veel gelykenis met die Franse stelsel. Net soos die Franse administratiefreg is die Engelse administratiefreg in sy huidige vorm van resente oorsprong en nog in 'n periode van ontwikkeling. Verder is dit ook ongekodifiseerd en behels die regspraak van die howe ook 'n belangrike deel van die administratiefregreëls.

In een belangrike opsig verskil die Engelse administratiefreg egter wel van die Franse: waar die Franse stelsel 'n geordende stelsel is, gebou op bepaalde riglyne, is die Engelse stelsel die timmerasie van moeilik bepaalbare begrippe soos „Rule of Law", kwasie-judisiële funksies, ens. 'n Mens kry die indruk dat elke Engelse boek oor die administratiefreg gerieflikheidshalwe aan die ou besprekings vashou: het DICEY die administratiefreg van sy tyd verstaan, vorm administratiewe regspraak 'n bedreiging vir persoonlike vryhede, hoe moet die parlement ondergeskikte wetgewing kontroleer, ens?

In Suid-Afrika is die administratiefregwetenskap nog minder ontwikkel as in Engeland. Ek hoop dat hierdie regsvertakking se ontwikkeling nie in dieselfde slaggate as in Engeland sal vasval nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

3. Administratiefreg in ander lande

Hier sal nie die hele agtergrond van die administratiefregstelsels gegee word nie maar slegs 'n paar opvattings oor die geaardheid van administratiefreg in een of twee lande.

(a) Nederland[1)]

In hierdie land is die studie van administratiefreg ook van resente aard. THORBECKE gebruik vir die eerste keer in 1843 die benaming onder sy indeling van „politierecht" - hy onderskei naamlik tussen politiekreg, strafreg en privaatreg. DE LA BASSECOUR CAAN gebruik in 1870 die benaming „politiekreg" vir die geheel van regsreëls met betrekking tot die inwendige en uitwendige bestuur van die staat[2)].

Teenswoordig bestaan daar in Holland nog veel onduidelikheid oor die aard en omvang van die administratiefreg[3)], alhoewel dié wetenskap in dié land alreeds ver gevorder het. Die werke van VEGTING en STELLINGA waarna reeds 'n paar keer verwys is, kan beslis vergelyk met die beste werke wat in Frans geskryf is.

VEGTING[4)] beskou administratiefreg as die geheel van regsreëls wat die regsverhouding reël wat ontstaan uit die verskyning van die staat en sy organe in die gemeenskapslewe, „als dit ordenend maar ook als daaraan aktief deelnemend". Die studie van die administratiefreg het dus ten doel die analisering van die tipe regsbetrekkings waarby 'n owerheidsorgaan as party betrek word. Let daarop dat VEGTING as uitgangspunt die administratiefregtelike regsbetrekking tussen owerheidsorgane onderling of owerheidsorgane en onderdane neem. Hy trek 'n duidelike onderskeid tussen administratiefreg en privaatreg op

---

1) Vir 'n uiteensetting van die groei van die administratiefreg en geskiedenis van die vakwetenskap in Nederland, sien Vegting, a.w., I, bl. 44 e.v.

2) G.A. van Poelje, Beginselen van Nederlandsch Administratief Recht, 1927, bl. XXII.

3) „Tegenwoordig acht haast elk nieuw boek oor administratiefrecht, dat iets meer wil zijn dan onderwijscompendium, zich noch genoopt, het gebouw van den grond af overnieuw op te trekken" (C. van Vollenhoven, Verspreide Geschriften, I, Omtrek van Het Administratiefrecht, bl. 83).

4) Vegting a.w. I, bl. 7-8, 12. Sien ook W.G. Vegting, Administratiefrecht, Enige opmerkingen over zijn aard en zijn plaats in het rechtsgeheel, T.H.R-H.R. 1949, bl. 283 op bl. 293.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die beginsel dat administratiefreg ongelyke regsbetrekkinge en die privaatreg gelyke regsbetrekkinge reël[1].

VEGTING lê klem op die funksionele aard van die administratiefreg. Die staatsreg het te doen met die organisasie van die staat en die administratiefreg met die funksionering of staatswerksaamheid van die staatsorgane. Dit lig hy met die ou beeld toe: Staatsreg het te doen met die staat in rus, administratiefreg met die staat in beweging[2].

STELLINGA[3] gaan ook uit van die funksionele standpunt: „Administratiefrecht (is) het recht dat regels geeft voor het handelen van owerheidsorganen ter uitoefening van die vier functies: bestuur, politie, wetgeving en rechtspraak alsmede voor het optreden van de burgers ter uitoefening van hun staatsrechtelijke bevoegdheden en ter nakoming van hun staatsrechtelijke verpligtingen" (my onderstreping).

In hierdie definisie moet die volgende punte opgemerk word:-

(1) STELLINGA maak duidelik onderskeid tussen administratiefreg en privaatreg en hy doen dit op die beginsel van Dooyeweerd, naamlik dat daar tussen die administratiefregtelike verhouding en die privaatregtelike verhouding struktuurverskille is[4]. Trouens, hierdie skrywer is 'n voorstander vir die outonomie van die administratiefreg en hy wys daarop dat die administratiefreg inherent die moontlikheid het om homself uit te bou sonder om van privaatregtelike figure gebruik te maak[5].

(2) Bostaande definisie tref ook die onderskeid tussen owerheidswerksaamheid en owerheidsorganisasie, d.w.s. weer 'n beklemtoning van die funksionele aspek van administratiefreg. STELLINGA het nog 'n meer bepaalde opvatting

---

1) A.w., bl. 14.

2) A.w., bl. 9.

3) Stellinga, a.w. bl. 13; Sien ook J.R. Stellinga, Nieuwe banen voor de studie van het staatsrecht, T.H.R.H.R., 1949, bl. 173 op bl. 173. Dit is interessant dat Stellinga se opvatting van die administratiefreg ook by die Belgiese skrywer Orban gevind word; laasgenoemde skrywer (sien Buttgenbach, André, Manuel de Droit Administratif, 1959, bl. 7) definieer administratiefreg „comme étant l'étude juridique de „la mise en action de tous les pouvoirs" et, par conséquent, „le droit constitutionnel detaillé."

4) A.w., bl. 15.

5) „Daarom is het dubbel te betreuren dat er te onzent schrijvers zijn geweest, die in stede van dit te doen (d.w.s. die lacunes op die wyse van die administratiefreg self te oorbrug), de prikkel tot verdere uitbouw van het administratiefrecht juist hebben weggenomen door het voor te stellen, alsof elke onvolledigheid van dit rechtsonderdeel door het privaatrecht wordt opgevangen" (bl.19).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van die administratiefreg as VEGTING - vir laasgenoemde het die administratiefreg te doen met die optrede van die owerheid; dit sluit onder andere ook daardie regsreëls in wat te doen het met toekenning van administratiewe bevoegdhede. Vir STELLINGA is administratiefreg slegs daardie regsreëls wat betrekking het op die uitoefening van administratiewe bevoegdhede. Administratiefreg het dus net te doen met administratiewe prosedures in die staat. Alle regsreëls wat te doen het met organisasie en toekenning van bevoegdhede in die staat is staatsreg. Dit is daarom dat hy praat van burgers se staatsregtelike bevoegdhede en staatsregtelike verpligtinge - hierdie bevoegdhede en verpligtinge word deur reëls van die staatsreg bepaal, eers as hulle geaktiveer word, d.w.s. opgeëis word teenoor die staat of die staat die verpligting handhaaf, kom reëls van administratiefreg ter sprake.

In die lig van hierdie beskouing kan die skrywer se verdeling van die regstof verstaan word: hy maak 'n vertikale indeling van sy regstof. Hy deel die hele gebied van die staatsreg in vier hooffunksies: wetgewing, polisie, bestuur en regspraak en beskou al die reëls ter uitoefening van hierdie funksies as administratiefreg. Die prosedure wat die parlement volg om 'n wetsontwerp aan te neem, val m.a.w. ook onder administratiefreg. Die bring mee dat administratiefreg sy aan sy met die staatsreg werk en nie slegs 'n onderafdeling daarvan is nie.

'n Kenmerk van die Nederlandse administratiefregwetenskap is die moeite wat geneem word om die administratiefregwetenskaplik af te baken, veral teenoor die privaatreg, maar ewe sterk teenoor die staatsreg. In Frankryk, weens die teenwoordigheid van administratiewe regbanke, word bewustelik of onbewustelik uitgegaan van die standpunt dat die magskring of jurisdiksie van hierdie howe 'n nuttige afbakening van die administratiefreg teenoor die staatsreg bied. In Holland is daar nie administratiewe regbanke nie. Skrywers probeer dus met groot sorg 'n onderskeid op grond van geaardheidsverskille tussen administratiefreg en staatsreg te trek sonder om daardeur die gebied van die staatsreg te eng af te kamp. Hierdie aspek sal ek weer noem as ek by die onderskeid tussen of afbakening van administratiefreg en staatsreg kom.

(b) België[1)]

Die hele ontwikkeling van die administratiefreg en die

---

1) Vir 'n bondige oorsig van die ontwikkeling van Belgiese administratiefreg die afgelope 150 jaar, sien die verslag van Ed.-P. Seeldrayers en Lucien Talloen in die Nice-Monaco konferensie van die Institut International des Sciences Administratives 1951, soos reeds aangehaal.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

wetenskap van die vak in hierdie land dra beslis 'n Franse karakter. Opmerklik is dit dat by 'n omskrywing van die administratiefreg, in teenstelling met die Hollanders, die klem onmiddellik weer op die organisatoriese of strukturele val; met ander woorde, administratiefreg is die geheel van regsreëls met betrekking tot administratiewe owerheidsorgane. Pierre WIGNY[1] omskryf hierdie deel van die reg soos volg: „Le droit administratif est cette branche du droit public interne grace à laquelle les differents services publics qui sont groupés en administrations de l'Etat, des provinces, des communes, ou sont sous la dépendance de ces administrations, et qui constituent généralement des personnes publiques, sont régis dans le cadre du droit constitutionnel, au point de vue de leur organisation et de leur fonctionnement". Ten opsigte van hierdie definisie die volgende opmerkings:

(i) administratiefreg is deel van die publiekreg;

(ii) die administratiefreg het te doen met die reëling van services publics.

Die skrywer neem „services publics" op as strukturele begrip, met ander woorde dit gaan nie oor die staatsaktiwiteite nie maar oor die verskillende owerheidsliggame as instellings. Hier sluit hy by die Franse opvatting aan[2].

'n Meer resente opvatting van die administratiefreg in België is dié van André BUTTGENBACH: „Le droit administratif est cette branche du droit public interne, qui étudie[3] les règles juridiques spéciales propres à la mise en action du pouvoir exécutif et des administrations et services publics qui en dependent et qui ont pour but d'assurer la réalisation du bien public[4].

---

1) Droit Administratif, 1953, bl. 17.

2) André de Laubadère, Manuel de Droit Administratif, 1959, bl. 3.

3) Streng gesproke is dit nie die administratiefreg wat die regsreëls bestudeer nie, dit is die beoefenaars van die wetenskap van die administratiefreg.

4) Die doel van reëls van administratiefreg, naamlik die realisering van die openbare wel, is nie 'n besondere kenmerk van die regsreëls alleen nie - B. besef dit ook en sê op bl. 8 dat ander reëls van publiekreg ook „tendent a la réalisation du bien public, seul objet des activites étatiques. Mais si les règles qu'ils (d.i. staatlike wetgewers) enoncent y tendent, elles ne le réalisent pas" - dit is naamlik slegs reëls van administratiefreg wat die openbare wel realiseer. Dit is egter nie korrek nie: reëls van administratiefreg beoog („tendent") ook die verwesentliking van die „bien public", dit is slegs die werklike administratiewe optrede wat inderdaad die openbare wel realiseer.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Il comprend l'ensemble des règles qui, en vue de cette réalisation, gouvernent les personnes publiques administratives, les administrations et services publics que en dependent, et les moyens mis à leur disposition.

Il étudie enfin les règles applicables aux modes de solution des litiges administratifs" (skrywer se eie onderstreping).

Hieruit die volgende opmerkings:-

(i) Reëls van administratiefreg het te doen met die handelings van die uitvoerende gesag.

(ii) Met die eerste oogopslag lyk dit asof volgens hierdie beskrywing reëls van die administratiefreg net te doen het met die optredes (mise en action) van die uitvoerende gesag; in die tweede paragraaf (en trouens uit die stof wat behandel word) blyk dit duidelik dat die skrywer die administratiefreg in twee dele beskou (moontlik drie as 'n mens die regsreëls met betrekking tot die „modes de solution des litiges administratifs" apart reken), naamlik die reg met betrekking tot hulle struktuur van openbare administratiewe liggame, en die reg met betrekking tot hulle optredes (moyens mis à leur disposition).

(iii) In iedere geval probeer hierdie skrywer nie die administratiefreg materieel afbaken nie, maar gebruik 'n formele kriterium, naamlik die administratiewe instellings, administrasies en openbare dienste wat van eersgenoemde afhanklik is[1].

4. Suid-Afrika

Aangesien die Suid-Afrikaanse administratiefreg my uitgangspunt vir die res van hierdie ondersoek sal bly, wil ek nie nou breedvoerig op die verskillende aspekte en kenmerke van hierdie regsvertakking by ons ingaan nie. Daar word volstaan met 'n paar algemene opmerkings oor die geaardheid van ons staatsadministrasie, ons burgerlike howe se rol in die hersiening van administratiefregtelike aktiwitiete en kenmerke van ons administratiefreg.

(a) Die plek van die Suid-Afrikaanse staatsadministrasie in die staatstruktuur[2]

Net soos in Engeland brei die staatsaktiwiteite by ons op alle terreine van die gemeenskapslewe uit - dit

---

1) Sien ook bl. 8.

2) In die geheel sien professor J.J. Ross se artikel, Die uitoefening van kontrole oor die uitvoerende mag in die staat, T.H.R-H.R., 1957, bl. 1.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

verklaar die geweldige groei van die administratiefreg. Ons het dieselfde streng hiërargie van staatsdepartemente, die wetgewende oppergesag van die parlement, kabinetsbestuur wat 'n eenvormige administratiewe beleid verseker en dien ten gevolge die eenheid en sterkte van die uitvoerende mag. 'n Paar opvallende verskille tussen die Engelse en Suid-Afrikaanse staatsadministrasies is die volgende:-

(i) Uit 'n strukturele oogpunt is die verdeling in provinsies met eie Provinsiale Rade en uitvoerende magte binne die provinsies 'n besondere kenmerk van die Suid-Afrikaanse staatstruktuur. Dit het die gevolg dat naas die sentrale staatsadministrasie daar vier sterk provinsiale administrasies bestaan. Daar is dus 'n baie besliste desentralisasie van die staatsadministrasie. Die Suid-Afrikaanse provinsiale stelsel het 'n meer kontinentale inslag en vergelyk in baie opsigte met die Nederlandse stelsel. (Soms word ons provinsiale stelsel met die Switserse stelsel vergelyk; dit is egter 'n geforseerde analogie omdat Switserland 'n federale staat is. Die analogie tussen die Nederlandse en Suid-Afrikaanse stelsels daarenteen, is treffend[1].)

---

1) Die provinsiale ordening van die Nederlandse staat het beoog om outonomie en selfbestuur binne sekere grense aan die provinsiale besture toe te ken. Die Grondwet van 1815 het aan die provinsiale besture die beskikkings- en beslissingsreg ten opsigte van alles wat tot die gewone inwendige administrasie en ekonomie van die provinsiale staat behoort, gegee. Maatreëls wat provinsiale wetgewers neem, mag egter nie met wette van die State-generaal bots nie en is onderworpe aan die goedkeuring van die kroon.

Mettertyd het dit egter geblyk dat die kroon die belangrike rol in die bestuur van provinsies speel - die koning het naamlik self wysigings voorgestel of voorstelle ingedien; of ordonnansies wat slegs deur die gedeputeerde state (uitvoerende komitees van die provinsiale wetgewers) aangeneem is, as ordonnansies vir die betrokke provinsie aangeneem. Aan die grondgedagte van die 1815-grondwet is dus nie vasgehou nie. Op verskillende wyses het die sentrale regeringsgesag ingegryp. Die gevolg is dat die provinsies al meer hul outonomie en selfstandige karakter verloor het.

Die verlies van die provinsies se outonomie word deur Nederlandse juriste aan twee oorsake toegeskryf. Die eerste hiervan is die invoering van die Franse prefekte-sisteem. (Die Franse prefek is naamlik die hoof van die provinsie of „department" en staan direk onder die beheer van die sentrale regering). Die Kommissaris van die Koning in elke provinsie (soms ook goewerneur genoem) word deur die sentrale regering aangestel en betaal, en is belas met die uitvoering van die bevele van die sentrale regering en met die toesig oor die Provinsiale State se verrigtinge. Die ander belangrike oorsaak vir die verlies van die Nederlandse provinsies se selfstandigheid is die feit dat die provinsies se finansies deur die sentrale gesag beheer word. Dit bring noodwendig 'n groot mate van afhanklikheid van

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(ii) Ten spyte van genoemde desentralisasie is sekere staatsdienste by ons weer kenmerkend gesentraliseerd. Dit geld veral enigiets wat te doen het met die reëling van Bantoesake. Trouens, die Suid-Afrikaanse Bantoe-administrasie en aangeleenthede wat daarmee verband hou, domineer in 'n hoë mate ons administratiewe patroon.

(iii) Voortvloeiende uit voorafgaande is dit 'n kenmerk dat ons administrasie groot magte het. Natuurlik is hierdie magte alleen gedelegeerd en die parlement moes daartoe toegestem het. Nogtans is dit 'n kenmerk dat die administrasie uitgebreide wetgewende bevoegdhede[1], afdwingings- of eksekutore magte[2] en baie diskresionêre bevoegdhede het. Om soos LEFÉBURE ten opsigte van die Engelse administrasie te probeer voorgee (alhoewel myns insiens sonder oortuiging) dat 'n staatsadministrasie nie outonoom kan wees as hy onder parlementêre oppergesag staan nie, word deur die Suid-Afrikaanse voorbeeld geloënstraf. Sowel in sy struktuur en sy magte vertoon ons administrasie hom besonder sterk. (Let wel, dit gaan glad nie oor die wenslikheid al dan nie van sterk administrasies nie, alleen oor die kenmerke van ons administrasie.)

(b) Die burgerlike howe se kontrole van administratiewe werksaamhede[3]

Die burgerlike geregshowe is die tradisionele kontroleerders van ons administrasie. Die hooggeregshof van

---

die sentrale gesag mee.

Die magte en organisasie van provinsiale besture word ingevolge die bepalings van art. 135 van die Grondwet deur 'n wet van die State-generaal gereël (die sg. „Provinsiale Wet"). Die vernaamste bevoegdhede van die provinsiale bestuursorgane is die volgende:
(a) die kontrole oor die gemeente-besture;
(b) die kontrole oor die waterskappe;
(c) die beslegting van verskillende administratiefregtelike geskille.

1) Art. 14 van Wet No. 31 van 1961 is bv. 'n resente voorbeeld van 'n „Henry VIII-clause"; die Staatspresident se bevoegdheid om enige wet of bepaling daarvan te herroep, wat van toepassing op 'n ingelyfde gebied is, word wel deur die parlement gekontroleer.

2) 'n Goeie voorbeeld van waar ons administrasie so 'n „exécution d'office" kan bewerkstellig, word verskaf deur art. 38 (3)(e) van Wet No. 25 van 1945. Sien in verband hiermee Springs Town Council v. Mahlangu, 1961 (1) S.A. 80 (W).

3) Sien in die algemeen hieroor A. Lourie, Administrative Law in South Africa, S.A.L.J., 1927, bl. 11; B. Beinart, Administrative Law, T.H.R-H.R. 1948, bl. 204, asook my eie aantekening: Judisiële beheer en administratiewe uitvoering, T.H.R-H.R. 1961, bl. 272. Raubenheimer, a.w. bl. 137 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die Republiek het inherente jurisdiksie om administratiewe optredes van die administrasie te hersien tensy dié bevoegdheid uitdruklik of by noodsaaklike wetsduiding uitgesluit word[1]. In sommige gevalle verleen die wette 'n reg van appèl na die burgerlike howe. Net soos in Engeland is ons howe ook al verwyt dat hulle nie oor die gespesialiseerde kennis besit om administratiewe optrede behoorlik te bereg nie, dat hulle uitsprake mank gaan aan 'n gebrek aan sisteem en dat daar selfs 'n mate van antipatie by hulle jeens owerheidsoptrede is[2]. Ek gaan nie op dié aspekte in nie - sommige daarvan is waar, ander word weer oordryf - maar wil slegs op een of twee hoogs belangrike verskille tussen ons howe en die Engelse howe se hersieningsfunksie wys:-

(i) In Suid-Afrika geskied hersiening van die geldigheid van administratiewe optrede deur die burgerlike howe by wyse van hoofsaaklik twee regsmiddels, naamlik hersiening en appèl (die ander regsmiddels, naamlik interdik, mandamus, verklaring van regte, speel 'n minder belangrike rol). In geval van owerheidsaanspreeklikheid uit hoofde van onregmatige daad of kontrak word die gewone skadevergoedingsaksies aangewend.

Die eerste en belangrikste punt om op te let is die afwesigheid by ons van enigiets wat lyk op die Engelse gemeenregtelike regsmiddels, naamlik die „prerogative writs", („certiorari" en „prohibition"). Hersiening en appèl geld by ons as algemene reël sonder dat dit enigsins beïnvloed word deur die geaardheid van die owerheidsfunksie wat aangeval word.

(ii) Die Suid-Afrikaanse burgerlike howe openbaar in hul hoedanigheid as kontroleerders van die administrasie soms 'n verbasende bereidheid tot selfstandige uitvoerende optrede. In Frankryk sal die Conseil d'Etat in die reël nooit 'n bevel ten opsigte van administratiewe optrede maak nie en die administrasie in daardie land is in teorie nie gebonde aan uitsprake van administratiewe regbanke nie (dit wil nie sê dat die uitsprake van die Conseil d'Etat nie in alle gevalle regsgevolge het nie - sien later), terwyl by ons die howe soms inderdaad die administrasie dwing tot 'n sekere optrede. In Engeland mag die howe ook nie 'n bevel

---

1) Sien die regspraak deur Raubenheimer, a.w. bl. 139 (voetnoot 2) aangehaal.

2) Sien die kritiek wat Raubenheimer, a.w., op verskeie plekke in sy werk opper.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

teen die administrasie gee nie (die sogenaamde „injunction" is eerder 'n verklaring van regte - sien later).

Ons howe laat hulle weinig afskrik deur die uitsluiting van hul hersieningsbevoegdheid in 'n wet en vind soms nogal maklik maniere om so 'n beperking te omseil.

In ons regspraak is sekere hersieningsgronde baie verder en gunstiger vir die onderdaan ontwikkeld as in Engeland. Soos later aangedui sal word, geld dit duidelik in die geval van die sogenaamde reëls van natuurlike regverdigheid en sekere hersieningsgronde soos die redelikheid van administratiewe optrede.

Ons howe se uitoefening van hul hersieningsfunksies is glad nie inkompetent of halfhartig nie. Die enigste verwyt is dat dit nie altyd logies volgens 'n sisteem verloop nie. Dit is nie slegs die howe wat daarvoor te blameer is nie, maar die onontwikkelde Suid-Afrikaanse administratiefregwetenskap.

(c) Die Suid-Afrikaanse administratiefregwetenskap

Om te beweer dat die Suid-Afrikaanse administratiefregwetenskap nog nie ontwikkeld is nie, beteken hoegenaamd nie dat die vertakking van ons reg nog geen wetenskaplike aandag gekry het nie. Daar bestaan talle verdienstelike werke wat sekere aspekte van die administratiefreg behandel, byvoorbeeld plaaslike owerhede, Bantoeadministrasie, Groepsgebiedewetgewing, ondergeskikte wetgewing, ens[1].

---

1) Ek wil nie 'n opgaaf van Suid-Afrikaanse literatuur oor hierdie verskillende onderwerpe gee nie; ek wil net een en ander opmerking maak. Hoofregter L.C. Steyn se bekende Uitleg van Wette, derde uitgawe, 1963, is seker die toeganklikste en bruikbaarste boek op die gebied van die administratiefreg wat ons het. Ten spyte van sy onpretensieuse naam behandel dié boek hoofsaaklik die belangrike aspek van Suid-Afrikaanse administratiefreg, naamlik die oordeel van ons howe oor die omvang en toepassing van administratiewe bevoegdhede ingevolge wette verleen. Hou 'n mens in gedagte dat wetgewing die vernaamste bron van administratiefreg is en dat die contentieux administratif, dit wil sê die regspraak in verband met administratiewe optrede, die belangrikste aspek van administratiefreg is, besef 'n mens welke belangrike regstof hierdie boek behandel.

Die enigste doktorale proefskrif in Suid-Afrika wat tot dusver 'n administratiefregtelike onderwerp behandel is J. Raubenheimer se Kollegiale Administratiewe Howe in die Republiek van Suid-Afrika, Potchefstroom 1962. In dié opsig is hierdie werk beslis baanbrekerswerk.

Die mees resente werk by ons oor die administratiefreg is L.A. Rose Innes se Judicial Review of Administrative Tribunals in South Africa, 1963. Hierdie is die eerste Suid-Afrikaanse werk oor judisiële hersiening van administratiewe handelinge en dit bevat 'n groot aantal bruikbare gegewens. Met dié werk het die skrywer egter nie beoog om 'n wetenskaplike ontleding van die gebied van ons reg te

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Wat in Suid-Afrika egter nog ontbreek, is 'n studie van die grondbeginsels van die vak. Eers as 'n mens hierdie inleidende kennis het, kan 'n mens met 'n detailstudie van verskillende rigtings begin. Sulke detailstudies kan op verskillende maniere georiënteer word, òf na die organisasie en funksies van 'n bepaalde orgaan of groep organe, byvoorbeeld plaaslike besture, owerheidsorgane onder die Groepsgebiedewette ens., òf die studie kan 'n sekere owerheidsfunksie as uitgangspunt neem, byvoorbeeld wetgewing deur die administrasie of die hersieningsfunksies van die burgerlike howe, òf dit kan die studie van 'n sekere objek van administratiewe bevoegdhede wees, byvoorbeeld elektrisiteitsvoorsiening[1]. Al sulke detailstudie, hoewel absoluut noodsaaklik, word egter ontoeganklik vir regsgeleerde, praktisyn, student of administrator as daar nie 'n sentrale doktrine bestaan nie. In Suid-Afrika ontbreek dit nog; hierdie ondersoek is 'n beskeie poging om so 'n wetenskaplike geheel te probeer bewerkstellig.

Kortliks een of twee Suid-Afrikaanse opvattings oor die administratiefreg.

Die eerste omskrywing van administratiefreg by ons word deur A. LOURIE in sy artikel, reeds deur my aangehaal, gegee: „Administrative law may be defined as that collection of legal rules which determines the relation between the Courts

---

gee nie (bl. iii) en gevolglik is daar baie aspekte wat nie werklik wetenskaplike aandag kry nie, bv. die verskillende administratiewe handelinge en die hersieningsgronde wat die howe aanwend, soos onredelikheid, mala fides, oorweging van feitelike omstandighede, ens. Sien my eie resensie oor hierdie boek in die T.H.R-H.R., 1964, bl. 166.

1) Sien in hierdie verband A.P. Burger, 'n Administratiefregregtelike ondersoek na die Voorsiening van Elektrisiteit in Suid-Afrika, Proefskrif, Ll. M. Universiteit van Suid-Afrika, 1962. 'n Klassieke voorbeeld van so 'n behandeling van die regstof is die Amerikaanse werk van Ernst Freund, Administrative Powers over Persons and Property, tweede druk, 1939. Hierdie skrywer neem die onderdaan en sekere objekte van die administratiefregtelike verhouding, nl. die eiendom van die onderdaan wat in een of ander administratiefregtelike verhouding tot die owerheid staan, as uitgangspunt; hy deel die werk in 'n analitiese en beskrywende deel in. Onder die eerste deel, nl. die analitiese, behandel hy begripsbepalings en die organisasie van administratiewe owerheidsorgane, die verdeling en werking van administratiewe bevoegdhede en die regsmiddels wat onderdane teen die administratiewe owerheidsorgane kan aanwend. In die tweede deel behandel hy dan besondere administratiewe bevoegdhede van openbare organisasies („public utilities"), handelskeepvaartliggame, banke, assuransie-instellings, handelsinstellings en bevoegdhede in verband met godsdiens, onderwys, politieke bedrywighede, ens. Die tweede deel is dus weer detailstudie; die eerste deel is 'n wetenskaplike analise van die geaardheid wat ek beoog.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

of Law and bodies endowed by statute with powers which involve a determination of private rights independently of the ordinary process of the Courts". Hierdie omskrywing handel egter net oor 'n brokstuk van die administratiefreg, naamlik die hersiening deur die burgerlike howe van administratiewe handelinge van „bodies endowed by statute with powers which involve a determination of private rights independently of the ordinary process of the Courts". Waarskynlik bedoel LOURIE met laasgenoemde administratiewe regbanke, asook administratiewe liggame wat diskresionêre magte ten opsigte van belange of vermoënsregte van onderdane het.

Professor B. BEINART sê weer: „Administrative law is nothing more than the law relating to the administration, determining the organisation, powers and duties of administrative authorities. As such, it is part of the executive function"[1]. Met ander woorde Professor BEINART staan 'n strukturele benadering voor: administratiefreg is eenvoudig die reg met betrekking tot die staatsadministrasie, dit wil sê die verskillende administratiewe instellings. Die beswaar is dat hy administrasie nie duidelik omskryf nie, origens is ek, soos ek binnekort sal konkludeer, dit met hom eens. (Let net op die onpresiesheid: reg is nie „part of the executive function" nie. Regsreëls reël die verskillende owerheidsfunksies, dit is nie deel van daardie funksies nie. Weliswaar is daar onder andere 'n owerheidsfunksie om regsreëls te skep - naamlik die wetgewende funksie; die regsreëls wat aldus ontstaan, reël weer verskillende funksies, organisasies, verhoudings, ens. en vorm soms wel deeglik deel van die geheel van administratiefreg, maar vorm nie deel van 'n funksie nie.)

RAUBENHEIMER[2] sluit hom aan by die funksionele standpunt: „In hoofsaak kom dit („administratiewe reg") neer op die regsreëling van die funksionering van die uitvoerende gesag van die staat as syne een van die drie staatsmagte waarin die staatsfunksionering by uitstek gemanifesteer word," (skrywer se eie onderstreping). Hy huldig min of meer Stellinga se opvatting[3].

---

1) Raadpleeg bl. 207 van sy artikel wat ek aangehaal het.

2) A.w., bl. 1.

3) Raubenheimer kom nêrens tot 'n duidelike afbakening nie. Let daarop dat staatsfunksionering nie by uitstek in die uitvoerende mag gemanifesteer word nie. Baie mense sal met reg beweer dat die hoofmanifestasie van staatsfunksionering in sy parlementêre wetgewing lê. Op bl. 6 staan hy die opvatting van staat in rus (staatsreg) teenoor staat in beweging (administratiefreg) voor.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Onder „uitvoerende gesag" verstaan hierdie skrywer nie die tradisionele opvatting van die uitvoerende gesag in die staat nie, maar die „uitvoerende gesag" van die wetgewende, uitvoerende, regsprekende organe van die staat, dit wil sê administratiewe of uitvoerende optredes en prosedures van alle owerheidsorgane. Dit is wesentlik ook waarop STELLINGA se beskouing neerkom, behalwe dat RAUBENHEIMER nie verduidelik wat hy met die owerheidsfunksie „politie" maak nie. Volgens so 'n beskouing gooi RAUBENHEIMER se proefskrif staatsreg en administratiefreg deurmekaar en loënstraf hy die onderskeid wat hyself op bl. 5 e.v. trek.

Ten slotte wil ek net terloops 'n resente uitspraak oor Suid-Afrikaanse administratiefreg noem[1]: „There is no closely knit body of administrative law, but only an amorphous mass of rules to be culled from a multitude of sources". So 'n opvatting weerspreek enige poging tot 'n analise van die regstof. Ek glo nie dit is nodig om wanhopig oor ons administratiefreg te raak nie. Owerheidsoptrede is nie so 'n willekeurige en onbepaalbare skrikbewind dat 'n mens nie daaruit eenvormigheid en reëlmatigheid van organisasie en funksionering en derhalwe 'n sisteem van regsreëls wat dit beheers, sou kon aflei nie.

(d) Kenmerke van Suid-Afrikaanse administratiefreg

Ons administratiefreg vertoon dieselfde uitwendige kenmerke as die Franse en Engelse stelsels, naamlik die geweldige omvang van die inhoud daarvan, die jeugdigheid van die meeste administratiefregsreëls, die afwesigheid van 'n administratiewe kode en die belangrikheid van regspraak. 'n Vergelykende ondersoek na die administratiefreg in genoemde lande is inderdaad nie geforseerd as 'n mens op sulke duidelike uitwendige ooreenkomste in geaardheid let nie.

KONKLUSIE

Tot dusver is die verskil tussen publiekreg en meer bepaaldelik administratiefreg, en privaatreg bespreek en op die wesentlike verskil gewys, naamlik dat publiekreg andersoortige verhoudings as die privaatreg reël. Daarna is 'n uitsetting van die administratiewe stelsels van Frankryk, Engeland en Suid-Afrika gegee asook 'n oorsig van die opvattings

---

1) Hahlo en Kahn, The Union of South Africa. The Development of its Laws and Constitution, 1960, bl. 183.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

aangaande hul stelsels van administratiefreg. Ook is op 'n paar Nederlandse en Belgiese opvattings gewys. Deurgaans is klem gelê op die funksionele teenoor die strukturele of organiese benadering.

Die vraag waarop deurgaans afgestuur word, is: Wat behels die naam administratiefreg, wat is die geaardheid en omvang van die regsvertakking? My voorgestelde oplossing sal natuurlik hoofsaaklik ten opsigte van Suid-Afrika gerig word.

Wat is administratiefreg? Die eenvoudige antwoord hierop is dat dit die reg met betrekking tot die staatsadministrasie is[1]. Die antwoord is voor die hand liggend. Die vraag is egter òf 'n mens administrasie opneem as die geheel van administratiewe aktiwiteite in die staat, dit wil sê die funksionele benadering[2], òf die geheel van administratiewe organe in die staat, dit wil sê die strukturele benadering. Die funksionele benadering hou geweldig baie moeilikhede in.

(i) Dit is haas onmoontlik om 'n administratiewe funksie te omskryf. Is administratiewe regspraak en administratiewe wetgewing 'n administratiewe funksie al dan nie? As 'n mens beweer dat dit 'n administratiewe funksie is, is dit onmoontlik om na geaardheid te onderskei tussen die funksies wat die parlement en 'n administratiewe orgaan beklee met wetgewende funksies uitoefen, of tussen die funksies van burgerlike howe en administratiewe regbanke. Die geaardheid van die funksie bly dieselfde of die parlement dan wel een of ander klein administratiewe orgaan dit doen. Sou 'n mens sê dat regspraak en wetgewing nie

---

1) Sien Prof. Ch. Eisenmann se Cours de doctorat, 1951-1952, Droit Administratif, bl. 134: „... le droit administratif est l'ensemble des règles de droit dont l'Administration est sujet, soit actif, soit passif, ou: qui valent pour l'Administration, dans une mesure quelquonque".

2) 'n Voorbeeld van so 'n funksionele definiëring van staatsadministrasie word deur Ghose, a.w. op bl. 1 gegee: „Administration, broadly speaking, is the sum-total of acts by which a state seeks to effectuate its intentions and purposes. When, in so acting, the State is obliged to follow and enforce (more or less) definite rules and principles, there is administrative law". Sien ook Goodnow, a.w. bl. 2, 5; hierdie skrywer staan self egter die organiese benadering voor, bl. 8-9: „Administrative law is therefore that part of the public law which fixes the organisation and determines the competence of the administrative authorities, and indicates to the individual remedies for the violation of his rights".
Nog 'n voorbeeld van die funksionele benadering in die bekende Belgiese werk van De Brouckere en Tielmans, Repertoire de l'administration, deel 6, 1835, bl. 419: „L'administration est l'action du pouvoir exécutif appliqueé aux intérêts de la societé".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

administratiewe handeling is nie, maar dat slegs dié handelinge wat te doen het met die staat in beweging administratiewe handelinge is, loop 'n mens jou weer vas. Eerstens is die staat juis in beweging as hy wetgewende of regsprekende funksies uitoefen. Tweedens word baie staatsaktiwiteite juis geaktiveer deur parlementêre wetgewing. Die wyse van optrede en prosedures van die parlement sou dan by uitnemendheid 'n administratiewe funksie wees.

(ii) 'n Mens kan soos STELLINGA beweer dat die administratiewe funksie uit daardie prosedures bestaan wat die staat moet volg om sy staatsregtelike funksies, naamlik wetgewing, regspraak, bestuur of polisie, te verrig. Dit beteken dat alle regsreëls wat te doen het met organisasie, omvang van bevoegdhede en administratiewe struktuur, staatsreg is, en slegs daardie reëls wat owerheidsprosedure reël, administratiefreg. Hierdie is 'n konsekwente maatstaf maar dit is onbruikbaar:

(a) dit tref 'n geforseerde onderskeid tussen staats- en administratiefreg, en versnipper die hele gebied van die vakwetenskap;

(b) dit maak van die administratiefregwetenskap weinig meer as 'n studie van administratiewe prosedures.

Die enigste ondubbelsinnige wyse om tot 'n bepaling van die geaardheid van die administratiefreg te kom, is om die administrasie as organiese eenheid te beskou en te sê dat administratiefreg die geheel van regsreëls is wat te doen het met die organisasie, funksies en optrede van administratiewe organe in die staat. Met ander woorde as 'n mens vasgestel het dat daar 'n administratiewe orgaan bestaan, weet 'n mens dat sy samestelling en funksies deur die administratiefreg gereël word. Die uitgangspunt is derhalwe die instelling, die administratiewe orgaan[1]. Administratiefreg reël die organisasie en funksies van administratiewe organe en die verhoudings waarin die organe by die uitoefening van genoemde funksies te staan kom hetsy tussen onderdane, hetsy tussen ander organe.

Met hierdie omskrywing word met die ontwikkeling en realiteit van die vak rekening gehou. 'n Heeltemal „logiese"

---

1) Eisenmann, Cours de doctorat, 1951-1952, bl. 136: „Encore une fois, la discipline droit administratif ne s'est à aucune époque edifiée, construite sur la pierre administration - activité ou fonction, mais toujours sur la pierre administration - institution ou appareil. Et ainsi s'est-elle definie, c'est-a-dire delimitée elle-même. Or, revenons-y, jamais l'administration n'a pu se definir par la fonction administrative qu'elle exercerait".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

of konsekwente maatstaf soos die funksionele, nl. dat administratiefreg met die uitoefening van uitvoerende gesag of die staat in beweging te doen het, moet liewers vermy word omdat dit tot gekunstelde resultate lei. Die administratiefreg het te doen met die staatsadministrasie en het uit die staatsreg ontwikkel omdat daar besef is dat die administrasie deur 'n eenheid van besondere regsreëls beheers word.

Die finale en belangrike vraag is nou: Wat is 'n administratiewe orgaan? Die beoordeling van wat 'n administratiewe orgaan is, sal hoofsaaklik afhang van wat die staatstruktuur van die betrokke land is. In Frankryk wat die kenmerk het dat sy gewone burgerlike howe heeltemal van die staatsadministrasie geskei is, sal dié howe gewoonlik nie as administratiewe organe beskou word nie. Maar selfs daar vind 'n mens ook nie 'n absolute skeiding nie, want die administratiewe regbanke kan byvoorbeeld sake rakende die organisasie van die burgerlike howe verhoor; sulke aangeleenthede word wel deeglik as administratiefregtelike kwessies beskou[1]. As algemene reël word onder administratiewe organe verstaan dié owerheidsorgane wat in hul optrede en organisasie verskil van die tradisionele regterlike mag in die staat en in 'n hiërargie van staatsorgane inskakel, sodat hulle onderworpe is aan hoër gesag binne die staatstuktuur[2]. VEDEL[3] lê daarop klem dat 'n owerheidsorgaan „la détention de prérogatives de puissance publique" moet hê.

EISENMANN[4] maak beswaar teen die kriterium dat administratiewe organe daardie staatsorgane is wat te doen het met die uitvoering van wette. Dit is 'n grondige beswaar, want die administrasie tree soms selfstandig op sonder dat hy juis dié of daardie wet uitvoer. In die algemeen het administratiewe organe in die staat te doen met die uitvoerende taak en dit geskied op 'n besondere manier deur die uitoefening en gebruikmaking van owerheidsgesag[5]. Let wel met

---

1) In die reël kan die Conseil d'Etat wel kennis neem van sake wat te doen het met die organisasie van die „services judiciares", maar dié saak het fyn nuanses, sien die regspraak deur Rivero, D.A. op bl. 139 aangehaal.

2) Sien Eisenmann, Cours de doctorat, 1951-1952, bl. 155-157.

3) C.E. Etudes et Documents, 1954, bl. 47 (voetnoot 2).

4) Cours de doctorat, 1951-1952, bl. 144 e.v.

5) Vedel, C.E. Et. a Doc. 1954, bl. 45: „Au fond, les particuliers concourent aussi à l'exécution des lois (bv. deur 'n huwelik of geboorte ingevolge 'n wetsvoorskrif te laat registreer, kiesersopgaaf of sensus-statistiek te voltooi, ens.); mais ils ne font pas oeuvre administrative, faute de participer au pouvoir exécutif et à ses prérogatives. De même, les organs administratifs, lorsqu'ils

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die uitvoerende taak in die staat bedoel ek nie soos STELLINGA net 'n bepaalde administratiewe optrede wat regspraak en wetgewing sal uitsluit nie, maar alle administratiewe optredes van watter geaardheid ook al (wetgewend, regsprekend, uitvoerend in die tradisionele sin) ter uitvoering van wette, versekering van openbare orde, vervulling van sosiale dienste of wat ook al.

Definisie van administratiefreg: Administratiefreg is dié deel van publiekreg in 'n staat wat die organisasie en bevoegdhede van die administrasie, en die uitoefening van daardie bevoegdhede, reël. Die administrasie is daardie owerheidsorgane wat die uitvoerende taak in die staat behartig (sien laeraf). Let daarop dat:

(i) administratiefreg deel van die publiekreg is, met ander woorde, dit kom net ter sprake as daar 'n ongelyke gesagsverhouding is;

(ii) administratiefreg die bevoegdhede reël ingevolge die owerheidsgesag of „puissance publique" van die administrasie asook die grense by die uitoefening van daardie owerheidsgesag.

Die volgende logiese vraag is hoe onderskei 'n mens administratiefreg van die staatsreg.

B. Administratiefreg se verhouding teenoor die staatsreg

Ook ten opsigte van hierdie vraag kan 'n mens 'n funksionele of strukturele benadering hê. Die funksionele benadering van STELLINGA het ek reeds bespreek en daarop gewys dat dit tot 'n onmoontlik gekunstelde versnippering van die regstof lei.

'n Ander benadering wat neig na die funksionele, omdat dit ook op die inhoud van verhoudings let, of meer bepaaldelik na die geaardheid van die owerheidsgesag wat in 'n verhouding ter sprake kom, is die benadering dat administratiefreg te doen het met die uitoefening en verdeling van ondergeskikte owerheidsgesag in 'n staat terwyl staatsreg te doen het met die uitoefening en verdeling van oorspronklike owerheidsgesag[1]. Hierdie definisie is te vaag want dit is nie duidelik wat ondergeskikte owerheidsgesag beteken nie. Oefen die staatspresident ondergeskikte owerheidsgesag uit as hy van die eertydse koninklike prerogatiewe

---

recourent à la gestion privée, soit en vertu d'une obligation que leur impose le législateur, soit en vertu de la faculté qu'il leur laisse, cessent d'agir en tant que participant au pouvoir exécutif".

1) Sien prof. J.P. verLoren van Themaat, Lesings oor Administratiefreg, U.P., 1959.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gebruik maak? Is die parlement met ondergeskikte owerheidsgesag beklee in die lig van volksoewereiniteits of regsoewereiniteitsteorieë? So 'n onderskeid het ook die fout dat dit tussen staats- en administratiefreg op grond van belangrikheid wil onderskei, dit kan naamlik die gedagte inhou dat die staatsreg belangriker is as administratiefreg omdat dit met die uitoefening van oorspronklike owerheidsgesag te doen het.

Die enigste moontlike onderskeid tussen staats- en administratiefreg is dié gebaseer op 'n organiese onderskeid, met ander woorde staatsreg reël die samestelling en werksaamhede van sommige owerheidsorgane en administratiefreg reël die samestelling en werking van ander owerheidsorgane. Ek glo nie dat daar 'n geaardheidsverskil tussen staats- en administratiefreg is nie. Albei hierdie regsvertakkings reël die samestelling en werksaamhede van owerheidsorgane. Daar is byvoorbeeld in geaardheid geen verskil tussen die regsreëls wat die samestelling, prosedure en funksies van die parlement reël en die wat die samestelling, prosedure en funksies van 'n plaaslike owerheid soos 'n munisipaliteit reël nie. Die vraag is nou hoe onderskei die administratiefregtelike owerheidsorgane hulle van die staatsregtelike owerheidsorgane?

In Frankryk het Professor VEDEL in sy aangehaalde artikel probeer om die onderskeid te tref op grond van uitvoerende organe teenoor wetgewende en regsprekende organe. Administratief reg speel binne die bestek van die uitvoerende gesag in die staat af. Alles binne die uitvoerende gesag word gereël deur die administratiefreg, maar die verhouding tussen uitvoerende gesag en parlement, asook die verhouding tussen die uitvoerende gesag en vreemde state (dit wil sê die buitelandse betrekkinge van die staat), word deur die staatsreg gereël. Hierdie opvatting het in onguns gekom na die Grondwet van 4 Oktober 1958 omdat die verhoudings tussen uitvoerende mag en parlement (dit wil sê die afbakening van die parlement en uitvoerende gesag se wetgewende bevoegdhede soos ek verduidelik het) nou ook deur die Conseil d'Etat beoordeel word, en die gedagte word altyd gehuldig dat die administratiewe regbank se regsmag 'n definitiewe afbakening van die administratiefreg teenoor die staatsreg voorsien. Dit beteken dat alles waarvan die Conseil d'Etat kan kennis neem binne die bestek van die administratiefreg val. Sake waarvoor hierdie hof nie regsbevoeg is nie, val binne die gebied van die staatsreg. Myns insiens is dit nie 'n geldige oorweging nie. Daar is niks wat verhoed dat 'n mens sal erken dat die administratiewe regbanke ook ten opsigte van sekere staatsregtelike kwessies

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

regsbevoegdheid kan verkry nie, veral nie as 'n mens 'n fundamentele onderskeid na geaardheid tussen staatsreg en administratiefreg ontken nie. In Suid-Afrika het ons 'n analoë voorbeeld. Dit is die algemene reël dat ons burgerlike howe hersieningsbevoegdheid ten opsigte van alle administratiefregtelike optrede van die staat het. Na die Harris-uitsprake beteken dit geensins dat die beoordeling van parlementswette in die lig van die beskermde bepalings van die Zuid-Afrika Wet nou 'n administratiefregtelike kwessie geword het nie.

Na my oordeel is dit die duidelikste om die administrasie binne die gebied van die uitvoerende gesag in die staat af te baken. Administrasie beteken dus die uitvoerende organe binne die staat; administratiefreg reël hulle organisasie, bevoegdhede en funksies binne die terrein van die uitvoerende gesag. Die verhouding tussen uitvoerende gesag en wetgewer, die konvensies wat daaraan verbonde is, parlementêre prosedure en die verhouding van die uitvoerende gesag en die buiteland[1] word deur die staatsreg gereël. Twee vrae kan nou gestel word:

(1) Wat is die plek van die burgerlike howe? Simplisties gestel is die burgerlike howe ook uitvoerende, dit wil sê administratiewe, owerheidsorgane. Baie van die funksies wat die burgerlike howe verrig, is inderdaad administratiewe funksies, byvoorbeeld sekwestrasiebevele, bevele onder die Geestesgebreken Wet No. 38 van 1916, ens. Selfs die howe se funksie om straf toe te meet, is 'n uitvoerende taak en nie meer regsvinding nie[2] (behalwe natuurlik as die straf in 'n wet vasgelê is en dit gaan oor die interpretasie van dié wet). Die burgerlike howe het egter 'n tradisionele taak, naamlik regsvinding en regspraak, wat

---

1) Ten opsigte van Suid-Afrikaanse staats- en administratiefreg kan die vraag gestel word of die regsreëlings ten opsigte van die Transkei en die verhouding van hierdie gebied jeens die Suid-Afrikaanse parlement en uitvoerende gesag reëls van die staatsreg of wel reëls van die administratiefreg is. Volgens my omskrywing sal al die regsreëls met betrekking tot die interne administrasie, dit wil sê die uitvoerende gesag binne die Transkei, behoort tot 'n studie van dié gebied se administratiefreg. Die Suid-Afrikaanse parlement en uitvoerende gesag se verhouding jeens daardie gebied word gereël deur reëls van die staatsreg. Dieselfde geld ten opsigte van die Mandaatgebied van Suidwes-Afrika omdat dié gebied nog sy eertydse Mandaatstatus het.

2) Sien bv. die sake van S. v. Bock, 1963 (3) S.A. 163 (G) en S. v. Esterhuizen, 1963 (3) S.A. 165 (G) waar die voorwaardes van opskorting van straf nogal onkonvensioneel was. Dit is 'n duidelike voorbeeld dat strafoplegging deur 'n hof 'n besondere taak is om die veroordeelde te straf en te rehabiliteer en nie meer regsvinding is nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

histories apart ontwikkel het en afsonderlik bestudeer word. Daarby sluit die burgerlike howe se prosedures en werkswyses aan en dit is daarom dat hierdie prosedures en werkswyses wat verband hou met die burgerlike howe se besondere, tradisionele taak, naamlik regsvinding en regspraak en die regsreëls wat dit beheers, t.w. die burgerlike en strafprosesreg, ook apart gehou word.

Dit neem nie weg dat die burgerlike howe ook administratiewe organe is nie. Trouens, na geaardheid is daar selfs nie te onderskei tussen die regsprekende funksie van die burgerlike howe en 'n volwaardige administratiewe regbank nie. Die burgerlike regbanke onderskei hul maklik van die ander administratiewe organe weens hulle samestelling, historiese agtergrond en onafhanklike plek in die staatstruktuur. Daar is geen funksionele onderskeid tussen die burgerlike regbanke en 'n volwaardige administratiewe regbank nie - daar is wel groot organiese verskille en dit bied die enigste kriteria om hulle, en gevolglik hul besondere funksie, te onderskei van administratiewe regbanke en hul funksie[1].

---

1) Ek sal by die bespreking van die verskillende administratiewe funksies weer op die saak terugkom, maar wil reeds nou daarop wys dat my en Raubenheimer se opvatting van administratiewe regspraak drasties verskil. Op bl. 41-42 van sy proefskrif omskryf hy administratiewe regspraak as volg: „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 owerheidsorgaan van administratiefregtelike geskille waarby die uitvoerende gesag as sodanige 'n party tot die geding is" (skrywer se onderstreping). Volgens hierdie definisie sou dit beteken dat die burgerlike howe by uitnemendheid die administratiewe howe in die staat is want hulle het die meeste met administratiefregtelike kwessies te doen. In die eerste plek vind ek nêrens in die werk dat Raubenheimer die burgerlike howe as administratiewe regbanke beskou nie; trouens, hy vergelyk deurgaans die burgerlike howe met administratiewe regbanke. In die tweede plek kan dit gebeur dat daar 'n administratiewe regbank ingestel word wat uitsluitlik sekere gespesialiseerde kwessies tussen privaatpersone oplos (byvoorbeeld waterhowe). Watter soort regbanke sal Raubenheimer hulle bestempel?

Dit is wel waar dat in die meeste sake wat voor administratiewe regbanke dien (byvoorbeeld die Nywerheidshof, Hof van die Ongevallekommissaris, Inkomstebelastingsappèlhof, ens.) een van die partye tot die geding, 'n owerheidsorgaan is, want administratiewe howe word in die reël juis ingestel om geskille tussen owerheid en onderdaan ten opsigte van een of ander gespesialiseerde onderwerp op te los. Die teenwoordigheid al dan nie van 'n owerheidsorgaan by die geskil is nié 'n kriterium nie, want dit sou beteken dat die burgerlike howe dàn vir 'n oomblik administratiewe regbank is, dàn weer strafregbank en dàn weer burgerlike regbank, al na gelang van die soort dispuut wat hulle bereg en die partye tot daardie dispuut.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die feit dat burgerlike regbanke ook na samestelling en organisasie owerheids- of administratiewe organe is, het die belangrike gevolg dat die regsreëls met betrekking tot hul interne organisasie ook tot die administratiefreg behoort[1]. Dit is slegs die regsreëls met betrekking tot hul besondere histories-bepaalde, selfstandige funksie wat tradisioneel buite die gebied van die administratiefreg val.

(2) Die tweede vraag is wat is die nut om staats- en administratiefreg te skei as daar dan nie geaardheidsverskille tussen hierdie twee vertakkings van die reg bestaan nie? Die volgende oorwegings geld hier.

(a) Die bestudering van die twee regsvertakkings is daarmee gemoeid. As administratiefreg slegs as 'n onderdeel van die staatsreg beskou word, ly die bestudering van dié regsvertakking beslis daaronder.

(b) Soos reeds gemeld, is dit verkeerd om te beweer dat een regsvertakking belangriker is as die ander. Dit neem nie weg dat die staatsorgane wat deur die staatsreg bestudeer word, naamlik die parlement en die kabinetsregering binne die parlement, belangriker organe van die staat is as die meeste ander administratiewe organe nie. Die gedagte kan gevolglik maklik ontstaan dat as die staatsreg bestudeer word, wat op hierdie hooforgane van die staat betrekking het, dié studie genoegsaam is. Die hele administratiefreg het dan nog nie eers ter sprake gekom nie.

(c) Algemeen gesproke is die administratiefreg vir die gemiddelde onderdaan belangriker as die staatsreg omdat die administratiefreg veelal die verhouding tussen owerheidsorgaan en onderdaan reël. Dit is praktries noodsaaklik dat die administratiefreg toeganklik

---

1) Aangeleenthede met betrekking tot amptenare van die hof, byvoorbeeld die skorsing van prokureurs en dissiplinêre optredes deur 'n Wetsgenootskap, word dus deur die administratiefreg gereël; sien my aantekening na aanleiding van die saak van Incorporated Law Society (O.F.S.) v. V., 1960 (3) S.A. 887 (V), T.H.R-H.R. 1961, bl. 54. Sien ook die saak van Ex parte Heyne, 1962 (1) S.A. 603 (T); dit is onbegryplik dat 'n hof hier waar dit juis gegaan het oor sy interne administrasie hom nie eers bereid verklaar het om 'n oordeel oor 'n besluit van die Wetsgenootskap uit te spreek of om minstens die omstandighede van die saak te ondersoek nie. Die latere saak van Ramusi v. Incorporated Law Society, Tvl., 1964(3) S.A. 458(T) gaan wesentlik oor dieselfde kwessie, t.w. die hof se diskresie t.o.v. sy eie amptenare; hier het die hof egter wel sy eie posisie korrek ingesien.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

sal wees. Dit kan hoofsaaklik geskied as dié deel van die reg op sy eie geken en bestudeer word.

Volgens my omskrywing beteken administrasie die geheel van uitvoerende organe binne 'n staat. Ten opsigte van Suid-Afrika kan die vraag gevra word of provinsiale rade ook binne dié omskrywing van administrasie val; met ander woorde, is die regsreëls met betrekking tot hul organisasie, bevoegdhede en funksionering administratiefreg of staatsreg? Myns insiens is dit nie iets waaroor die regsgeleerde hom te veel moet kwel nie. Weens die feit dat Provinsiale Rade „oorspronklike wetgewers" genoem word (wat glad nie daarop dui dat hulle nie ondergeskikte wetgewers is nie, maar slegs dat hulle weens hul historiese agtergrond sekere, na die inhoud nie duidelik omskrewe, wetgewende bevoegdhede het nie), en 'n besondere aansien geniet, word die regsreëls wat op hulle betrekking het gewoonlik by 'n studie van die staatsreg ingesluit. Ek is geneig om dit onder administratiefreg te groepeer omdat die bevoegdhede van provinsiale owerhede en wetgewers binne die eenheid van judisiële hersiening van administratiewe optrede deur die burgerlike howe val. Die burgerlike howe by ons, nog minder as die administratiewe howe in Frankryk, baken nie deur die bestek van hul hersieningsbevoegdheid die administratiefreg af nie, tog is dit 'n feit dat die howe oor die hele gebied van die administratiefreg waak en dat hulle deur hulle regspraak sodoende 'n min of meer eenvormige administratiewe optrede verseker. Dit geld ook ten opsigte van provinsiale wetgewers. As persone egter provinsiale wetgewers as staatsregtelike organe wil beskou weens hul „oorspronklike wetgewende bevoegdhede" en historiese posisies, kan daar nie beginselbesware teen ingebring word nie.

Administratiefreg is nou teenoor die privaatreg onderskei, daarna is gewys hoe 'n mens staats- en administratiefreg kan afbaken en wat die moontlike belang van so 'n afbakening is. Vervolgens sal die administratiefreg van die ander tradisionele vertakkings van die publiekreg naamlik die prosesreg en die strafreg, onderskei word.

§ (3) <u>Die verhouding tussen administratiefreg en prosesreg</u>

Die onderskeid tussen sowel administratiefreg en burgerlike as strafprosesreg is reeds aangedui: burgerlike en strafprosesreg hoort by die tradisioneel aparte funksie van die burgerlike howe, naamlik regsvinding en regspraak. Soos reeds gemeld, word hierdie funksie van die burgerlike howe om tradisionele redes apart gehou, gevolglik ook die regsreëls wat betrekking het op dié funksie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Let daarop dat dit eintlik onmoontlik is om administratiefreg soos ek dit omskryf het van burgerlike of strafprosesreg te onderskei. Laasgenoemde indeling dui op die geaardheid van 'n besondere klomp regsreëls, naamlik die regsreëls, wat die burgerlike howe moet toepas by die uitvoering van hul regsprekende funksies, asook al die regsreëls wat die werking van die howe self beheers. Administratiefreg soos ek dit bepaal het, word nie gekenmerk deur die geaardheid van die regsreëls self nie, maar deur die geaardheid van die regsubjekte; dit wil sê die owerheidsorgane waarop hierdie regsreëls van toepassing is. Daar is byvoorbeeld in geaardheid geen verskil tussen die reëls van prosedure wat betrekking het op die burgerlike howe se regspraak en die reëls wat die prosedure van 'n administratiewe regbank reël nie[1]. Die enigste moontlike onderskeid is dus weer 'n organiese onderskeid: die reëls wat te doen het met die prosedures van administratiewe regbanke is administratiefreg, die reëls wat te doen het met die prosedures van burgerlike howe is òf burgerlike, òf strafprosesreg. Hierdie mag na 'n onwetenskaplike onderskeid lyk. Soos reeds opgemerk is, kan die burgerlike howe ook beskou word as 'n deel van die staatsadministrasie. Die reëls wat hul funksionering reël, behoort daarom ook tot die administratiefreg[2]. Omdat die burgerlike howe na organisasie, funksionering en hiërargie maklik herkenbaar is, het die regsreëls met betrekking tot hul funksionering, dit is die prosesreg, altyd die besondere belangstelling van die regswetenskap verkry en het die opvatting posgevat dat prosesreg iets anders as staats- en administratiefreg is. Daar is geen rede om hierdie histories-gefundeerde, selfstandige tak van die regswetenskap nou skielik onder administratiefreg te groepeer nie alhoewel dit logies daaronder sou kon tuishoort. (Alhoewel die studie van burgerlike en strafprosesreg altyd die besondere aandag van die regswetenskap verkry het, wil dit nog nie sê dat hierdie twee vertakkings bevredigend gesistematiseer is nie - ek laat dit egter daar.)

Daar is wel een aspek van die burgerlike prosesreg wat met voordeel onder die studie van die administratiefreg tuisgebring kan word. Dit is naamlik die regsreëls wat die

---

1) Sien byvoorbeeld die regsreëls met betrekking tot die prosedures van die Rasseklassifikasie-appèlraad, die Hof van die Ongevallekommissaris of die Nywerheidshof, Raubenheimer, a.w. bl. 120 e.v.

2) Dat burgerlike en strafprosesreg inderdaad onder administratiefreg gereken kan word, word allerweë erken; sien Stellinga, a.w. bl. 12.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

funksionering van die burgerlike howe beheers as een van die partye tot die geding 'n administratiewe owerheidsorgaan is, hetsy of die geding gaan oor die geldigheid van 'n administratiewe optrede, hetsy of dit gaan oor 'n skadevergoedingsaksie teen die staat uit hoofde van onregmatige daad of kontrak. Dikwels geld besondere prosesregtelike reëls in sulke gevalle, byvoorbeeld wie gesiteer moet word, kennisgewingsvereistes, verjaringstermyne, ens. Dit is regsreëls wat in besonder betrekking het op owerheidsoptrede en behoort by 'n studie van die administratiefreg ingesluit te word.

In hierdie verband word dikwels gepraat van adjektiewe administratiefreg. Wat is hierdie sogenaamde „adjektiewe administratiefreg"? GHOSE[1] omskryf dit as volg: „This branch of the subject will concern itself with the methods by which the rights and duties of the Government and its agents and the rights and duties of the Government and its agents and the rights and duties of the subjects in relation to the Government may be protected or enforced". Enersyds handel dit dus oor die wyses ter afdwinging van administratiewe bevele en voorskrifte wat die administrasie kan aanwend, andersyds handel dit oor die wyse waarop die onderdaan hom op wettige wyse teen die administrasie kan verset en kan eis dat die administrasie hom binne die grense van sy owerheidsgesag hou[2]. Myns insiens is dit 'n onnodige komplisering van die sisteem. In alle geval lyk dit vir my verkeerd om te praat van adjektiewe reg. Dit werk die veronderstelling in die hand dat sekere regsreëls die eintlike of relevante regsreëls is en dat daarnaas regsreëls is wat bygevoeg is, of miskien minder relevant is. Dit is verkeerd. In 'n gegewe situasie is alle regsreëls wat dit beheers relevant; daar is geen bygevoegde of adjektiewe regsreëls nie. Daarom kan 'n mens nooit sê dat prosesreg adjektiewe reg is nie[3].

---

1) A.w., bl. 140.

2) Sien bl. 587 e.v. Hierdie omskrywing herinner aan Stellinga se uitlating dat administratiefreg ook die optrede van burgers „ter uitoefening van hun staatsrechtelijke bevoegdheden en ter nakoming van hun staatsrechtelijke verpligtingen" reël.

3) Vergelyk C.W.H. Schmidt, Die Bewyslas, Proefskrif, Universiteit O.V.S., 1959, bl. 93: „Die Engelsregtelike onderskeiding tussen substantiewe en adjektiewe reg is ook nie heeltemal bevredigend nie. In die eerste plek is dit te betwyfel of die een stel reëls juis substantief is en die ander slegs adjektief (bykomend of subsidiêr); in die tweede plek dui hierdie terminologie geen wesenlike onderskeid tussen die twee kategorieë van die reg aan nie." Hy verkies die term „prosesreg" bo beide „formele" en „adjektiewe" reg.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Weliswaar kan 'n mens sê dat die normale administratiefregtelike situasie of verhouding dié een is waar die administrasie op 'n regmatige manier sy funksies verrig, onderdane se regte en bevoegdhede respekteer en die onderdane die administratiewe voorskrifte en bevele stiptelik nakom. 'n Aanverwante situasie ontstaan as die administrasie sy regte oorskry, of as die onderdaan nie die voorskrifte wil nakom nie en daar word dan by die howe aangeklop om hulp. Die regsreëls wat nou in hierdie aanverwante situasie ter sprake kom, is die regsreëls wat die howe se optrede beheers in die geval van kontrolering of afdwinging van administratiewe optrede. Dit gee die situasie 'n besondere geaardheid, naamlik die samewerking van die howe, en dit is dus geregverdig om in 'n sekere mate die regsreëls apart te beskou, wat hierdie situasie beheers soos die Franse ook onder die benaming <u>contentieux administratif</u> doen - hierdie aanverwante situasie is nie net bykomstig nie, of selfs minder belangrik nie; trouens, dit is juis vanuit die oogpunt van die regswetenskap die belangrikste situasie waarin die administrasie hom kan bevind. Aangesien ons egter nie administratiewe regbanke het wat administratiewe handelinge hersien nie, is die reëls van prosesreg in 'n hoë mate dieselfde as vir gedinge tussen onderdaan en onderdaan en is dit nie nodig om die reëls van prosesreg wat hierdie aanverwante situasie beheers, afsonderlik te bestudeer nie. Slegs die prosesregreëls wat in die besonder in gedinge tussen administrasie en onderdaan geld, hoef by 'n studie van die administratiefreg ingesluit te word.

Ter opsomming. Regsreëls met betrekking tot die prosedure van die burgerlike howe, hetsy burgerlike, hetsy strafsake, val buite die bestek van die bestudering van die administratiefreg omdat dié regsreëls te doen het met die selfstandige funksie van die howe, 'n funksie wat om histories-tradisionele redes 'n besondere selfstandige karakter het. Slegs die regsreëls met betrekking tot die prosedure van die burgerlike howe in gevalle waar die owerheid 'n party tot die geding is, en wat spesiale reëlings vir die situasie tref, word by 'n studie van die administratiefreg ingesluit.

§(4) <u>Die verhouding tussen administratiefreg en strafreg</u>[1)]

Op die oog af lyk dit asof daar 'n duidelike verskil tussen hierdie twee vertakkings van die reg bestaan: die

---

1) Ek wil glad nie op die vraag ingaan of strafreg deel van die privaatreg dan wel deel van die publiekreg in die staat vorm nie. In Frankryk word dit tot die privaatreg gereken omdat strafregreëls met die optrede van privaatpersone verband hou. Elders word strafreg weer as deel van die publiekreg beskou. Sien prof. Ch. Eisenmann se <u>Cours de Doctorat</u>, 1957-1958,

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

een het te doen met owerheidsoptrede en die ander met die optrede van onderdane, individue - hetsy teenoor mekaar, hetsy teenoor die staat. Met ander woorde in strafsake is dit altyd die individu wat handel. Gaan 'n mens egter bietjie dieper op die saak in, sien jy dat dit hier wesenlik ook gaan om 'n verhouding owerheid teenoor onderdaan. Die onderdaan het naamlik iets begaan of nie begaan nie, die owerheid (openbare vervolgingsmasjinerie van die staat) tree nou in verhouding tot hierdie onderdaan, beskuldig hom voor die hof en dring aan op vergelding. So beskou, val dié owerheidsoptrede binne my definisie van administratiefreg en moet ek gevolglik sê dat die administratiefreg die verhouding beheers. Professor L.J. DU PLESSIS[1] beskou die administratiefreg onder twee hoofkategorieë: eerstens die absolute reëls wat in alle omstandighede teenoor almal geld, en tweedens die relatiewe regsreëls wat net in besondere omstandighede ten opsigte van besondere persone of groepe persone geld. Laasgenoemde relatiewe regsreëls kom in twee omstandighede ter sprake, naamlik sonder regskending (dit is die reg van die ampspligte) en met regskending (onder laasgenoemde val die reëls van die strafreg.) Vir hierdie skrywer is die strafregtelike oortreding in alle geval 'n soort „onregmatige daad" teenoor die staat wat geheel en al deur die administratiefreg gereël word.

'n Ander opvatting is dié van GOODNOW[2]: „It (strafreg) consists really of a body of penal sanctions which are applied to all the branches of the law". Hierdie definisie hou die werklike onderskeiding van die strafreg in: die kenmerk dat dit gaan om 'n strafsanksie. Alle regsverbreking hou teoreties 'n sanksie in. Soms rig die sanksie hom op herstel (byvoorbeeld spesifieke nakoming, skadevergoeding van die benadeelde party) en soms op straf deur die staat. Die strafsanksie van die strafreg het dié besondere kenmerk dat dit gaan om 'n onpersoonlike straf, nie ten behoewe van een of ander persoon nie. Staatstraf is maklik herkenbaar. Alle regsreëls met betrekking tot die strafwaardigheid van 'n individu (want dit is per slot van sake net 'n individu wat in die reël strafwaardig kan wees; selfs al word 'n maatskappy

---

bl. 9. Ek meen dat strafreg wel tot die publiekreg gereken moet word omdat dit regsreëls omvat wat die algemene regsverhouding tussen onderdaan en staat reël.

1) Inleiding tot die Algemene Regsleer of Jurisprudensie, 1943, bl. 53.

2) A.w., bl. 16.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

onder die Maatskappywet strafregtelik aanspreeklik gehou, is dit nogtans individue wat deur hul optredes of nalate die aanspreeklikheid bewerkstellig het) val onder die strafreg. Die strafreg het veral te doen met handelinge en geestesgesteldheid van individue; dit is 'n opvallende kenmerk maar nie, soos STELLINGA[1] beweer, 'n faktor wat die strafreg van die administratiefreg onderskei nie, want laasgenoemde het ook te doen met die optrede en psigologie (mala fides, ens.) van owerheidsorgane. Die wesenlike onderskeid van die strafreg is dat dit 'n stelsel regsreëls ter bepaling van strafregtelike aanspreeklikheid is, met ander woorde die regsreëls wat bepaal in welke geval staatstraf opgelê moet word.

In hierdie verband moet gelet word op die „strafregtelike aktiwiteite" van die staatsadministrasie:-

(i) Daarmee word ten eerste bedoel dat die staatsadministrasie aktief deelneem op die gebied van die strafreg: enersyds deur die skepping van strafregsreëls[2], andersyds deur die handhawing van die openbare orde.

(ii) Die polisiemag in die staat verseker die handhawing van die openbare orde; dit geskied enersyds deur die opspoor en onderdrukking van misdade, andersyds deur summiere optrede om die openbare orde en sedelikheid te verseker. Laasgenoemde optrede kan op die volgende wyse geskied:

(a) deur die uitvaardiging van reëls ter bevordering van die veiligheid, byvoorbeeld aandklokreëlings;

(b) individuele administratiewe optredes, byvoorbeeld die verbod op 'n prosessies, vergaderings;

(c) maatreëls ter uitvoering van sulke individuele administratiewe besluite, byvoorbeeld uitmekaardryf van 'n rumoerige vergadering, reëling van 'n optog, ens.

In Frankryk[3] word onderskei tussen 'n police judiciaire en 'n police administrative. Dit is nie 'n strukturele onderskeid nie omdat in baie gevalle daar net een polisiemag

---

1) Stellinga, a.w. bl. 15.

2) Soms word die bevoegdheid uitdruklik aan 'n administratiewe liggaam verleen om strafsanksies aan die algemene voorskrifte wat hy uitvaardig, vas te knoop, soms word dit by wyse van 'n versweë bevoegdheid toegeken, sien bv. Lekhari v. Johannesburg City Council, 1956 (1) S.A. 552(A). Vgl. daarteenoor die saak van Johannesburg City Council v. Dhlamini, 1964 (2) S.A. 333 (T). Sien ook Steyn, a.w. bl. 232, 233. Ingevolge die leerstuk van nulla poena, sine lege, is die howe by die uitleg van 'n magtigende wet huiwerig om te gou die bevoegdheid tot die oplê van strafsanksies aan te neem.

3) Sien Waline, Droit Administratif, Cours de doctorat, 1948 - 1949, bl. 253 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bestaan wat beide funksies verrig. Dáár word onderskei uit hoofde van die funksies: polisie-optrede wat te doen het met die voorkoming, opsporing en vervolging van misdade, is police judiciaire - hierdie aktiwiteite word deur die gewone, burgerlike howe beoordeel (byvoorbeeld die vraag of die polisie 'n verdagte persoon kon aangehou het, of hulle 'n privaat perseel sonder lasbrief kon betreë het, ens.); polisie-optrede wat die openbare orde in die oog het, is police administrative en word deur die administratiewe regbanke verhoor. Hier het ons weer 'n voorbeeld waar die burgerlike regbanke eintlik ook van staatsaktiwiteite kennis neem, want „police judiciaire" is beslis owerheidsoptrede.

Deur welke regsreëls word polisie-optrede in Suid-Afrika beheers? Wat die polisiemag se organisasie en struktuur betref, word dit volledig deur die administratiefreg beheers. Polisie-optrede in die algemeen, hetsy dit te doen het met misdade, hetsy met die versekering van openbare orde, word ook deur die administratiefreg gereël. Die algemene reëls ten opsigte van die optrede van die staatsadministrasie en uitvoering van sy pligte, geld eweseer ten opsigte van polisie-optrede. Omdat polisie-optrede so 'n besondere plek in die staatsaktiwiteite inneem, is dit glad nie onvanpas om hierdie staatsaktiwiteit afsonderlik te bestudeer nie. Sommige skrywers beskou polisie-optrede dan ook as 'n vierde administratiewe funksie by die tradisionele drie (naamlik wetgewing, regspraak, administrasie) - daar sal by 'n bespreking van die administratiewe funksies weer daarop teruggekom word.

(iii) Soms word in die staat afsonderlike regbanke geskep vir die verhoor van sekere misdade of vir dissiplinêre optredes. 'n Bekende voorbeeld is die militêre regbanke. Het ons hier met administratiewe regbanke te doen? Soos ek reeds verduidelik het, word slegs die gewone burgerlike regbanke om historiese redes nie as administratiewe regbanke beskou nie en word hulle funksie van regspraak afsonderlik gehou. Hierdie burgerlike regbanke word vanweë hul besondere struktuur en plek in die staat maklik uitgeken. Dit volg dus dat ander spesiale regbanke vir die verhoor van besondere misdade inderdaad administratiewe regbanke is. Krygsrade is dus ook administratiewe regbanke[1].

---

1) Sien Raubenheimer, a.w., bl. 109. Militêre of krygsreg is 'n vertakking van die administratiefreg wat ook as afsonderlike geheel bestudeer kan word.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Dit gebeur egter dat daar soms spesiale regbanke in die staat geskep word wat (sowel wat betref samestelling as funksie) baie naby aan die burgerlike howe staan. 'n Voorbeeld van so 'n regbank is byvoorbeeld die spesiale geregshof ingevolge art. 112 van die Strafproseswet No. 56 van 1955. Het 'n mens hier ook te doen met 'n administratiewe regbank? Ek dink 'n mens moet nie te dogmaties wees nie (selfs die burgerlike howe se tradisioneel afsonderlike funksie verskil nie teoreties van dieselfde aktiwiteite wat ander administratiewe liggame verrig nie). Dit is verkiesliker om te sê dat as die spesiale regbank na sy samestelling besonder nou inskakel by die burgerlike regbank - veral wat betref hoër beroep en reëls van prosedure -, val so 'n spesiale regbank binne die hiërargie van die bestaande burgerlike howe en staan dit op 'n ander voet as die ander administratiewe regbanke in die staat. Met ander woorde dit is slegs 'n formele toets na die struktuur en prosedure wat kan bepaal of die spesiale regbank vir die verhoor van besondere misdade by die gewone burgerlike howe hoort en of dit 'n administratiewe regbank is.

KONKLUSIE

Ter opsomming die volgende opmerkings.

Administratiefreg is daardie deel van die publiekreg wat die organisasie en funksies van die staatsadministrasie reël.

Staatsadministrasie beteken die geheel van owerheidsorgane binne die bestek van die uitvoerende gesag. Hieronder word ook die burgerlike howe gereken maar om tradisioneel-historiese redes word sowel die bepaalde funksie van hierdie owerheidsorgane as die regsreëls wat verband hou met die prosedures ter uitoefening van daardie funksie (dit wil sê die burgerlike en strafprosesreg) nie as administratief bestempel nie. Die parlement, sy samestelling, prosedure, ens., val ook buite die bestek van die administratiefreg.

Administratiefreg onderskei hom van die strafreg omdat laasgenoemde hom uitsluitlik bepaal by die strafwaardigheid van individue en ook omdat dit binne die burgerlike howe se besondere funksie val om die gelding en toepassing daarvan te bepaal. Die „strafreg" wat ander regsprekende en administratiewe liggame - struktureel los van die burgerlike howe - toepas, sal wel onder die administratiefreg val.

In die uitoefening van sy funksies kom die staatsadministrasie in twee verhoudings te staan, òf teenoor 'n ander administratiewe liggaam, òf teenoor 'n privaatpersoon.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die reëls van administratiefreg word eers in so 'n verhouding geaktiveer en wel op die volgende wyses:

(i) dit bepaal die geaardheid en omvang van die administrasie se bevoegdhede, die prosedures wat hy moet nakom ter uitoefening van sy funksie en die magte wat hy het om te sorg dat bevele en voorskrifte nagekom word;

(ii) dit bepaal die swakker party - hetsy die ondergeskikte owerheidsorgaan of die onderdaan - se pligte en bevoegdhede om die administrasie binne die perke van sy bevoegdhede te hou of om hom te dwing om sy pligte na te kom.

III. Die wetenskaplike behandeling van die administratiefreg

Die wyse waarop 'n skrywer die administratiefreg wil behandel, hang natuurlik van homself af. Al voorwaardes by die behandeling daarvan is dat die stof so volledig en duidelik moontlik aangebied moet word. Hierdie twee eenvoudige voorwaardes lewer by die studie van die administratiefreg baie probleme op: 'n mens kan die administratiefreg volledig behandel maar dit in so 'n warboel aanbied dat geen leser weet waar om wat te kry nie, of 'n mens kan 'n duidelike uiteensetting gee wat glad nie volledig is nie.

Soos reeds opgemerk is, kan 'n mens die administratiefreg volgens sy subjekte of objekte indeel en daarvolgens 'n detailstudie maak, byvoorbeeld die belastingsreg, behuisingsreg, amptenaarreg, reg met betrekking tot die polisiemag, krygsreg, arbeidsreg, ens. Baie van hierdie gespesialiseerde studies het al 'n selfstandige plek verower, byvoorbeeld arbeidsreg of belastingsreg. Die wetenskaplike behandeling van die administratiefreg ten opsigte van so 'n besondere subjek of objek word in 'n groot mate deur die aangeleenthede self bepaal. Ek wil nie nou daarop ingaan nie. Wat hier ondersoek sal word is: Hoe kan die algemene reëls van administratiefreg so volledig en duidelik moontlik bestudeer word? 'n Mens kan al die owerheidsorgane in die staat afsonderlik bestudeer: hulle samestelling, organisasie, bevoegdhede werkings. Alhoewel die samestelling, organisasie en funksies van elke owerheidsorgaan sal verskil, sal daar telkens, veral wat betref die uitoefening van hul bevoegdhede, reëls wees wat dieselfde is - die reëls van natuurlike regverdigheid geld byvoorbeeld net soseer of 'n Minister ingevolge die Immigrasiewet 'n bevel maak en of 'n dranklisensieraad 'n aansoek om 'n vergunning aanhoor.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die probleem is om hierdie algemeen voorkomende reëls op só 'n wyse aan te bied dat hulle volledig en veral maklik te vinde is. Dit is die taak van 'n sistematisering van die regstof. Die enigste manier is om die administratiewe optrede te ontleed en die telkens terugkerende geaardheid daarvan vas te stel - volgens hierdie ontleding kan die reg ten opsigte van daardie optrede toegepas word. So 'n analise gaan van die veronderstelling uit dat administratiewe optrede in omvang en omstandighede kan verskil, maar dat dit wat geaardheid betref 'n eenvormigheid, 'n bekendheid of 'n voorspelbaarheid het. As vasgestel is dat daar wèl so 'n eenvormigheid van administratiewe optrede is, kan 'n sisteem van regsreëls daarvolgens gekonstrueer word.

Vervolgens sal 'n paar skrywers se metodes van behandeling bespreek word. Natuurlik hang 'n skrywer se metode van behandeling ten nouste saam met sy opvatting van wat administratiefreg is. STELLINGA sien byvoorbeeld in die administratiefreg die reëling van die uitvoering van die verskillende funksies, daarom bepaal hierdie skrywer hom geensins by die organisasie en bevoegdhede van verskillende owerheidsorgane nie. Hy onderskei naamlik vier funksies in die staat en bespreek telkens die reëls met betrekking tot die uitvoering van daardie funksies aan die hand van 'n sekere ontwerp:

(a) reëls vir die uitoefening van die besondere funksie;
(b) gebreke by die uitoefening van die funksie;
(c) regskrag en regsgeldigheid van handelinge ter uitvoering van die funksie en
(d) aanspreeklikheid as gevolg van die uitvoering van die funksie.

Ek deel nie hierdie skrywer se opvatting van die administratiefreg nie en sal nie langer by sy wyse van behandeling stilstaan nie. In alle geval is dit 'n onduidelike of ten minste 'n uiters gekompliseerde behandeling van die regstof.

VEGTING het myns insiens 'n beter behandeling: in die eerste deel van sy werk behandel hy die grondslae van die administratiefreg; dit wil sê die kenmerke, plek en geskiedenis van dié regsvertakking. Daarna wy hy die res van die eerste deel aan die bronne van die administratiefreg, die administratiefregtelike verhouding, die subjekte daarvan en die verskillende administratiewe funksies.

In sy tweede deel gaan VEGTING dan oor tot besondere afdelings van die administratiefreg: die owerheid as deelnemer aan die privaatregsverkeer; die verhouding van die owerheid teenoor sy werknemers; die materiële hulpmiddels ten dienste van die owerheid, byvoorbeeld publieke en private grond, paaie, ens. Hierdie tweede deel is min of

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

meer weer 'n detailstudie wat bepaal word òf deur die subjek van die administratiefregtelike verhouding (byvoorbeeld die diensnemers van die staat), òf die objek van die verhouding (byvoorbeeld openbare eiendom.) Die behandeling van die administratiefreg verskil van skrywer tot skrywer en hang saam met allerhande faktore in die staat: in 'n staat waar die owerheid in groot mate die handel beheer, sal dié aspek van die administratiefreg byvoorbeeld noodwendig baie aandag kry.

VEGTING se indeling van sy algemene deel het beslis 'n aantrekkingskrag. Dit erken die feit dat administratiefreg in 'n gegewe situasie of verhouding geaktiveer word en dit lê klem op die reëlmatigheid van owerheidsoptrede.

VEGTING se behandeling sluit by dié van WALINE aan. Hierdie skrywer behandel die regstof, na 'n inleidende hoofstuk, in ses dele:-

1. Die bronne van reëls van administratiefreg - hieronder bespreek hy onder andere volledig die wetgewende bevoegdhede van die uitvoerende mag asook die samestelling en prosedure van die administratiewe regbanke.
2. Die subjekte van die dministratiefreg - hieronder bespreek hy die organisasie van die vernaamste staatsorgane, naamlik die regering, departemente, kommunes, die „région Parisienne", ens.
3. Die administratiewe handeling, naamlik eensydige en tweesydige (kontraktuele) handelinge van die administrasie, waaronder hy ook die geldigheidsvereistes, regsmiddels teen ongeldige administratiewe optredes en gevolge van administratiewe optredes bespreek.
4. Die „police administrative" - sien wat ek reeds oor hierdie onderwerp gesê het.
5. Die openbare dienstelewering van die staat waaronder hy ook die konsessie van openbare dienste bespreek.
6. Staatsaanspreeklikheid.

DE LAUBADÈRE, Traite, verdeel die regstof in meer afdelings. Opmerklik is dit dat hy die administratiewe regspleging (Livre III) afsonderlik behandel. Daaronder bespreek hy ook die regsmiddels en gronde teen ongeldige administratiewe optrede („les recours contentieux"), terwyl hy administratiefregtelike aanspreeklikheid heeltemal afsonderlik behandel (Livre V). Livre II handel oor die „Fonction administrative", dit is die administratiewe funksie, Livre VIII handel oor „la fonction publique", dit is amptenaarsreg. Livre IX word in die geheel gewy aan die regsreëls met betrekking tot staatseiendom.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

RIVERO, Droit Administratif, verdeel sy boek in drie hoofindelings: die eerste handel oor die grondslae van die administratiewe handeling (daaronder behandel hy die leerstuk van openbare regspersone; bronne van die administratiefreg; handelinge van die administrasie - eensydige en tweesydige handelinge; die administratiewe regspleging en staatsaanspreeklikheid); die tweede deel handel oor die administratiewe organisasie, dit wil sê die beskrywing van die organisasie van die administratiewe struktuur en die derde deel handel oor die vorme van administratiewe aktiwiteite, waaronder hy die „police administrative" en die verskillende staatsdienstelewering bespreek.

Teenoor bogenoemde vastelandse benaderings[1] sal ek net een tipiese Engelse benadering, aanlik dié van GRIFFITH en STREET, bespreek. Na 'n inleidende deel bespreek hierdie skrywers die wetgewende, administratiewe en regsprekende bevoegdhede van die administrasie, en ten slotte die sogenaamde publieke korporasies („public corporations"). Telkens as hulle een kategorie van bevoegdhede bespreek het, word die kontrole- hetsy parlementêre, ministeriële, judisiële kontrole - daaroor behandel. Die kontrole oor die uitoefening van die verskillende funksies neem telkens 'n sentrale plek in[2]. In hierdie opsig staan die Engelse skrywers nie ver van die Franse skrywers nie, want ook in Frankryk neem die kontrole van administratiewe optrede deur die administratiewe regbanke 'n sentrale deel van die regstof in by die behandeling daarvan.

My eie opvatting is dat die indeling van die regstof 'n persoonlike kwessie is wat sal verskil van skrywer tot skrywer. 'n Mens kan nie sê dat een behandeling heeltemal korrek is en die ander heeltemal verkeerd nie. Uit die wyses van behandeling wat ek hierbo bespreek het, kan egter afgelei word dat die regstof hom in hoofsaaklik drie kategorieë verdeel:-

---

1) Kyk interessantheidsonthalwe na Sir Ivor Jennings se Law of the Constitution, vierde uitgawe, bl. 217, hoe, volgens Jennings se mening, 'n kontinentale juris die regstof sou behandel het. Myns insiens is Jennings se indeling nog eerder Engels as vastelands - die Franse skrywers wat ek bespreek het, het nie een so 'n organiese indeling nie.

2) H.W.R. Wade, a.w. bl. 1: „This legal control, together with a few special features of the political control, provides the principal subject-matter of administrative law." Vergelyk daarteenoor E.S.C. Wade in die Appendix tot Dicey se Law of the Constitution, 9e druk, 1939, op bl. 49: „In any case, administrative law is concerned not with judicial control, nor even legislation by delegation, but with administration".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(1) 'n Beskrywende deel wat die organisasie en bevoegdhede van die verskillende staatsorgane behandel. Elke owerheidsorgaan verskil ten opsigte van die ander wat betref sy samestelling en bevoegdhede. Die regsreëls met betrekking tot die samestelling en bevoegdhede van die verskillende administratiewe owerheidsorgane word meesal in die wette of statute van die organe gevind. Onder hierdie beskrywende deel kan ook die samestelling, organisasie, rekrutering, dissipline, ens. van die staatsdiens bespreek word. Dit is die statiese of beskrywende deel van die administratiefreg en lewer gewoonlik die minste moeilikhede op.

(2) 'n Tweede deel wat handel oor die administratiewe werksaamhede. Dit sluit 'n studie in van die verskillende administratiewe optredes en die verhoudings waarin die administrasie deur hierdie optredes te staan kom.

(3) Die derde deel handel oor die grense van administratiewe bevoegdhede, dit wil sê die regsreëls wat die omvang en uitoefening van administratiewe optredes bepaal, asook die onderdane se bevoegdhede om toe te sien dat die administrasie binne die grense handel en voorgeskrewe prosedures nakom. Hierdie deel sou ook onder die tweede deel behandel kon word, maar omdat die howe se werksaamheid daaraan 'n besondere eenheid verleen, kan dit onder die volgende hoof geklassifiseer word: die burgerlike howe se kontrole van administratiewe werksaamhede.

Bogenoemde drie kategorieë is net 'n indeling van die algemene regstof. 'n Mens kan dan verder gaan en 'n detailstudie in verskillende rigtings aanpak, soos ek reeds opgemerk het[1].

---

1) Plaaslike owerhede, belastingaangeleenthede, Groepsgebiede-aangeleenthede en ondergeskikte wetgewing is byvoorbeeld onderwerpe van detailstudie wat al met meerdere of mindere mate van sukses by ons aangepak is. Ander onderwerpe wat myns insiens by ons besondere aandag kan geniet, is:-

(1) Die Suid-Afrikaanse polisiemag, sy organisasie, bevoegdhede en wyse van optrede.
(2) Provinsiale besture.
(3) Universitêre en staatsopvoedkundige inrigtings.
(4) Nywerheidshowe.
(5) Bantoe-administrasie.
(6) Administratiewe dienstelewering, bv. vervoer, elektrisiteit, radiowese, ens.
(7) Die eiendom van die staat en die staat se regte ten opsigte daarvan.
(8) Die Suid-Afrikaanse verdedigingsmag.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Hierdie proefskrif sal hoofsaaklik op bogenoemde laaste twee kategorieë konsentreer. Die administratiewe organisasie moet oor die hoof gesien word omdat dit 'n veeleisende optekening en beskrywing van statutêre bepalings behels wat ek nie hier kan doen nie. Die ander twee kategorieë sal ek nie volledig kan behandel nie, maar slegs aandui wat die vernaamste elemente daarvan is en die vernaamste administratiefregsreëls wat dit beheers.

In die eerste deel van die proefskrif sal vervolgens behandel word:

Hoofstuk II: Die bronne van die administratiefreg.
Hoofstuk III: Die administratiefregtelike verhouding.
Hoofstuk IV: Die administratiefregtelike handeling.
Hoofstuk V: Staatsverantwoordelikheid uit hoofde van administratiewe optrede.

In die tweede deel sal die burgerlike howe se kontrole van administratiewe handelinge behandel word. Daaronder sal dan die vereistes vir geldige administratiewe handelinge bespreek word omdat hierdie vereistes hoofsaaklik deur die regspraak ontwikkel is. Dit sou weliswaar ook onder Hoofstuk IV van die eerste deel bespreek kon word.

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

HOOFSTUK II

DIE BRONNE VAN ADMINISTRATIEFREG[1]

A. WETGEWING

Administratiefreg bestaan hoofsaaklik uit statutêre reg. Dit geld veral wat die organisasie, bevoegdhede en prosedures van administratiewe liggame betref. Daarom word die beskrywende deel van die administratiefreg hoofsaaklik gevind in verskillende parlementswette en ander wetgewende maatreëls. Owerheidsorgane het in Suid-Afrika nog nooit deur gewoonte ontstaan nie - selfs ons parlement en hoë uitvoerende mag, d.w.s. Staatspresident en Uitvoerende Raad, se organisasie en bevoegdhede word statutêr gereël, hoofsaaklik deur die Grondwet No. 32 van 1961. Provinsiale en plaaslike besture is miskien die enigste owerheidsliggame in Suid-Afrika wie se bevoegdhede histories ontwikkel het; teenswoordig word hul organisasie, bevoegdhede en prosedure ook hoofsaaklik deur wetgewing gereël. Hierdie verskynsel dat owerheidsorgane geskep word deur wetgewing kan deur die huidige karakter van ons staat verklaar word. In 'n tydperk van laissez-faire het staatsdienste op sporadiese wyse ontwikkel en die staat het hom hoofsaaklik met buitelandse betrekkings en oorlogvoering besig gehou. Vandag laat die staat hom omtrent op alle terreine van die gemeenskapslewe geld en dit vereis die skepping van 'n geweldige klomp owerheidsorgane.

Die verskillende soorte wetgewing wat die bronne van administratiefreg uitmaak, is die volgende:-

1. Parlementêre wetgewing
2. Provinsiale wetgewing, ordonnansies. As bron van die administratiefreg is provinsiale ordonnansies byna ewe belangrik as parlementêre wetgewing. Plaaslike besture, een van die belangrikste subjekte van die administratiefreg, val omtrent hoofsaaklik onder die wetgewende bevoegdhede van Provinsiale Rade. Alle plaaslike besture (daaronder word ook die verskillende dorpsrade, buitestedelike gesondheidsrade, ens. gereken)[2] word deur die provinsiale wetgewer ingestel en hulle organisasie,

---

1) In die algemeen sien Vegting, a.w. bl. 62 e.v.; Waline, a.w. bl. 111; De Laubadère, Traité, bl. 28 e.v.; Rivero, D.A., bl. 50 e.v.

2) Nl. die owerhede waarvoor Wet no. 41 van 1947 voorsiening gemaak het.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bevoegdhede en werkswyses hoofsaaklik deur ordonnansies gereël. Dieselfde geld t.a.v. 'n groot hoeveelheid ander onderwerpe in verband waarmee provinsiale rade ordonnansies kan aanneem, bv. lisensies, dorpsaanleg, wedrenne, vermaaklikheidsplekke, winkelure, ens.

3. Proklamasies deur die Staatspresident, hetsy kragtens 'n parlementêre wet, hetsy kragtens gemeenregtelike prerogatief.
4. Proklamasies (sg. administrateurskennisgewings) deur die administrateurs in elke provinsie kragtens wetgewing van die parlement of provinsiale ordonnansie.
5. Plaaslike verordeninge en regulasies van plaaslike besture soos stadsrade, dorpsrade, afdelingsrade in die Kaap, gesondheidsrade, gesondheidsrade vir buitestedelike gebiede in die Transvaal, ens.
6. Regulasies, reglemente en reëls van ander owerheidsorgane soos bv. ministers, loonrade, bemarkingsrade, banklisensierade, amptenare, ens. Al hierdie ondergeskikte wetgewing vorm eintlik 'n onderdeel, of liewers is die ten uitvoerbringing van ander wetgewende maatreëls soos parlementêre wetgewing, proklamasies en provinsiale ordonnansies. Nietemin vorm hulle ook selfstandige en belangrike bronne van die administratiefreg.

'n Ondersoek na ondergeskikte wetgewing in Suid-Afrika sal voorop die taak hê om die verskillende ondergeskikte wetgewing te klasifiseer en hulle onderlinge verhouding teenoor mekaar te bepaal. Ten eerste sal so 'n ondersoek moet vasstel wat die geaardheidsverskille tussen die verskillende soorte ondergeskikte wetgewing is; met ander woorde of daar 'n duidelike patroon gevind kan word om te sê welke wetgewende maatreëls regulasies, reglemente of verordeninge is, en ten tweede wat hul regswerking onderling is. Gestel 'n plaaslike verordening bots met 'n ministeriële regulasie ingevolge een of ander wet, welke bepaling het die meerdere regskrag[1].

---

1) In die algemeen gesproke sal die ministeriële regulasie die meerdere regskrag hê omdat dit ter uitvoering van 'n parlementswet geskied. 'n Mens weet egter nie of die toepassing van art. 114 van die Grondwet, Wet No. 32 van 1961 hier 'n rol speel nie, omdat 'n plaaslike verordening sy magtiging in 'n provinsiale ordonnansie vind. Ingevolge hierdie artikel beperk die Parlement nie die wetgewende magte van 'n Provinsiale Raad sonder versoek van dié Raad nie; die ministeriële regulasie wat sy regskrag uit 'n parlementswet ontvang, sal dus vermoed word om nie uitwerking op 'n munisipale verordening ingevolge 'n Provinsiale ordonnansie te hê nie omdat dit sou neerkom op 'n inkorting van 'n Provinsiale Raad se wetgewende mag. Hierdie moontlikheid sal natuurlik net ter sprake kom as die parlementswet se magtiging ingevolge waarvan die ministeriële regulasie uitgevaardig is nie heeltemal duidelik is nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Dit lyk vir my ook noodsaaklik om te onderskei tussen interne wetgewende maatreëls, dit wil sê reglemente wat net binne 'n bepaalde administratiewe organisasie 'n rol speel, en wetgewende maatreëls wat 'n algemene regswerking ten opsigte van onderdane het, bv. regulasies. In die reël behoort algemene wetgewende maatreëls voor te gaan as daar 'n botsing tussen die twee kom. Aan die ander kant behoort interne reglemente te geld selfs al is daar nie uitdruklike of versweë wetgewende magtiging voor nie omdat dit voortvloei uit die interne mag van die owerheidsorgaan om self sy sake te reël. Op die maatreëls ten opsigte van die interne administrasie sal later weer teruggekom word by 'n bespreking van die verskillende administratiewe handelinge.

B. REGSPRAAK

Die gewone burgerlike howe het uit hoofde van hul algemene kontroleringsbevoegdheid van administratiewe optredes 'n geweldige massa regspraak opgebou. In Suid-Afrika geld die presedenteleer en dit is daarom dat die regspraak so 'n uiters belangrike kenbron van die administratiefreg uitmaak. Verder bestaan die aktiwiteite van die burgerlike howe juis daarin om te bepaal hoe die administrasie sy funksies moet uitoefen, wat die grense van sy bevoegdhede is en in welke gevalle 'n onderdaan teen die administrasie kan optree. In die regspraak word die vernaamste regsreëls met betrekking tot die uitvoering en verrigting van administratiewe aktiwiteite gevind.

Die vraag is of die howe in die verhoor van administratiefregtelike aangeleenthede slegs bestaande reg gevind en vertolk het of ook self regskeppend te werk gegaan het. Vandag word dit algemeen aanvaar dat die howe soms ook regskeppend te werk gaan[1]. In die administratiefreg is dit beslis die geval. Die geldigheidsvereistes vir administratiewe optrede is omtrent 'n volledige skepping van die howe en dit is daarom dat dit onder die tweede deel wat handel

---

1) Ghose, a.w. bl. 143 huldig nog die standpunt dat die howe slegs interpreterend te werk gaan en dat hul aandeel in die uitbouing van die administratiefreg maar gering was. Vandag word dit allerweë erken dat dit nie die geval is nie: sien in Nederland, Vegting, a.w. I, bl. 148; vergelyk Steyn, a.w., bl. 13 (voetnoot 51) en die Suid-Afrikaanse regspraak waar ons howe self reg geskep het. Soms gebruik die parlement 'n algemene uitdrukking en laat dit dan aan die howe oor om dit nader te bepaal; soms skep die howe nie nuwe reg nie, maar doen 'n wenk vir die parlement aan die hand om bestaande gapings aan te vul of om ongewensde reëls af te skaf - vgl. Hahlo & Kahn, a.w., bl. 34-35.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

oor die burgerlike howe se kontrole oor administratiewe optrede behandel sal word. Weliswaar het die howe soms toepaslike reëls in die gemene reg gevind (vermoedens van uitleg, Engelse gemeneregsreëls, ens.), maar in baie gevalle het hulle later 'n volledige ontwikkeling en inhoud daaraan gegee. Die howe se regskeppende aandeel blyk o.a. uit die reëls wat die uitsluiting van hul hersieningsbevoegdheid beheers, asook by die toepassing van die reëls van natuurlike regverdigheid en uit die regsreëls in verband met die uitoefening van diskresionêre bevoegdhede. Omdat hierdie regsreëls uit die gemene reg kom - hetsy van Romeins-Hollandse, hetsy van Engelse oorsprong -, sal 'n mens daar moet gaan soek as die howe se interpretasie daarvan nie duidelik is nie. In baie gevalle het die howe egter 'n volledige interpretasie en toepassing aan die regsreëls gegee.

Ten opsigte van die burgerlike howe se aandeel in die uitbouing van die administratiefreg net die volgende opmerking: Weens die gelding van die presedenteleer is dit absoluut noodsaaklik dat 'n mens by die studie van die administratiefreg aan die regspraak van die howe moet vashou. Ook in Frankryk waar die presedenteleer in beginsel nie geld nie, is die vernaamste deel van die administratiefregtelike doktrine ook op die uitsprake van die Conseil d'Etat gebaseer. By ons is dit nog meer die geval. Die vraag is nou of administratiewe regbanke - dit wil sê regbanke anders as die burgerlike howe - ook aan die presedenteleer gebonde is. Dit vloei natuurlik vanself voort dat hulle aan uitsprake van die burgerlike howe gebonde is. STEYN[1] haal in hierdie verband die saak van Sachs v. Minister of Justice[2] aan en lê klem daarop dat administratiewe organe slegs gebonde is aan uitsprake van die howe wat handel oor die „aard en perke van 'n diskresie of oor die voorwaardes waarop dit uitgeoefen moet word", maar nie aan „ander vonnisse" nie. Myns insiens is dit 'n noodsaaklike konsekwensie van die presedenteleer dat die burgerlike howe in geval van 'n verontagsaming deur 'n administratiewe regbank van een van hul (die burgerlike howe s'n) vorige uitsprake die beslissing van die administratiewe regbank op grond van regsdwaling nietig sal verklaar[3]. Natuurlik moet die vorige uitspraak wel deeglik betrekking hê

---

1) A.w., bl. 208.

2) 1934 A.D. 39.

3) Tensy die burgerlike hof natuurlik insien dat sy eie vorige uitspraak verkeerd was. Oor die werking van die presedenteleer by ons, sien Hahlo & Kahn, a.w., bl. 29-35.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

op die saak wat deur die administratiewe regbank beslis is.

Die vraag wat hier gestel word, is of administratiewe howe aan hul eie uitsprake gebonde is. In praktyk gebeur dit dat gespesialiseerde howe, soos die Inkomstebelasting-appèlhof of Nywerheidshof, hulle sal hou by hul vorige uitsprake maar in beginsel lyk dit vir my nie of hierdie howe aan hul eie vorige beslissings gebonde is nie. Administratiewe regbanke word juis ingestel om 'n sekere staatswerksaamheid vlot te laat verloop. Weens dié oorweging kan die presedenteleer se toepassing in hul geval net 'n remskoen wees. Indien 'n administratiewe regbank van 'n hoër administratiewe regbank verskil, behoort die laer orgaan vry te wees om 'n teenstrydige beslissing te bereik. Die aanwending van die presedenteleer in die geval van administratiewe regbanke sal net vertraging en verstarring meebring.

C. GEMENE REG

1. Die eerste vraag wat hier gestel moet word, is of ons administratiefreg van Engelse of Romeins-Hollandse oorsprong is. Om hierdie vraag te beantwoord, sal dit ook nodig wees om na te gaan of ons huidige publiekreg en meer in die besonder ons Staatsreg, van Engelse of wel van Romeins-Hollandse herkoms is. Dit is 'n moeilike probleem om op te los omdat die ou skrywers hoofsaaklik oor die privaatreg geskrywe het[1]. Hieruit moet geensins afgelei word dat daar in die tyd van die ou skrywers geen administratiefreg bestaan het nie. In al die destydse wetboeke van stede en dorpe word uitvoerige administratiefregtelike reëlings ten opsigte van handel, openbare werke, verblyf, ens., gevind[2]. Hierdie reëlings was egter statutêre maatreëls wat van stad tot stad verskil het. 'n Volledige optekening van administratiefreg wat deur gewoonte ontstaan

---

1) Vgl. L. Ign. Coertze, Watter regsisteem beheers die Verhouding tussen Owerheid en Onderdaan in die Unie, Romeins-Hollandse Reg of Engelse Reg?, T.H.R-H.R., 1937, bl. 34 op bl. 35: „... die Owerheid is meesal as 'n bevoorregte persoon gesien wat op dieselfde wyse as die privaatpersoon deur een en dieselfde reël gebind word, behalwe natuurlik as die Staat se bevoorregte posisie daarop 'n uitsondering maak". Op bl. 39 gee hierdie skrywer toe dat die „suiwere publiekregte van die Kroon tog deur die Engelse Reg beheers moet word", maar hy verduidelik glad nie wat die sg. „publieke of owerheidsregte van die Kroon" is nie.
Hahlo en Kahn, a.w., bl. 19-20, maak geen melding van die resepsie van publiekreg in Suid-Afrika nie.

2) Vgl. byvoorbeeld C. Breen, Rechtsbronnen der Stad Amsterdam, 1909, wat 'n versameling van die belangrikste keure en verordeninge van die stad Amsterdam voor 1512 bevat. Die wetgewende maatreëls handel omtrent almal oor administratiefregtelike aangeleenthede.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

het en algemeen gegeld het, word egter nêrens gevind nie. Tog word daar by die ou skrywers heelwat reëls gevind wat verband hou met die inwerkingtreding, gelding en interpretasie van wette[1]. Hierdie reëls kom vandag nog soms ter sprake. In sulke gevalle moet die ou skrywers nagegaan word om die korrekte oplossing te vind omdat dié deel van ons gemene reg nog geld en geensins deur gewoonte of onbruik afgeskaf is nie[2]. Ook op hierdie gebied het daar egter veel Engelsregtelike beïnvloeding deur die howe se uitsprake plaasgevind[3].

Wat die huidige Suid-Afrikaanse staatsreg betref, kan dit nie betwis word nie dat dit oorwegend Suid-Afrikaanse reg is en dat daarnaas gemeenregtelike reëls van Engelse en Romeins-Hollandse oorsprong bestaan[4].

Dieselfde geld vir die Suid-Afrikaanse administratiefreg:-

(a) Verreweg die grootste gedeelte van ons administratiefreg is Suid-Afrikaans en word in Suid-Afrikaanse wette en regspraak gevind.

(b) Die ongeskrewe administratiefreg wat by ons geld, is van Romeins-Hollandse herkoms. Voorbeelde van Romeins-Hollandse administratiefregsreëls wat reeds by ons toepassing gevind het, is die volgende:

(i) Die sogenaamde vermoedens van uitleg. Soos later verduidelik sal word, is hierdie vermoedens eintlik gemeenregtelike reëls wat 'n belangrike rol speel by die bepaling van die omvang van administratiewe bevoegdhede en by die uitoefening van daardie bevoegdhede[5].

---

1) Sien byvoorbeeld Merula, Manier van Procederen, I, tit.Iv, cap. V, 1-4 oor die vereistes van publikasie en inwerkingtreding van wetgewende maatreëls.

2) Steyn, a.w., bl. xxxviii - xl.

3) In die saak van Colonial Government v. Edenborough, 4 S.C. (1886) 290, sê lord De Villiers op bl. 294-295: „The greatest assistance is continually derived by our Courts from English cases which decide questions relating to the law of evidence, or the construction of statutes, or general questions not foreseen by writers on our law or which are applicable by reason of the natural growth and development of our commercial practices, and of our criminal jurisprudence in the correction of English usage".

4) Ten opsigte van die magte en bevoegdhede van die parlement geld Engelse gemene reg; sien H. verLoren van Themaat, Die Historiese Grondslag van die Bevoegdhede van die Parlement, T.H.R-H.R., 1953, bl. 19 e.v. en vergelyk daarteenoor C.P. Joubert, Die Gebondenheid van die Soewereine Wetgewer aan die Reg, T.H.R-H.R., 1952, bl. 7 e.v. Ten opsigte van die Uitvoerende gesag se magte jeens onderdane geld Romeins-Hollandse reg: sien Hahlo & Kahn, a.w., bl. 185; VerLoren van Themaat, a.w., bl. 52-55; Coertze, a.w., bl. 34.

5) Sien Steyn, a.w., 70, 79, 81, 83, 87-91, 94-95, 97-102 en die verskillende gemeenregtelike skrywers deur hom aangehaal.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(ii) Reëls met betrekking tot die vergoedingsplig van die staat uit hoofde van beslaglegging en onteiening[1].

(iii) Reëls met betrekking tot die regskrag van regsprekende handelinge[2].

(iv) Reëls wat die ongeldigheid van 'n handeling bepaal wat in stryd met 'n wetsbepaling verrig is[3].

Daar moet egter nie uit die oog verloor word nie dat die Romeins-Hollandse reg onmoontlik voorsiening kon maak vir alle hedendaagse administratiefregtelike situasies en probleme. Soms was ons howe verplig om self voorsiening te maak, soms het hulle hul na die Engelse reg gewend.

(c) 'n Sekere gedeelte van ons ongeskrewe administratief reg is Engels. 'n Hoogs belangrike en selfstandige Engelse bron van administratiefreg is die eertydse koninklike prerogatiewe wat vandag nog by ons geld (uit hoofde van art. 7(4) en (5) van die Grondwet)[4].

Uit hoofde van prerogatiewe het die uitvoerende gesag die mag om administratiewe handelinge te verrig. So kan administratiefregtelike reëls byvoorbeeld uitgevaardig word by die verklaring van oorlog, sluiting van vrede en anneksasie van grondgebied: as die Staatspresident Betsjoeanaland annekseer en 'n proklamasie maak waarin reëls gemaak word vir die interne administrasie van dié gebied, sal die reëls met betrekking tot die interne administrasie weldeeglik reëls van administratiefreg wees. Ingevolge sy bevoegdheid om verdrae te sluit en uit hoofde van sy posisie as opperbevelhebber van die leër en vloot, kan die Staatspresident ook reëls van administratiefreg uitvaardig.

Soos reeds opgemerk, het ons howe soms ook Engelse administratiefreg oorgeneem, naamlik:-

---

1) Steyn, a.w., bl. 103 en 107. Sien veral die voorbeeld wat uit Sande, Decisiones Frisicae, 5.7.4., op bl. 107 aangehaal word.

2) Minister of Agricultural Economics and Marketing v. Virginia Cheese and Food Co. (1941) Ltd., 1961 (4) S.A. 415 (T). Sien bl. 422-423 vir die verwysings na skrywers soos Voet, Groenewegen, Schorer, Matthaeus, Schoemaker, ens.

3) Steyn, a.w., bl. 177-180.

4) Sommige van die prerogatiewe wat vandag by ons geld, is egter van Romeins-Hollandse oorsprong of moontlik deur Romeins-Hollandse beginsels beïnvloed, byvoorbeeld die Staatspresident se prerogatief om krygswet af te kondig. Die vraag welke prerogatiewe van Engelse of Romeins-Hollandse herkoms is, is 'n probleem op sy eie, en dit is onmoontlik om hier daarop in te gaan; sien oor dié probleem VerLoren van Themaat, a.w., hfst. V, bl. 46 e.v. en die skrywers deur hom bespreek.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(i) by die vasstelling van staatsaanspreeklikheid as gevolg van onregmatige dade deur dienare van die staat begaan[1],

(ii) by die verdeling van administratiewe handelinge in kategorieë van kwasie-judisiële en administratiewe handelinge[2],

(iii) by die toepassing van die ultra vires-leerstuk[3].

Soos later aangedui sal word, was hierdie oorname van Engelse reg nie altyd gelukkig nie, veral in die gevalle waar ons gemene reg self beter beginsels bevat om die probleme op te los. Ons howe het soms klakkeloos beginsels uit die Engelse reg oorgeneem waar dit geensins nodig was nie en waar dit inderdaad vreemd in ons reg aangedoen het. Weliswaar kon die Romeins-Hollandse reg nie op alle vrae antwoorde verskaf nie. Die administratiefreg is 'n terrein waar ons howe, in die gees van die Romeins-Hollandse tradisie, self regskeppend te werk kan gaan. Dit is in dié opsig dat vergelykende administratiefregstudie van groot waarde kan wees.

2. Administratiewe gebruik

Gewoonte word deur ons regsleer as 'n bron van reg erken. Kan dit gebeur dat administratiewe gewoontes later so ingeworteld raak dat hulle die krag van regsreëls kry? Dit is teoreties glad nie onmoontlik nie, alhoewel dit slegs by uitsondering sal geskied omdat administratiewe optredes so tot die kleine deur wette en voorskrifte gereël word dat dit weinig plek vir die administrasie oorlaat om naas dié voorskrifte nog 'n selfstandige gebruik te bestendig[4].

---

1) Sien die bekende saak van Binda v. Colonial Government, (1887) 5 S.C., 285 en VerLoren van Themaat, a.w., bl. 412.

2) Soos later uitvoerig aangetoon sal word, kom hierdie onderskeid uit die Engelse prosesreg. Die onderskeid het 'n belangrike uitwerking op die reëls van natuurlike regverdigheid.

3) Sien Deel Twee. Weens die gelding van hierdie leerstuk in die Engelse maatskappyreg was die Engelse howe geneig om die ongeldigheidsgronde wat op bevoegdheidsoorskryding berus, te beperk.

4) Vegting, a.w. bl. 137 e.v. gaan op die interessante vraag in of onderdane deur gewoonte nuwe reëls van administratiefreg kan skep; vir my blyk dit goed moontlik te wees as dit juis geskied in die kontaksverhouding tussen administrasie en onderdaan. Die eintlike vraag wat Vegting hier wil behandel, is of onderdane deur gewoonte nuwe owerheidsorgane, dit wil sê liggame bekleë met owerheidsgesag, daar kan stel - dit sal nie gou gebeur nie want dit sou op 'n revolusie in die staat neerkom.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Wanneer sal 'n administratiewe gebruik die krag van 'n regsreël verkry? Volgens die beroemde ontwerp van GÉNY moet daar die usus, dit wil sê die reëlmatige herhaling van die gebruik, en die opinio, dit wil sê die communis opinio necessitatis, wees[1]. Kan 'n administratiewe gebruik die krag van regsreël verkry in weerwil van 'n uitdruklike teenstrydige wetlike voorskrif? Dit bring weer die vraag van die wetsafskaffende krag van die gewoonte na vore. Ek wil nie op die saak ingaan nie, maar meen dat dit haas onmoontlik sal wees dat 'n administratiewe gebruik die plek van 'n uitdruklike wetlike voorskrif kan neem[2]. Wat natuurlik wel kan gebeur, is dat die gewoonte 'n administratiefregtelike voorskrif se toepassing beïnvloed - die bekende saak van R. v. Detody[3] voorsien juis so 'n moontlikheid.

Hoe sal 'n mens weet of 'n administratiewe gebruik die krag van 'n regsreël verkry het? Dit is trouens die ou probleem van erkenning van gewoonteregsreëls. 'n Mens kan sê dat 'n gewoonteregsreël bestaan as die hof dit erken het, maar dit is natuurlik nie waar nie, want dié regsreëls word juis geskep buite die howe om en nie met die oog op latere erkenning deur die howe nie. Die enigste moontlike wyse waarop hierdie gewoonteregsreëls vasgestel kan word, is om die optrede van besondere administratiewe organe na te speur en vas te stel of so 'n reël tot stand gekom het. Dit is natuurlik 'n moeilike taak, maar daarsonder sal 'n mens nie 'n volledige beeld van die administratiefreg hê nie[4].

---

1) Paul Debelmas, Les Pratiques administratives comme sources de droit, proefskrif, Toulouse, 1932, bl. 149: „Il faut, de plus, pour qu'un rapport consacré par l'usage soit erigé en rapport de droit positif objectif que la pratique d'ou il résulte le constitue avec un caractère de necessité, l'opinio necessitatis, de façon à l'imposer au besoin en vertu d'une règle munie de la sanction publique". Hierdie skrywer haal bv. op bl. 109 die interessante voorbeeld aan dat in Frankryk 'n burgemeester eers formeel bevestig moet word alvorens hy sy pligte, verantwoordelikhede en bevoegdhede kan aanvaar; in uitsprake van die administratiewe regbanke is regskrag aan hierdie gebruik verleen alhoewel dit nêrens in 'n wetlike voorskrif gevind word nie.

2) Sien Hahlo & Kahn, a.w., bl. 40, oor die vraag welke voor-Uniale wette by ons wel deur gewoonte afgeskaf kan word.

3) 1926 A.D. 208.

4) Ernst Freund, a.w. bl. 2-3 wys daarop dat 'n magtigende wet nie 'n volledige beeld van administratiewe bevoegdhede bied nie: „... the statue fails to disclose completely how private interests are regulated. This complete view will be obtainable only by a study of administrative practice; and that study may be expected to produce what might likewise be legitimately designated as „administrative 'law' - law, that is to say, that is produced by the administration,

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die belang daarvan om administratiewe gebruik as 'n bron van administratiefregsreëls te erken, blyk uit die volgende: alle publiekregtelike regspersone en meer bepaaldelik administratiewe owerheidsorgane het hulle eie interne reëlings en prosedure. Gewoonlik maak hul statuut (wat meesal een of ander wetgewende maatreël is) voorsiening vir die reëling van dié interne organisasie, maar dikwels swyg die statuut of gee slegs aanduidings. Die administratiewe owerheidsorgaan gaan nou voort en tref op eie houtjie reëlings ten opsigte van interne organisasie en prosedure, bv. reëls van vergadering, advisering, ens. Is lede van die administratiewe orgaan aan sulke interne reëlings gebonde? Ek dink dat hulle in die reël wel daaraan gebonde is. Gestel die statuut swyg daaroor en die administratiewe liggaam stel uit sy geledere sekere werkskomitees of adviserende liggame aan. Handel dié liggaam nou ultra vires? Ek dink dis geensins die geval nie. Ultra vires kom glad nie hier ter sprake nie: as die administratiewe liggaam in die neem van sy administratiewe besluite die ander reëls van administratiefreg (bv. geen vooroordeel hê nie, sy aandag by die saak bepaal, ens.) nakom, kan hy sy interne organisasie reël soos hy wil. Sien later my bespreking hieroor.

In die Suid-Afrikaanse administratiefreg is die posisie van die provinsiale administrateurs 'n goeie voorbeeld oor hoe die uitvoering van owerheidsbevoegdhede deur administratiewe praktyk ontwikkel het. 'n Mens vind glad nie in die Grondwet enige bepalings ten opsigte van die administrateur se posisie vis-a-vis plaaslike owerhede en die provinsiale

---

instead of, as the term is generally used, law controlling the administration. We should, of course, realise that law produced by the administration has a more precarious status than law produced by the courts. Judicial decision may throw light on this phase of administrative law exactly as constitutional decisions throw light on legislation, enforcing a minimum instead of an optimum in the way of standards, since they may declare to be lawful what administrative practice may in the long run repudiate and discard. Administrative law as law controlling the administration is a form of general legal technique, capable of comprehensive and systematic treatment; while administrative law as produced by the administration must for the present at least be treated as falling into as many branches as there are subjects of administrative discretion, and, with our limited information, as incapable of unified treatment" (my onderstreping).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

wetgewer en uitvoerende komitees nie[1]. Die administrateur se posisie teenoor die provinsiale besture word deur administratiewe gebruik bepaal.

3. Reëls met betrekking tot die uitleg van wette en ordonnansies wat administratiefregtelike bevoegdhede verleen, is grotendeels nog gemenereg[2].

By 'n bespreking van die vereistes wat die howe stel vir die geldige uitoefening van administratiefregtelike bevoegdhede sal weer by die reëls van uitleg en veral by die sogenaamde vermoedens van uitleg teruggekom word. Ek dink dit is nie onvanpas om reeds hier 'n paar opmerkings oor die geaardheid en betekenis van hierdie reëls van uitleg vir die administratiefreg te maak nie. Dit spreek vanself dat hierdie reëls 'n belangrike werktuig vir die howe verskaf by die bepaling van administratiefregtelike bevoegdhede, want hierdie bevoegdhede word hoofsaaklik in wette en ander statutêre maatreëls gevind. Reëls van uitleg verskaf aan die hof 'n noodsaaklike metode om die magtigende wette te interpreteer.

Onmiddellike vrae wat voorkom is: Wat is hierdie reëls van uitleg? Is hulle regsreëls wat die howe moet toepas, of is hulle slegs werksmetodes? Alvorens 'n antwoord verskaf word, is dit noodsaaklik om reëls van uitleg te onderskei van die sogenaamde vermoedens van uitleg omdat hierdie twee kategorieë na my mening uitdruklik verskil.

(a) Reëls van uitleg van wette

Sommige reëls van wetsuitleg is inderdaad regsreëls. Hierdie regsreëls het betrekking op die interpretasie van sekere algemene uitdrukkings in wette, oor die inwerkingtreding van die wette, berekening van

---

1) J.P. verLoren van Themaat, Staatsreg, 1956, bl. 357. Die posisie van administrateurs teenoor plaaslike owerhede het nog nie wetenskaplike aandag by ons gekry nie. Let daarop dat die administrateur teenoor die plaaslike owerhede nie in 'n magshiërargie staan nie, maar 'n administratiefregtelike „voog" van die plaaslike owerhede is (die Franse noem hierdie verhouding ook 'n „tutelle"-verhouding maar met 'n baie belangrike voorbehoud - sien later). Dit beteken dat die administrateur geen van sy eie besluite in die plek van dié van plaaslike owerhede mag stel nie, maar net die besluite of ander handelinge van plaaslike owerhede mag bekragtig of afkeur. Die bevoegdheid van die administrateur „to revoke, alter or amend any by-law" (art. 104, Ord. No. 17 van 1939(T) is vreemd aan die posisie van die administrateur en myns insiens is dit korrek dat hierdie bevoegdheid van die administrateur streng uitgelê word; sien Bedfordview Village Council v. Kovar, 1960(4) S.A. 333(T))

2) Sien Steyn, a.w., Inleiding, bl. xxxv-xl.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

tydstermyne in wette, konflikte tussen die getekende en ongetekende tekste. Voorbeelde van sulke interpretasie-regsreëls word in arts. 65 en 90(2) van die Grondwet en vernaamlik in Wet no. 33/1957 (soos gewysig deur Wet No. 45 van 1961) gevind. Let egter daarop dat sommige bepalings van die Interpretasiewet, bv. art. 12, wat o.a. handel oor die regskrag van administratiewe handeling by herroeping van die magtigende wet ingevolge waarvan dié handelinge verrig is glad nie meer „reëls van interpretasie" is nie, maar selfstandige (en uiters belangrike) regsreëls wat te doen het met die regskrag van administratiewe handelinge. Die bepalings van arts. 10(3), 16 en 17 van die Interpretasiewet wat handel oor die herroeping, verandering, promulgasie en ter tafellegging voor die parlement van wetgewende maatreëls, is ook selfstandige reëls van administratiefreg en glad nie net regsreëls van interpretasie nie.

In die reël vind 'n mens dat die meeste wette 'n woordbepalingsartikel het. Die woordbepalings wat daarin behels word, is inderdaad regsreëls en 'n hof of enige administratiewe amptenaar wat sy bevoegdhede ingevolge so 'n wet ontleen, mag dit nie verontagsaam nie. Sulke woordbepalingsartikels bevat regsreëls en is geensins van 'n minderwaardige regsgehalte nie.

Baie van die reëls van uitleg soos die eiusdem generis-reël, die exclusio unius-reël, die reëls ingevolge waarvan versweë bevoegdhede afgelei word, bv. die a natura ipsius rei-reël, die ex accessoriis-reël, die ex consequentibus-reël, ens., word nêrens in wette gevind nie. Die vraag is of hierdie reëls van uitleg inderdaad regsreëls is. 'n Mens moet by die beantwoording van hierdie vraag tussen verskillende soorte reëls van interpretasie onderskei.

Sommige van hierdie reëls het 'n eenvormige, gereëlde werking in die reg verkry, bv. die reëls t.a.v. die regswaarde van kantskrifte, bylaes en opskrifte. Die howe het 'n eenvormige toepassing van hierdie reëls deur die presedenteleer verseker. In hierdie geval gaan dit nie oor die inhoud en woorde van wette wat telkens van wet tot wet wissel nie, maar reëls t.a.v. sekere vasstaande eienskappe, nl. die kantskrifte, bylaes, ens. Hierdie is regsreëls wat in alle gevalle geld soos die regsreëls met betrekking tot die datum van die inwerkingtreding van 'n wet. Dit neem natuurlik nie weg dat 'n wet in 'n gegewe geval die regsreëls kan wysig of nie van toepassing maak nie; 'n wet kan dit ook ten opsigte van reëls van die Interpretasiewet doen.)

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die oorgrote meerderheid van die reëls van uitleg van wette (die eiusdem generis-reël en ander wat hierbo vermeld is is myns insiens geen regsreëls nie. As hulle regsreëls was, moes hulle ten minste 'n bekende, voorspelbare regswerking gehad het. In die praktyk gebeur dit egter glad nie. Oppervlakkig gesproke, wend die hof hulle aan om die bedoeling van die wetgewer vas te stel. Dit is 'n fiksie want die vraag waar die bedoeling van die wetgewer setel, is onbepaalbaar en in alle geval word ons howe nie in die reël toegelaat om kabinetsnotules[1], parlementêre verslae, ens., by die uitleg van wette te gebruik nie. Wat die howe dus inderdaad met die reëls van uitleg van wette doen, is om die betekenis van die wet vas te stel. Die wyse waarop die howe hierdie reëls van uitleg gebruik, is in 'n hoë mate onvoorspelbaar. Uiteraard is dit onmoontlik om aan so 'n reël soos die eiusdem generis 'n eenvormige en voorspelbare werking te gee, want dit verskil van geval tot geval al na gelang van die woorde van iedere wet. Verder hang dit baie af van die ingesteldheid van die hof. Een hof mag miskien voel dat administratiewe bevoegdhede so eng moontlik geïnterpreteer moet word en alle moontlike reëls van uitleg bysleep om aan die magtigende wet so 'n eng moontlike regswerking te gee; 'n ander hof mag weer 'n toegeeflike houding inneem en reken dat die administrasie soveel moontlik vryheid gelaat moet word in sy aktiwiteite - laasgenoemde hof gebruik weer soveel moontlik die verskillende afleidings om versweë bevoegdhede ten behoewe van die administrasie te ontdek.

Daar is geen absolute kriterium om vas te stel in welke geval die hof versweë bevoegdhede gaan aanneem nie, tensy daar natuurlik presedente oor die aangeleentheid bestaan. In so 'n geval is dit egter nie die reël van uitleg wat regswerking verkry nie, maar nog altyd die regsreëls vervat in die betrokke wet, byvoorbeeld 'n hof beslis dat art. x van 'n wet sekere versweë bevoegdhede ingevolge die ex consequentibus-reël aan die administrasie toelaat; later kom art. x weer in 'n ander geding ter sprake en in die reël moet die hof hom by die vorige uitspraak hou.

---

1) In alle geval is dit blykbaar verbode om van notules van kabinetsvergaderings as getuienis gebruik te maak; sien die saak van Nyangeni v. Minister of Bantu Administration and Development and An. 1961(1) S.A. 547(E)

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n Mens kan nou nie sê dat die ex consequentibus-reël in dié geval regswerking verkry het nie, dit is nog steeds art. x soos dit deur die hof geïnterpreteer is wat die bepaalde regswerking het.

Hierdie reëls van uitleg is niks anders as afleidingsgronde wat die howe by die uitleg van wette toepas, dit wil sê erkende logiese denkprosesse wat die hof gewoonlik sal volg maar nie verplig is om te volg nie. Dit bring wel 'n mate van regsonsekerheid[1)] mee omdat 'n mens nie seker weet of die hof 'n sekere reël van uitleg gaan toepas nie. Dit is nog

---

1) H. Street, Law and Administration: Implications for University Legal Education, Pol. Stud., Vol. I, No. 2, 1953, bl. 97, op bl. 108, wys daarop dat die Engelse howe se aanwending van die reëls van interpretasie om administratiewe bevoegdhede vas te stel, baie inkonsekwent is. Enersyds is daar die neiging om die toekenning van administratiewe bevoegdhede beperkend uit te lê en andersyds is daar die neiging om groter magte vir die administrasie te vind. Waar die woorde van die wet nie duidelik is nie, wend die hof hom tot reëls van uitleg. Hierdie reëls van uitleg kan drasties in gevolge verskil: „So most judges avowedly interpret statutes in this way; they decide whether the literal meaning is ambiguous - if not they will not look to Hansard, White Papers, or other external sources, but will fall back upon a series of maxims used in interpreting deeds. .. The judicial choice of maxims can be quite arbitrary: proverbs provide a fair analogy - 'Look before you leap'; 'He who hesitates is lost'" (bl. 109). In die saak van Seaford Court Estates Ltd., v. Asher, 1949 (2) All E.R. 155 op bl. 164 sê Lord Justice Denning: „... it is not within human powers to foresee the manifold set of facts which may arise, and even if it were, it is not possible to provide for them in terms free from all ambiguity ... where a defect appears the judge cannot simply fold his hands and blame the draftsman. He must set to work on the constructive task of finding the intention of the Parliament, and he must do this not only from the language of the statute, but also from a consideration of the social conditions which gave rise to it, and of the mischief which it was passed to remedy, and then he must supplement the written word so as to give 'force and life' to the intention of the Legislature..". Vergelyk daarteenoor die Lord Chancellor, Lord Simonds se uitspraak in die saak van Magor and St. Mellows U.D.C. v. Newport Corporation, 1951 (2), All E.R. 839:
„... the general proposition that it is the duty of the court to find out the intention of Parliament - and not only of Parliament but of Ministers also - cannot by any means be supported. The duty of the court is to interpret the words that the Legislature has used" (op bl. 841.)

Sien ook Ivor Jennings in die reeds aangehaalde artikel, 49 Harvard Law Review, bl. 435: „The Common Law rules of interpretation are fundamentally inconsistent". Die reëls van uitleg is volgens hierdie skrywer meer toepaslik vir die uitleg vir geskrewe aktes („deeds") as wette. D.J. Llewellyn Davies, The Interpretation of Statutes in the Light of their Policy by the English Courts, Columbia Law Review, April 1935, Vol. xxxv, bl. 519 op bl. 521-22, bl. 533.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n geval waar die howe in hul regspraak 'n taamlik groot mate van diskresie het. Gelukkig is dit 'n diskresie wat nie vir hersiening of appèl uitgesluit is nie want 'n party kan wel op grond van 'n verkeerde interpretasie van 'n wetsteks appèlleer. Dit is ook nie iets wat statutêr gereël kan word nie want uitleg verskil van wet tot wet.

Hierdie tweede kategorie reëls van wetsuitleg of afleidingsgronde vind hul oorsprong by die Romeins-Hollandse skrywers, maar ook in die Engelse regspraak. Hulle vorm ook nie 'n geslote getal nie en die howe kan nuwe reëls van uitleg ontwerp al na gelang die wetgewerstegnieke verskil.

(b) Vermoedens van wetsuitleg

In die bepaling en toepassing van administratiefregtelike funksies speel vermoedens van wetsuitleg 'n belangrike rol. Hierdie reëls, wat in die geval van parlementswette net die geaardheid van vermoedens het - omdat hulle „vermoed" word om in gevalle van onduidelikheid te bestaan, tensy die parlement hulle uitdruklik of by noodsaaklike wetsduiding uitsluit -, het in die geval van administratiewe organe soms 'n dwingende werking. 'n Administratiewe wetgewer mag nie, tensy hy die bevoegdheid verleen is, administratiewe handelinge met terugwerkende regskrag of absurde handelinge verrig nie (laasgenoemde vermoede het ten opsigte van handelinge deur die administrasie 'n uitgebreide betekenis verkry, nl. dat 'n administratiewe orgaan nie onduidelike of verwarrende regshandelinge mag verrig nie[1]). Ten opsigte van die parlement bestaan daar die vermoede dat wetgewing in die openbare belang geskied; ten opsigte van administratiewe organe het hierdie vermoede nog net 'n algemene, min of meer bepaalde regswerking verkry. Daaronder word verstaan dat 'n administratiewe orgaan nie sy bevoegdhede mag oorskry of sy bevoegdhede vir 'n private doel mag aanwend nie. Hierdie vermoede mag in die toekoms nog 'n besondere regswerking verkry, nl. dat die howe by die hersiening van administratiewe handelinge, benewens die gewone vereistes wat hulle stel, ook sal vra of 'n bepaalde handeling in die openbare belang is en die meriete van die optrede ondersoek.

By 'n bespreking van die vereistes vir 'n geldige administratiewe handeling sal daar weer op hierdie saak

---

1) 'n Mens kan 'n vergelyking tussen die sogenaamde feitelike vermoede (logiese afleidingsprosesse wat die regter kan aanwend) en regsvermoede (reël wat die regter moet aanwend) tref; eersgenoemde is nie 'n regsreël nie, laasgenoemde wèl.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

teruggekom word; in hierdie stadium word net die geaardheid van hierdie vermoedens van wetsuitleg bespreek. Is hierdie vermoedens regsreëls en wat is hulle werking?

My opvatting is dat ons in die geval van vermoedens van uitleg inderdaad met regsreëls te doen het en dat hulle deel van die gemene reg uitmaak. Ingevolge die regsreël dat die wetgewer die gemene reg so ver moontlik ongewysigd laat, geld hierdie vermoedens ten opsigte van iedere parlementswet, tensy hulle uitdruklik of by noodsaaklike wetsduiding uitgesluit word. Dit het die belangrike gevolg dat die vermoedens nie net ter sprake kom as die wet onduidelik of vaag is nie, maar dat hulle in alle gevalle geld. Gestel 'n parlementswet ken sekere administratiewe bevoegdhede toe. Tensy 'n sekere optrede uitdruklik of noodsaaklikerwys toegelaat word, sluit die wet alle bevoegdhede uit wat in hul uitoefening onredelike of onbillike gevolge sal hê. 'n Vermoede is dus - anders as die tweede kategorie reëls van uitleg wat bespreek is soos die eiusdem generis-reël en andere - nie net 'n logiese afleidingsgrond wat die hof in gevalle van woordelike onduidelikhede toepas nie, maar regsreëls met 'n selfstandige inhoud wat in alle geval geld en toegepas moet word.

In die lig van bostaande sal dit die moeite loon om hier die belangwekkende artikel van H.S. CILLIERS, Die betekenis van vermoedens by wetsuitleg[1], te bespreek.

---

1) South African Law Journal, vl. L.XXIX, Mei 1962, bl. 189. 'n Belangrike deel van hierdie studie handel oor die verskil tussen vermoedens van uitleg en vermoedens by bewyslewering. Op bl. 197 som die skrywer sy bevindings aangaande hierdie verskil só op:

1. In die geval van vermoedens van uitleg bestaan daar geen uitdruklik geformuleerde primêre feite nie; in die geval van vermoedens by bewyslewering bestaan daar primêre feite waaruit die bestaan al dan nie van hierdie vermoedens van bewyslewering afgelei word. Hierdie is egter nie 'n wesentlike onderskeid nie, want die bestaan van die betrokke wet waaraan die vermoedens van uitleg geheg word, is op sigself ook die bestaan van 'n feit. In alle geval is die onderskeid vir vermoedens by bewyslewering ook nie waar nie, want dié vermoedens geld ook sonder die bestaan van primêre feite, byvoorbeeld die vermoede van geestesnormaliteit en handelingsbevoegdheid.

2. Tweedens word vermoedens van uitleg, anders as die vermoedens van bewyslewering, nie gestand gehou totdat en tensy hulle weerlê word nie. Met ander woorde, vermoedens van uitleg kom eers as „tersiêre uitleggrond" in geval van onduidelikheid ter sprake. My hele betoog is dat vermoedens van uitleg voorop staan as reëls van die gemene reg.
Die hoofverskil tussen vermoedens van uitleg en vermoedens van bewyslewering is daarin geleë dat vermoedens van bewyslewering 'n prosesregtelike werking het, terwyl

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Hierdie skrywer verklaar[1] dat hy nie die werking van vermoedens by die uitleg van magtigende bepalings bespreek nie. Daaronder verstaan ek dat hy bedoel dat hy nie die werking van vermoedens by die bepaling van administratiewe bevoegdhede ingevolge een of ander wet onder oë neem nie. Myns insiens kan 'n mens die twee nie skei nie: vermoedens het 'n bepaalde geaardheid en soos hulle in hul werking ten opsigte van parlementêre wetgewing ten openbaring kom, so geld hulle ook in die administratiewe magsfeer.

Op bladsy 189 beweer CILLIERS: die taak van die wetsuitlegger is om die wils- of gedagte-inhoud van die wetgewer vas te stel. Soos reeds opgemerk is, is hierdie tradisionele opvatting nie heeltemal korrek nie: die wil van die wetgewer is 'n fiksie. Al wat reëls van wetsuitleg doen, is om die betekenis van die wet vas te stel. Op bl. 192 maak die skrywer die stelling dat reëls vervat in die Interpretasiewet nie net „objektiewe afleidingsgronde" is wat die howe toepas nie, maar regsreëls of uitwendige hulpmiddels is. Hiermee stem ek saam in soverre dit rym met wat reeds gesê is. (Dit is egter moeilik om te sê in hoeverre 'n regsreël 'n uitwendige hulpmiddel kan wees; 'n materiële regsreël, soos vervat in die Interpretasiewet of die woordomskrywing artikel van 'n wet, is deel van die wet en nie net 'n uitwendige instrument nie.) Cilliers sien in die herkoms van vermoedens die ontwikkeling van juridiese afleidings wat deur die regspraak tot aannames gemaak is en wat gebaseer is op sekere vermeende karaktertrekke van die wetgewer (nl. dat die wetgewer 'n diligens pater familias ten opsigte van die openbare belang is)[2]. Met hierdie bewering stem ek saam as onder die begrip „aannames", in teenstelling met die begrip „afleidings", „dwingende regsreëls" verstaan word. Vermoedens het hoofsaaklik hul toepassing in die regspraak gevind. Hulle is naamlik regsreëls wat deur gewoonte tot stand gebring is. Ek stem saam met die skrywer dat vermoedens van wetsuitleg in geaardheid verskil van so 'n afledingsgrond soos die eiusdem generis-reël[3].

---

vermoedens by uitleg, aannames is wat die betekenis van die wet bepaal, met ander woorde die inhoud van die toepaslike reg bepaal. Vermoedens van uitleg verhoed regsonsekerheid; vermoedens van bewysleer is aannames wat bewyslewering vergemaklik, met ander woorde 'n regtens korrekte toepassing van die reg ten aansien van omstrede feite verseker.

1) Op bl. 195 van die aangehaalde artikel.

2) Bl. 193 van die aangehaalde artikel.

3) Bl. 195.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Op bl. 203 kom Cilliers dan tot 'n sistematisering van die wyse waarop die wetsuitlegger die wils- of gedagte inhoud van die wetgewer moet vasstel:

(i) primêr - die gebruik van die duidelike, ondubbelsinnige woorde van die wet;

(ii) sekondêr - gebruikmaking van „objektiewe afleidingsgronde" in die vorm van eksterne (bv. die eiusdem generis-reël) of interne hulpmiddels (reëls van die Interpretasiewet) (In hierdie verband, kan 'n mens reeds beswaar maak wat betref interne hulpmiddels: as daardeur die reëls van die Interpretasiewet bedoel word, geld hulle voorop en nie net as tweede of sekondêre uitlegmetode nie);

(iii) tersiêr - waar geen „objektiewe afleidingsgronde" is nie, bestaan die tersiêre bron uit die gebruikmaking van hierdie vermoedens van uitleg.

Na my oordeel is hierdie opvatting in beginsel verkeerd, alhoewel dit korrek in dié opsig is dat dit die houding van ons howe in die algemeen weerspieël. In beginsel is dit egter 'n verkeerde opvatting, want dit negeer die gelyktydige regswerking van vermoedens tesame met die bepalings van die wet. Vermoedens van uitleg bestaan as reëls van die gemene reg gelyktydig en tesame met die bepalings van die wet, net soos die reël van die gemene reg bestaan dat kinders onder die puberteitsleeftyd nie mag trou nie tesame met die nuwe Huwelikswet se reëling dat kinders onder sekere leeftyd die Minister se toestemming moet kry. Hierdie nuwe regsreël van die Huwelikswet beteken nie dat kinders onder die puberteitsleeftyd nou met die Minister se toestemming kan trou nie. Dieselfde geld in die geval van 'n wet wat administratiewe bevoegdhede toeken: gestel so 'n wet bepaal dat owerheidsorgaan X marklisensies mag uitreik in gevalle wat hy dienstig ag - dit beteken nie dat X nou hierdie bevoegdheid op 'n onredelike en onbillike manier mag toeken nie.

Ongelukkig weerspieël ons regspraak veelal CILLIERS se opvatting. Die gevaar in so 'n legalistiese uitleg van wetsbepalings is dat belangrike reëls van die gemene reg (d.i. die vermoedens) oor die hoof gesien word, terwyl hierdie reëls van die gemene reg eintlik uiters belangrike reëls ten opsigte van die uitvoering van administratiewe bevoegdhede verskaf. 'n Administratiewe handeling wat ingevolge 'n magtigende wetsbepaling verrig is, kan strook met die bepalings van daardie wet sonder dat dit aan al die gemeenregtelike voorskrifte voldoen. Anders gestel: 'n

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

administratiewe handeling kan bestaanbaar wees in die lig van 'n magtigende bepaling sonder dat dit in ooreenstemming met die reg is. Om in ooreenstemming met die reg te wees, moet die administratiewe handeling ook in ooreenstemming met die reëls van gemene reg wees (d.i. die vermoedens) wat in alle geval die toekenning van administratiewe bevoegdhede kwalifiseer[1].

---

1) Sien prof. Ch. Eisenmann se artikel Le droit administratif et le principe de légalité, C.E. Etudes & Documents, 1957(11), bl. 25. Hy wys daarop dat die beginsel van „légalité" alleen betrekking het op die verhouding tussen 'n magtigende wet van die parlement en 'n administratiewe handeling ingevolge dié magtiging verrig: „le principe de légalité porte exclusivement sur les rapports entre tous les actes administratifs et les lois, sur la relation entre le corps entier de l'Administration et le Parliament-législateur" (bl. 29). Wat is die inhoud van die „principe de légalité"? Die minimum wat hierdie beginsel behels, is dat 'n administratiewe handeling nie teen die magtigende wet mag wees nie („non-contrarité" of „non-incompatibilité"); die maksimum wat hierdie beginsel inhou, is dat die administratiewe handeling in ooreenstemming („conformité") met die magtigende wet moet wees. Eisenmann omskryf die beginsel van „conformitè" as volg op bl. 30: „... la conformité d'un objet à un autre, c'est sa similtude à cet autre, qu'il reproduit, qui se retrouve en lui, sur le modèle duquel il a été fait .. C'est celle qui existe entre un objet (au sens le plus large et neutre du terme) et un type idéal, général, abstrait, dont il constitue une réalisation concrète, car il devait être tel pour qui voulait cette réalisation ... Dans cette seconde variante (une conformité logique ou rationnelle), A est bien modèle de B, B fait d'aprés A, calqué sur lui; cependant, il ne le reproduit pas purement et simplement, puisque A est abstrait, B concret". As 'n wet 'n sekere handeling voorskryf, sal dit nog nie in stryd met die wet wees nie (d.w.s. nog in „compatibilité" met die wet wees) as die administratiewe orgaan eenvoudig alle ander handelinge doen wat net nie in stryd met die voorskrif is nie - dit sou egter nie in ooreenstemming („en conformité") met die wet wees om iets anders te doen wat die wet nie beoog nie. Op bl. 31: „En d'autres termes, le 'principe de conformité' postule l'existence de la réglementation-modèle comme condition nécessaire à chaque acte; l'absence de réglementation empêche a priori qu'il puisse être satisfait. Il a donc pour conséquence d'exclure tout acte non prévu par une telle réglementation.
Ainsi donc, le 'principe de contrarité permettra à l'Administration de faire tout ce qui ne lui est pas, d'une facon ou d'une autre, interdit par la loi. Le 'principe de conformité' ne lui permettra de faire rien qui ne lui soit permis, d'une façon ou d'une autre, par cette même loi. Et l'absence de loi relative à une acte, qui assure a priori sa non-contrarité, exclut par contre a priori sa conformité".
Op bl. 32 e.v. ondersoek prof. Eisenmann dan in hoeverre die Franse regspraak hom hou aan die beginsel van „compatibilité" dan wel die beginsel van „conformité".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Volgens my beskouing is vermoedens van uitleg regsreëls wat die uitoefening van administratiewe bevoegdhede kwalifiseer of bepaal. Hulle hoort dus by 'n studie van die reëls wat nagekom moet word by die verrigting van 'n geldige administratiewe handeling. By 'n bespreking van dié vereistes, sal weer na die vermoedens van uitleg teruggekom word.

Vermoedens van uitleg is regsreëls wat die wetgewende maatreëls van die wetgewer kwalifiseer. In hierdie opsig verskil hulle van ander reëls van uitleg - laasgenoemde gaan naamlik om die betekenis van die wet terwyl vermoedens selfstandig naas die bepalings van die wet bestaan.

Die belangrike is dat ons in die geval van vermoedens van uitleg te doen het met gemeenregtelike reëls oor die omvang en werking van wetgewende maatreëls, terwyl dit in die geval van reëls van wetsuitleg, soos die eiusdem generis-reël, gaan oor die betekenis van die betrokke wet. Laasgenoemde reëls verkry alleen 'n toepassing by die bepaling van 'n wet se betekenis omdat hulle op sigself nie inhoud het nie; vermoedens van uitleg het 'n bestaan op sigself en het 'n eie inhoud, afgesien van die bestaan al dan nie van een of ander wet.

KONKLUSIE

Die drie bronne van die administratiefreg is wetgewing, regspraak en die gemene reg.

Ten opsigte van die beskrywende deel van die administratiefreg, dit wil sê die administratiewe organisasie, voorsien die wetgewing die vernaamste bron. Regspraak

---

Op bl. 38 kom hy tot die gevolgtrekking dat selfs nie eers die mindere vereiste, nl. dié van „compatibilité," altyd gevolg word nie. Interessant is die feit dat die Franse howe ook onderskei tussen formele voorskrifte wat dwingend of slegs aanwysend ("non-substantielles") is (bl. 37).
In verband met vermoedens van uitleg kan bogenoemde beginsels so verduidelik word: 'n Administratiewe handeling hoef nie in stryd met 'n magtigende wetsbepaling te wees om met 'n vermoede van uitleg in botsing te kom nie. Lê 'n mens net klem op die magtigende wetsbepaling, dan staan 'n mens die minimum voor, naamlik dat die administratiewe optrede nie in stryd met dié wetsbepaling moet wees nie (beginsel van „compatibilité"); staan 'n mens egter die volle regswerking van vermoedens voor, naamlik dat vermoedens naas die magtigende wetsbepaling ewe sterk geld en dat die administratiewe optrede ook nie in stryd met hierdie vermoedens mag wees nie, staan 'n mens die beginsel van „conformité" voor. Laasgenoemde beginsel lyk vir my ongetwyfeld die wenslike.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

en gemene reg is die vernaamste bronne ter vasstelling van die regsreëls wat te doen het met die optrede van administratiewe organe.

Reëls van wetsuitleg speel 'n uiters belangrike rol in die administratiefreg omdat hulle te doen het met die verklaring van die hoofbron, nl. wetgewing.

Die sogenaamde vermoedens van uitleg is eintlik geen uitlegreëls nie, maar reëls van die gemene reg wat by die bepaling van die omvang en uitvoering van administratiewe bevoegdhede uit hoofde van 'n magtigende wet, in alle gevalle in ag geneem moet word.

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

HOOFSTUK III

DIE ADMINISTRATIEFREGTELIKE VERHOUDING

INLEIDING

In handboeke en verhandelings word gewoonlik minder klem op die administratiefregtelike verhouding gelê. Gewoonlik beskou skrywers dit as 'n vanselfsprekende gegewe by die besprekings van die werking en toepassing van die administratiefreg. Hulle lê meer klem op administratiewe organisasie, administratiewe handelinge en regspraak met betrekking tot die verrigting van administratiewe handelinge. Myns insiens is dit noodsaaklik vir 'n duidelike begrip van die toepassing van die administratiefreg dat 'n mens besef in welke situasie dié deel van die reg sy besondere rol speel. Soos later verduidelik sal word, is dit belangrik om te bepaal of 'n mens met 'n algemene of wel met 'n individuele administratiefregtelike verhouding te doen het en hoe dié verhouding tot stand kom.

In die bespreking van die onderskeid tussen privaatreg en administratiefreg is telkens daarop klem gelê dat die privaatreg 'n verhouding van gelykheid beheers terwyl die kenmerk van die administratiefreg is dat dit 'n magsverhouding of 'n verhouding van ongelykheid beheers. By 'n verdere bespreking van die administratiefreg sou dit 'n gebrek wees as nie besondere aandag aan hierdie administratiefregtelike verhouding bestee word nie.

I. Wat is 'n administratiefregtelike verhouding?

'n Juridiese verhouding is 'n verhouding waarin twee of meer regsubjekte in 'n sekere verband tot mekaar te staan kom. Dit is noodsaaklik om 'n juridiese verhouding te onderskei van ander verhoudings: plaas A staan in 'n verhouding tot plaas B omdat hulle langs mekaar geleë is, omdat die fontein op plaas A se water ook oor die grond van plaas B vloei. Dit op sigself is nog geen juridiese verhouding nie omdat die twee plase nie regsubjekte is nie, maar slegs regsobjekte. Die verhouding tussen X en Y, die eienaars van bogenoemde twee plase onderskeidelik, is wel 'n regsverhouding: X en Y is die twee regsubjekte van die buurskapsverhouding en hul verhouding teenoor mekaar ten opsigte van die twee aangrensende plase word deur die reg beheers. Dit is 'n tipiese privaatregtelike verhouding. X en Y kan ooreenkom om hul buurskapsverhouding, en selfs

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die regsreëls wat gewoonlik so 'n verhouding beheers, deur ooreenkoms te wysig. As X hom nie aan dié reëls wil hou nie en Y nie tot die wysiging daarvan wil ooreenkom nie, kan X òf se plaas koop, òf sy eie plaas verkoop en wegtrek, òf Y in die hof aanspreek. Ten opsigte van die privaatregtelike verhouding het HOHFELD sy beroemde sisteem van vier basiese verhoudings ontwerp, naamlik dié van reg - plig; voorreg - geen eis; regsmagtigheid - aanspreeklikheid; immuniteit - onmagtigheid. Oor hierdie ontwerp bestaan daar meningsverskil en variasies. Ek wil nie daarop ingaan nie[1]. Dis belangrik dat 'n mens ook die administratiefregtelike verhouding so moet ontleed.

Hoe onderskei die administratiefregtelike verhouding hom van die privaatregtelike verhouding? Die voor die hand liggende kenmerk van die administratiefregtelike verhouding is dat ten minste een van die regsubjekte 'n owerheidsorgaan moet wees. Oor die vraag wat 'n owerheidsorgaan is, sal weer volledig teruggekom word by 'n bespreking van die subjekte van dié verhouding.

Om te sê dat een van die regsubjekte van die administratiefregtelike verhouding 'n owerheidsorgaan is, los die probleem nog glad nie op nie, want soos reeds daarop gewys is, kan owerheidsorgane ook in privaatregtelike verhoudings te staan kom: die staat sluit byvoorbeeld 'n koop- of huurkontrak net soos enige privaatpersoon. In so 'n verhouding geld privaatreg en is die staat gebonde aan die kontrak soos enige private kontrakparty.

Die tweede en deurslaggewende kenmerk van die administratiefregtelike verhouding is dat die owerheidsorgaan wat in die verhouding te staan kom met owerheidsgesag beklee is en van dié gesag gebruik gemaak het, of in alle geval die bevoegdheid het om van dié gesag in die verhouding gebruik te maak[2].

---

1) Sien hieroor bv. prof. David W. Mundell se reeds aangehaalde rede voor die Commonwealth & Empire Law Conference, Sept. 1960 op bl. 2; Glanville Williams, Salmond on Jurisprudence, 11e uitg., 1957, bl. 270 e.v.

2) Prof. Mundell kom op bl. 4 van sy verslag tot dieselfde gevolgtrekking. Hy konstateer dat die basiese verskil tussen die elemente van 'n privaatregtelike en 'n administratiefregtelike verhouding is dat die elemente van laasgenoemde verhouding „soewerein" in dié sin is dat hulle „are determinative of the action of the community force in an authoritative way ... The authority rests on the fact that the community force will proceed in accordance with them." Hy verduidelik dat hy nie aan die begrip „soewereiniteit" die gedagte van oorspronklikheid en onbeperktheid van die soewereiniteitsleer heg nie: „There is no need to envisage a determinate Austinian sovereign, however, as the exercise of these authorities can be and is split up amongst numerous groups of persons in any legal system".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Oor die geaardheid, kenmerke en werking van die owerheidsgesag het ek reeds uitgewei. Die belangrike aspek waarop klem gelê moet word, is dat die administratiefregtelike verhouding 'n verhouding is waarin owerheidsgesag openbaar word. Met betrekking tot die stelling dat die aanwesigheid van owerheidsgesag die kenmerkende element van die administratiefregtelike verhouding is, duik die volgende paar vrae op:-

1. Is die verhouding tussen owerheidsorgaan en ander owerheidsorgane of tussen owerheidsorgaan en onderdaan, dit wil sê die administratiefregtelike verhouding waarin die gesagselement tot uiting kom, 'n abnormale of uitsonderingsverhouding? (Vergelyk prof. MUNDELL se uitlating onder bostaande voetnota.) Met ander woorde, moet 'n mens aanvaar dat die staat en sy organe in die reël in dieselfde verhoudings as privaatpersone onderling te staan kom en dat die gesagsverhouding alleen 'n uitsondering op die algemene reël is, of is die posisie andersom, naamlik dat die staat in die reël in gesagsverhoudings te staan kom?

   Hierdie vraag is reeds onder 'n bespreking van die owerheidsgesag beantwoord. Dit is 'n uiters belangrike vraag, want beskou 'n mens die staat se gesagsverhoudings as die uitsondering, volg dit noodwendig dat 'n mens ook die reg, dit is die administratiefreg wat sulke verhoudings beheers, as uitsonderingsreg beskou. Met ander woorde, dit gaan om die stand van die administratiefreg. Anders as wat die meeste Engelse outeurs voorgee[1], is die normale verhouding waarin die staat en sy organe in hul optrede te staan kom, die gesagsverhouding. Die staatsmag is die tipiese kenmerk van staatsvorming, gevolglik is die teenwoordigheid van dié mag die tipiese kenmerk van die

---

Dit is 'n duidelike erkenning van die publiek- of administratiefregtelike verhouding. Die interessante is dat prof. Mundell nog steeds hierdie as die uitsonderlike of afwykende verhouding sien. Op bl. 4 sê hy dat die verhouding tussen die staat (of Haar Majesteit - ou gelykstelling van Kroon en staat) in die reël dieselfde is as die verhouding tussen gewone persone. „The field of Public Law in this area strictly consists only of variations. In addition, there are groups of persons who can be said to exercise the theoretical legislative, judicial and executive authorities. These are also persons under the general law. Public Law is restricted to the peculiarities attached to them in the exercise of the so-called sovereign authorities and any variations in their legal relations with other persons resulting from this position" (my onderstreping).

1) En wat Franse skrywers soms oor die posisie in Engeland dink - sien byvoorbeeld De Laubadère, Traité, bl. 26.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

verhoudings waarin die staat te staan kom. Administratiefreg is dus geen uitsonderingsreg nie maar eerder die normale, noodsaaklike reg ten opsigte van die staat, en meer bepaaldelik ten opsigte van die staatsadministrasie.

Uit bostaande moet dit dan volg dat as die staat in 'n privaatregtelike verhouding te staan kom dit 'n uitsonderingsverhouding is. Dit maak nie van die privaatreg 'n uitsonderingsreg nie, want dié regsreëls geld as die normale tussen privaatpersone onderling. Wat wel waar is, is dat die privaatreg se gelding ten opsigte van owerheidsaktiwiteite uitsonderlik is. In sy owerheidswerksaamhede tree die staat gewoonlik met gesag op; sommige werksaamhede en owerheidsverrigtinge geskied om allerlei redes sonder hierdie gesagselement en word gevolglik deur die privaatreg beheers[1].

2. Die administratiefregtelike verhouding bestaan òf tussen 'n owerheidsorgaan en 'n privaatpersoon, òf tussen owerheidsorgane onderling. Is die verhouding tussen owerheidsorgane onderling ook gesagsverhoudings? In die reël is die verhouding tussen owerheidsorgane onderling wel deeglik gesagsverhoudings, alhoewel dit kan gebeur dat twee of meer owerheidsorgane in 'n gelyke verhouding tot mekaar te staan kom in welke geval die privaatreg geld. Dit sal byvoorbeeld die geval wees as munisipaliteit A 'n kontrak met munisipaliteit B aangaan om steenkool van laasgenoemde te koop (ons neem aan dat in die voorbeeld munisipaliteit B self steenkool ontgin). Die verhouding tussen A en B berus nie op owerheidsgesag nie en is nie 'n administratiefregtelike verhouding nie.

Die gesagsverhoudings waarin twee of meer owerheidsorgane teenoor mekaar te staan kom, kan as volg geklassifiseer word:-

(a) Die algemeen voorkomende geval waar die een owerheidsorgaan binne dieselfde magsfeer in betrekking tot die ander owerheidsorgaan staan. Die Franse noem hierdie

---

1) Die vraag of die publiekreg of wel die privaatreg die beste waarborge vir persoonlike vryhede inhou, is heeltemal 'n ander vraag. Dit is 'n vraag wat baie geskik vir regswetenskaplike ondersoek is. Soos ek later sal aandui, verstaan sommige skrywers onder die „Rule of Law"-leerstuk dat dit beteken dat die staat sover moontlik in sy aktiwiteite op gelyke voet met privaatpersone moet meedoen om sodoende die privaatreg op sy aktiwiteite betrekking te laat hê. Sommige staatsaktiwiteite kan wel sonder die gebruikmaking van owerheidsgesag geskied, in die meeste gevalle moet die staat egter van sy mag gebruik maak.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

magsfeer die pouvoir hiérarchique[1]. Die duidelikste voorbeeld van hierdie magsfeer vind 'n mens in die staatsdepartemente: die Raad van Handel en Nywerheid staan in verhouding met die Minister van Ekonomiese Sake binne dieselfde magsfeer, of die stadsklerk van 'n munisipaliteit staan in die magsfeer van daardie plaaslike owerheid. Binne hierdie magsfeer het die hoër orgaan die bevoegdheid om die optrede van die laer orgaan te hersien, te verander of selfs te skors. Die hoër orgaan het die bevoegdheid om maatreëls ten opsigte van die organisasie en funksie van laer organe binne dieselfde magsfeer te neem. Hierdie interne maatreëls word in Frankryk die mesures d'ordre intérieur administratives genoem. Hierdie interne maatreëls gaan gewoonlik oor die interne effektiwiteit van die besondere vertakking van die staatsadministrasie en bestaan enersyds uit algemene voorskrifte soos departementele rondskrywes en instruksies en andersyds uit individuele optredes, bv. dissiplinêre maatreëls teen een of ander amptenaar binne die administratiewe organisasie. Reëls van die hof is 'n voorbeeld van sulke interne algemene reëls. Omdat reëls van die hof 'n wyere werking verkry het en ook die optredes van persone buitekant die regspleging beïnvloed, d.w.s. die litigante wat die hofproses betree, is hulle na hul werking nie meer suiwer interne maatreëls nie[2]. Reëls van die hof handel oor die optredes van die burgerlike howe. Soos ek aangedui het, val die reëls m.b.t. hierdie organe se funksie tradisioneel onder 'n afsonderlike deel, naamlik die burgerlike of strafprosesreg - reëls van die hof hoort dus onder die studie van die prosesreg tuis.

Volgens Franse regsliteratuur[3] is die twee hoofkenmerke van die pouvoir hiérarchique eerstens die bevoegdheid om bevele aan die ondergeskikte organe binne die magsfeer te gee, en tweedens die bevoegdheid om handelinge van ondergeskikte organe binne die magsfeer te hervorm - dit is 'n volledige hervormingsbevoegdheid: die hoër orgaan mag dié handelinge terugtrek, wysig of ander in die plek daarvan stel. Die enigste voorwaarde aan hierdie hervormingsbevoegdheid is net

---

1) Sien byvoorbeeld hieroor Pierre di Malta, Essai sur la Notion de Pouvoir Hiérarchique, tesis, Algiers, 1957; René David, a.w. II (Le droit administratif deur Jean Boulouis), bl. 368 e.v.; Waline, a.w. bl. 290 e.v.

2) Sien die interessante saak van Die Staat v. Sekalala 1962(2) S.A. 105 (G.W.) op bl. 107 oor die hof se houding t.o.v. die werking van reëls van die hof.

3) Vergelyk Di Malta, a.w. bl. 145 en die skrywers deur hom bespreek.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

dat as die handeling van die ondergeskikte orgaan tot gevolg gehad het dat onderdane sekere regte verkry het, mag die hoër orgaan slegs so 'n handeling vernietig as hy die uitdruklike statutêre bevoegdheid daartoe het of as die handeling 'n wesentlike gebrek het.

Hierdie beginsel kan as volg geïllustreer word: 'n lisensieraad van 'n munisipaliteit ken 'n handelaarslisensie heeltemal reëlmatig aan A toe: die stadsraad kan nie later die lisensie intrek nie, want A het reeds voorregte uit die toekenning van die lisensie verkry. Die munisipaliteit kan slegs die toekenning van die lisensie terugtrek as die toekenning ongeldig was of as hy die bevoegdheid daartoe het - in lg. geval het die lisensietoekenning net voorlopige gelding en hang sy regskrag af van die vraag of die munisipaliteit dit later gaan bekragtig of nie.

Streng gesproke is dissiplinêre maatreëls wat teen 'n amptenaar geneem word binne so 'n magshiërargie ook interne maatreëls. Omdat dit hier egter gaan oor die inkorting of aantasting van 'n amptenaar se verkreë regte - uit hoofde van die amptenaarstatus -, word dit deur Franse outeurs nie meer onder die tegniese begrip van "mesure d'ordre intérieur" gereken nie. By 'n bespreking van die verskillende administratiewe handelinge sal weer op hierdie interne maatreëls teruggekom word.

(b) Die tweede geval waarin een owerheidsorgaan teenoor 'n ander owerheidsorgaan in 'n magsverhouding te staan kom, word deur Franse skrywers, na aanleiding van die privaatregtelike figuur, 'n voogdyskapsverhouding (tutelle administrative)[1] genoem. Dit is die verhouding waarin twee administratiewe organe teenoor mekaar te staan kom as die een orgaan 'n goedkeuringsbevoegdheid t.o.v. die ander orgaan se handelinge het. Let daarop dat 'n mens in hierdie geval twee owerheidsorgane het wat los van mekaar funksioneer: die een orgaan het net die bevoegdheid om die ander orgaan se handelinge goed of af te keur, maar nie om dit te hervorm nie, d.w.s. iets anders in die plek daarvan te stel[2].

---

1) Waline, a.w. bl. 421 e.v.; De Laubadère, Traité, bl. 66 e.v.; Rivero, D.A., bl. 277 e.v.

2) Jean Boulouis in René David se Le Droit Français, II, bl. 369: „Pouvoir conditionné, émanant d'une personne distincte de celle sur laquelle elle s'exerce, la tutelle se distingue à ce double titre du pouvoir hiérarchique". Sien ook die saak van Bedfordview Village Council v. Kovar, 1960 (4) S.A. 333 (T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Franse skrywers is dit almal eens dat voogdy 'n swak benaming vir hierdie verhoudings is, want dit gaan hier glad nie om die feit dat die "laer" orgaan nie in staat is om die handeling te verrig nie; trouens, daardie orgaan is die enigste wat die besondere handeling kan verrig: die „voog-orgaan" kan dit slegs goed- of afkeur, d.w.s. die regsgelding van die handelinge finaliseer (in dié opsig herinner die verhouding veel eerder aan dié van die privaatregtelike kuratele). Die doel van die privaatregtelike voogdy en hierdie administratiefregtelike kontrole-verhouding verskil ook van mekaar: die voogdyverhouding word geskep ten behoewe van die pupil omdat laasgenoemde nog nie volledig handelingsbevoeg is nie en gereken word om nog nie te weet wat in sy eie voordeel is of nie; die administratiefregtelike kontrole-verhouding word geskep omdat die staatsdoel gedien word, 'n staatsbeleid verseker word. Weens die besondere geaardheid van die administratiefregtelike verhouding verkies Franse skrywers om dit nie meer 'n tutelle te noem nie maar bloot 'n administratiewe kontrole.

Dit is nie altyd maklik om in praktyk die verhouding binne 'n interne magsfeer (pouvoir hiérarchique) teenoor die verhouding van administratiewe kontrole (controle administratif of tutelle administrative) te stel nie, want in baie gevalle het die orgaan wat 'n administratiewe kontrole oor die laer of minder orgaan uitoefen geweldige groot kontrolebevoegdhede. Die verskil tussen hierdie twee magsverhoudings lê nie in die omvang van die kontrolebevoegdhede nie, maar in die individualiteit van die twee owerheidsorgane wat teenoor mekaar te staan kom. In die interne magsfeer kan die hoër orgaan die laer orgaan instruksies gee oor laasgenoemde se optrede terwyl in die kontrole-verhouding die hoër orgaan se kontrolebevoegdhede net strek oor die handelinge ten opsigte waarvan so 'n kontrole toegelaat word, byvoorbeeld 'n departementele raad staan teenoor die minister in 'n interne verhouding en alhoewel die raad miskien 'n regspersoon met volledige handelingsbevoegdheid in die regsverkeer is, is hy aan die minister se voorskrif gebonde wanneer om op te tree en wanneer om nie op te tree nie. 'n Munisipaliteit daarenteen staan in 'n kontroleverhouding teenoor die provinsiale administrateur; gevolglik kan die administrateur nie instruksies aan die munisipaliteit gee wanneer om op te tree of nie, behalwe as die beoogde optrede binne sodanige kontrole val. Geen administrateur sal 'n munisipaliteit kan verhinder as laasgenoemde 'n inwoner wil dagvaar vir agterstallige belastings nie. 'n Administrateur

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

sal byvoorbeeld nie vir 'n munisipaliteit kan opdrag gee om verordenings oor een of ander aangeleentheid te maak nie; daarenteen kan die minister sy departementele raad enige tyd gelas om sekere handelinge te verrig[1].

Waarom is dit prakties belangrik om tussen hierdie twee verhoudings te onderskei waarin administratiewe organe onderling te staan kan kom? Praktiese gevolge wat so 'n onderskeid inhou, is die volgende:-

(i) Tensy die bevoegdheid verleen is, kan die hoër orgaan in die kontrole-verhouding nie sy eie wil in die plek van die laer orgaan stel of die bevoegdheid namens die laer orgaan uitoefen nie. Die bekende voorbeeld hier is die saak van die University of Pretoria v. Minister of Education[2] waar die hof heeltemal tereg beslis het dat die Minister nie die rektor van 'n universiteit kan aanstel nie, maar dat die aanstelling deur die raad van die universiteit gedoen moet word. Weliswaar moet die aanstelling deur die minister bekragtig word, maar hy kan nie sy eie besluit in die plek van dié van die raad stel nie. Binne die interne magsfeer van 'n administratiewe organisasie is dit die reël dat die hoër orgaan aanstellings van amptenare kan kontroleer[3]. As die laer orgaan sy aanstellingsbevoegdheid aan die hoër orgaan wil oordra, behoort dit heeltemal in die haak te wees; trouens, in die praktyk gebeur dit altyd dat die laer orgaan net 'n aanbeveling maak en dat die hoër orgaan die aanstelling maak.

Die grondliggende gedagte in die administratiewe kontrole-verhouding is dat die hoër orgaan die laer orgaan as selfstandige entiteit moet respekteer. As die hoër orgaan die bevoegdheid het om besluite ten opsigte van die laer orgaan te neem wat dié orgaan se belange raak, behoort die hoër orgaan die reëls van natuurlike

---

1) Die hele kwessie van verhoudings binne die interne magsfeer teenoor die administratiewe kontroleverhoudings het ongelukkig nog nie genoeg aandag by ons gekry nie. Dit hang saam met 'n studie van die sentralisasie/desentralisasie teenoor die konsentrasie/dekonsentrasie van die staatsadministrasie. Dit is 'n probleem wat veral deur die wetenskap van staatsadministrasie bestudeer moet word.

2) 1948 (4) S.A. 79 (T).

3) Sien Stander v. Administrator, Natal & Others, 1960 (1) S.A. 327 (N) oor die betekenis en toepassing van art. 7(1), wet No. 54 van 1957.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

regverdigheid in ag te neem[1]. Daarenteen is dit nie nodig dat 'n minister al die amptenare in sy departement moet raadpleeg as hy 'n besluit ten opsigte van die departement in uitvoering wil bring nie, want dit gaan in so 'n geval net om die belange van die departement.

(ii) Die owerheidsorgane binne dieselfde magsfeer of pouvoir hiérarchique kan hulle nie in 'n regsgeding teenoor mekaar verhef nie. Dit is ondenkbaar dat 'n departementele kommissie of raad in die geval van 'n administratiewe dispuut met die minister met dié dispuut hof toe kan gaan. Gestel 'n departementele raad gee 'n beslissing oor een of ander saak, daarna word met interne beroep na die minister gegaan en die minister keer die beslissing van die raad om. Die raad kan nie nou hof toe gaan nie omdat die raad nooit as selfstandige gedingsparty teenoor sy hoof binne die administratiewe hiërargie kan optree nie[2].

In die geval van 'n administratiewe kontrole-verhouding behou die owerheidsorgaan sy selfstandigheid en hy kan in die geval van 'n dispuut wel hof toe gaan. Dit gebeur dan ook dikwels.

(iii) Binne dieselfde magshiërargie bestaan 'n solidariteit. Daaruit vloei voort dat regtens aanvaar word dat die hoër orgaan die beste sal weet wat ten voordeel van die betrokke administrasie is en dat hy in dié verband op sy eie ander oorwegings op die saak mag nahou as wat die laer orgaan voorsien het. In die administratiewe kontroleverhouding moet die hoër orgaan hom streng by die relevante feite hou. Gestel 'n departementele raad neem een of ander besluit en 'n onderdaan wat deur die besluit geraak word, kom daarteen in beroep by die

---

1) Peri-Urban Areas Health Board & Another v. Administrator, Transvaal, 1961 (3) S.A. 669 (T). Vergelyk hierteenoor Stanger Town Council v. Private Townships Board, 1960 (4) S.A. 18(N).
Sien ook Pretoria Stadsraad v. Administrateur, Transvaal en 'n Ander, 1962 (4) S.A. 467 (T). Hierdie uitspraak is 'n duidelike voorbeeld van hoe vertroebel verhoudings tussen owerheidsorgane onderling kan wees en hoe weerloos ons judisiële hersiening geword het as administratiewe organe weier om getuienis te verskaf; moontlike bedenkings teen die hof se al te gemaklike toepassing van die omnia acta rite esse-reël kan gekoester word. Sien ook die uitspraak van Du Toit v. Phillipstown Divisional Council, 1962 (4) S.A. 411 (K) vir 'n voorbeeld van 'n netjies-korrekte uitspraak in hierdie verband.

2) S.A. Verpleegstersraad v. Minister van Gesondheid en 'n Ander, 1961 (4) S.A. 715 (T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

minister van die betrokke departement. Myns insiens is daar geen beswaar as die minister nou selfs heeltemal nuwe feite en oorwegings oor die saak in ag neem as wat voor die raad gedien het nie (die minister moet natuurlik die reëls van natuurlike regverdigheid teenoor die onderdaan nakom en hom laat weet as hy nuwe oorwegings in ag gaan neem). Die minister as hoof van die departement is veronderstel om die beste oor departementele sake te oordeel en hy is nie gebonde om hom slegs by die feite en oorwegings wat voor sy ondergeskikte organe gegeld het, te hou nie.

In die saak van S.A. Motor Industry Employers Assurance v. Minister of Labour & Another[1] het appèllante by die Minister geappelleer teen 'n beslissing van die Registrateur van Vakverenigings; die Minister verwerp die appèl en die appèllante beweer dat die Registrateur verplig is om redes vir sy besluit te voorsien en dat die Minister in die oorweging van die saak beperk is tot daardie feite. Die hof gee appèllante gelyk. Myns insiens is hierdie beslissing verkeerd. Soos later aangedui sal word, verskil interne beroep wesentlik van judisiële hersiening omdat interne beroep binne dieselfde magshiërargie afspeel. Volgens my mening is die Minister volkome geregtig om sy eie beskouings oor die saak na te hou solank hy net die ander reëls van administratiefreg by die uitvoering van sy funksie nakom (bv. verbod teen afwending vir 'n verkeerde doel, nakoming van reëls van natuurlike regverdigheid, ens.)[2]

(iv) In verband met die solidariteit van die administratiewe magsfeer is daar 'n belangrike verskil tussen ons eie reg en die Franse reg. As iemand in dispuut met die Franse administrasie oor een of ander administratiewe optrede kom, moet hy eers by die betrokke administrasie vir hulp aanklop; trouens, hy moet eers 'n décision préalable van die administrasie kry, dit wil sê, die administrasie moet in woorde of gedrag, bv. langdurige stilswye, die geskilpunt bekragtig. In die reël aanvaar die administratiewe regbanke nie 'n saak as daar nie so 'n décision préalable was nie (een van die weinige uitsonderings is die geval van die sg. acte inexistant -

---

1) 1960 (2) S.A. 411 (T).

2) Ronnies Motors (Pty.) Ltd. & Others v. Van der Merwe and the Administrator, Cape, 1960 (4) S.A. 206 (E)

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

sien later). Hierdie voorafgaande besluit word deur die minister gegee[1]. Dit beteken dus dat in meeste gevalle 'n dispuut tussen administrasie en onderdaan die volledige loop van interne beroep geneem het alvorens die dispuut voor die administratiewe regbank ter sprake kom. Dit het die voordeel dat die administrasie in die geleentheid gestel word om op eie houtjie met 'n dispuut af te handel voordat die onderdaan daarmee hof toe hardloop.

By ons kan 'n gegriefde onderdaan, meesal as 'n dispuut tussen hom en die administrasie ontstaan, hof toe gaan tensy die wet so 'n beroep uitdruklik uitsluit; hy hoef gewoonlik nie eers die moontlikhede van interne beroep uit te put of net by die administrasie vir hulp aan te klop nie[2]. Hierdie reël hou miskien die ou vrees in dat binne die administrasie iemand nie so gou geregtigheid sal vind as by die howe nie. Ek meen dit is, met respek gesê, voorbarigheid van die howe, want sodoende word in baie gevalle die administrasie verhoed om sy eie gebrekkige optredes te herstel en 'n goeie klimaat jeens die onderdane te skep. Dit sal te verwelkom wees as die Franse reël van die décision préalable by ons ingevoer word. Dit beteken geensins dat 'n onderdaan vir 'n onbepaalde tyd met 'n onwillige administrasie opgeskeep sit of alle moontlikhede van interne beroep moet uitput nie. Immers, as die administrasie in Frankryk nie binne 'n sekere tydperk wil optree nie, word dit beskou as 'n konstruktiewe verwerping van die onderdaan se eis en kan hy by die administratiewe regbank om hulp aanklop[3].

---

1) Rivero, D.A., bl. 192.

2) Shames v. S.A.R. & H., 1922 A.D. 228. Welkom Village Management Board v. Leteno, 1958 (1) S.A. 490 (A); Lenz Township Co. v. Lorenz N.O. & Andere, 1961 (2) S.A. 450 (A); Colyvas v. Valuation Court, Pretoria & Another, 1960 (4) S.A. 34 (T); Durban City Council and Another v. Local Road Transportation Board & Another, 1964(3) S.A. 244 (D) op bl. 250-252. Sien hieroor Rose Innes, a.w. bl. 76 en veral die sg. uitsonderings op bl. 81 e.v.

3) Die Franse décision préalable beteken nie dat die gegriefde onderdaan alle moontlikhede van interne beroep (recours hiérarchique) hoef uit te put nie, maar dit beteken wel dat hy eers die administrasie die kans moet gee om sy eie foute reg te maak: Henri Bonneau, La règle de la décision préalable devant les nouveaux tribunaux administratifs, Dalloz Chr. 1955 (1), bl. 11 op bl. 13. Parker v. Livestock and Meat Industries Control Board, 1961 (4) S.A. 324 (T) is 'n eienaardige saak en wys tot welke resultate ons howe se deelname aan die aktiewe staatsadministrasie soms kan lei: die Vleisraad word deur die hof gelas om 'n sertifikaat aan Parker uit te reik; daarna word die wet gewysig en bepaal dat lisensies wat aldus deur die Vleisraad uitgereik is op „appèl"

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

3. Ten slotte die vraag of daar 'n administratiefregtelike verhouding, hetsy tussen owerheidsorgane onderling, hetsy tussen owerheidsorgane en onderdaan, kan bestaan sonder dat die kenmerkende element, dit is die owerheidsgesag, teenwoordig is. My beskouing is dat owerheidsgesag die kenmerkende van die administratiefregtelike verhouding is; as dit ontbreek, het 'n mens met 'n verhouding op gelyke voet, met ander woorde met 'n privaatregtelike verhouding te doen.

Die vraag kan hier gestel word of die deliksverhouding waarin die administrasie teenoor onderdane te staan kom 'n privaatregtelike of 'n administratiefregtelike verhouding is. Dis 'n besondere verhouding. By ons word hierdie verhouding hoofsaaklik deur die privaatreg gereël; in Frankryk het die regsreëls wat die administratiewe deliksverhouding reël 'n outonome karakter verkry, verskillend van die privaatreg[1]). Soos later onder die hoofstuk oor staatsaanspreeklikheid uit hoofde van administratiewe optrede aangedui sal word, word daardeur nie altyd erken dat die administratiewe deliksverhouding 'n gesagsverhouding is nie. Ander grondslae word vir die administratiewe deliksverhouding ontwerp om die andersoortige regsreëls te regverdig wat dit beheers, byvoorbeeld die risiko en gevare wat daar in die verrigtinge van die administratiewe werksaamhede geleë is, of die beginsel van gelyke verdeling van openbare skades (met ander woorde die beginsel dat 'n administratiewe orgaan, synde 'n orgaan van die staat wat die samevoeging van 'n klomp mense verteenwoordig, die staat ten laste kan stel vir sy onregmatige optredes omdat dit onbillik is dat 'n onderdaan alleen die skade as gevolg van 'n administratiewe optrede moet dra).

Sonder om hier volledig op die saak in te gaan, meen ek dat die administratiewe deliksverhouding nie 'n administratiefregtelike verhouding is nie omdat die kenmerkende van laasgenoemde verhouding, naamlik die teenwoordigheid

---

na die Minister geneem kan word. In hierdie saak beslis die hof dat Parker se lisensie - ten spyte van die feit dat dit op aandrang van die hof uitgereik is - ook aan die appèl van die Minister onderhewig is. Hierdie is 'n ongewone uitspraak want daardeur gee die hof te kenne:

(i) dat 'n hofuitspraak vatbaar is vir interne beroep binne die administrasie se eie magshiërargie;

(ii) dat die Vleisraad as party in die appèl voor die Minister kan ageer.

(In die appèlhofuitspraak oor dieselfde aangeleentheid, het die hof op ander gronde beslis: Raad van Beheer oor Vee- en Vleisnywerhede, v. Parker, 1963 (1) S.A. 623 (A)).

1) Sien byvoorbeeld Waline, a.w., bl. 5.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van owerheids gesag, ontbreek. 'n Administratiewe orgaan wat 'n delik pleeg, handel buite sy gesag en die verhouding waarin hy hom teenoor die benadeelde onderdaan bevind, is 'n verhouding op gelyke voet, met ander woorde 'n privaatregtelike verhouding. Dit mag gebeur dat die privaatreg self oor besondere reëls van aanspreeklikheid beskik vir die verhouding waar die administrasie 'n deliksparty is, soos byvoorbeeld die bepalings van 'n vrywaringswet wat die staat net aanspreeklik stel as sy dienare opsetlik gehandel het. Dit beteken egter nie dat dié reëls nou reëls van administratiefreg word nie of dat die deliktuele verhouding tussen administrasie en onderdaan nou 'n administratiefregtelike verhouding word nie. Die feit dat die staat die mag het om die privaatreg te wysig en besondere reëls te skep vir gevalle waar sy amptenare onregmatige dade pleeg, beteken nie dat hy die geaardheid van die staatlike deliksverhouding daardeur wysig nie. Dit is in hierdie opsig dat die Franse reg ten opsigte van staatsaanspreeklikheid verstaan moet word: wanneer die Franse administrasie in 'n deliksverhouding met onderdane tree, is daar regsreëls op dié verhouding van toepassing wat verskil van die gewone privaatregsreëls met betrekking tot deliktuele aanspreeklikheid: omdat die administratiewe howe hierdie regsreëls toepas, word hulle as administratiefreg bestempel. Dit beteken egter geensins dat die administratiewe deliksverhouding nou 'n gesagsverhouding word nie[1].

Aan die ander kant moet nie uit gedagte verloor word nie dat die delik van 'n administratiewe orgaan wel tot 'n administratiefregtelike verhouding aanleiding kan gee: art. 3 van die Staatsaanspreeklikheidswet[2] bepaal dat 'n hof in 'n skadevergoedingsaksie teen die staat nie 'n bevel tot uitvoering van sy vonnis mag gee nie, maar dat 'n bedrag ter vergoeding uit die Gekonsolideerde Inkomstefonds of uit die Spoorweë- en Hawensfonds betaal mag word. Die verhouding waarin die administrasie teenoor die benadeelde onderdaan kragtens art. 3 te staan kom, is 'n gesagsverhouding omdat die administrasie eensydig kan besluit of hy uitvoering aan die vonnis van die hof gaan gee. Hierdie verhouding word deur die administratiefreg beheers: die administrasie mag nie uit oorwegings van viktimisasie of persoonlike griewe besluit om nie te betaal nie (sien die bespreking onder Hoofstuk V).

---

1) Niks verhoed natuurlik dat hierdie besondere regsreëls wat in geval van die staatlike delik geld, as „administratiefreg" bestempel word nie, maar dit beteken nie dat die verhouding wat daardeur beheers word, 'n administratiefregtelike verhouding in die sin van 'n gesagsverhouding word nie.

2) Wet no. 20 van 1957.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(1) Die staatsregtelike verhouding teenoor die administratiefregtelike verhouding

Om te bepaal wanneer 'n mens met 'n administratiefregtelike of wel met 'n staatsregtelike verhouding te doen het, sal afhang van jou opvatting wat hierdie twee regsvertakkings onderskeidelik behels.

Soos aangedui is, verstaan ek onder staatsreg die publieke regsreëls wat die verhouding beheers tussen uitvoerende gesag en wetgewer, uitvoerende gesag en buitelandse state en owerhede, asook die werking en organisasie van die hoogste wetgewer in die staat, die parlement. Die opvallende verskil tussen die staatsregtelike verhouding en die administratiefregtelike verhouding is dat eersgenoemde veeleer 'n verhouding tussen owerheidsorgane is, terwyl laasgenoemde baie dikwels die verhouding tussen administratiewe orgaan en onderdaan insluit. Dit is nie 'n absolute verskil nie want ons kry ook sekere staatsregtelike verhoudings waarin onderdane en ander privaatpersone betrek word, byvoorbeeld waar die parlement 'n persoon aansê om voor 'n parlementêre kommissie te kom getuienis aflê of waar die parlement dissiplinêre stappe teen 'n onderdaan neem wat dié liggaam se privilegie geskend het.

Hoofsaaklik is die staatsregtelike verhouding 'n verhouding tussen owerheidsorgane. Alhoewel reëls van staatsreg en administratiefreg nie na geaardheid verskil nie, verskil die staatsregtelike verhouding tussen owerheidsorgane en die administratiefregtelike verhouding tussen owerheidsorgane wel deeglik. Die verhouding waarin die Staatspresident of 'n minister teenoor die parlement staan, kan glad nie onder die tipiese administratiefregtelike verhoudings, naamlik verhoudings binne 'n interne magshiërargie of van administratiewe kontrole, tuisgebring word nie. Die konstitusionele gebruike (konvensies) verleen aan die verhouding tussen Staatspresident, of minister en parlement 'n besondere geaardheid en maak dié verhouding heeltemal verskillend van enige administratiefregtelike verhouding. Ander tipies staatsregtelike verhoudings by ons is die verhouding van die Staatspresident en parlement teenoor die owerhede van Suidwes-Afrika of die Transkei.

(2) Algemene (of objektiewe) verhoudings teenoor individuele (of subjektiewe) verhoudings[1]

Die probleem om te onderskei tussen algemene of

---

1) Die woord „verhouding" word hier gebruik by gebrek aan 'n beter term om dié regsverbintenis te beskryf. Veral by die benaming „algemene verhouding" kan die beswaar ingebring

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

objektiewe teenoor individuele of subjektiewe administratief-regtelike verhoudings lê eerstens daarin dat sommige teoretici die bestaan van individuele verhoudings ontken en tweedens dat dit dikwels gebeur dat 'n verhouding van sowel algemene as individuele geaardheid is.

Volgens sommige normativiste - soos bv. die skool van Duguit en Kelsen - bestaan daar nie soiets soos 'n individuele regsverhouding nie omdat regsreëls hul werking in 'n algemeen bepaalde verhouding kry. Daar is byvoorbeeld 'n algemene regsreël wat voorskryf dat ek nie my medemens liggaamlike leed mag aandoen nie. Dié regsreël bestaan volledig, want dit geld in alle menslike verhoudings, en as dit in een of ander sogenaamde individuele verhouding ter sprake kom, is dit niks anders as die manifestasie of soort projeksie van die algemene norm op 'n sekere sosiale verhouding nie. As ek my medemens dus leed aandoen, tree ek nie in 'n besondere verhouding met my medemens nie; dit is alleen die regsreël, die norm, wat in werking gestel word[1)].

Op die probleem kan hier nie volledig ingegaan word nie omdat dit weer die hele kwessie te berde bring wat regsreëls is, wat hulle werking is en hoe hulle hul onderskei van reëls van die moraal, sede, ens. Daar kan volstaan word deur te konstateer dat daar wel individuele verhoudings in die reg bestaan, en meer bepaaldelik dat daar in die administratiefreg verhoudings is waarin persone individueel teenoor die staat en sy organe te staan kom en verhoudings waarin groepe persone in die algemeen te staan kom. 'n Regsreël word in 'n bepaalde regsverhouding gekonkretiseer. Die verskil tussen algemene en individuele regsverhoudings bestaan daarin dat die algemene verhouding bestaan uit die reëling ten opsigte van 'n bepaalde

---

word dat dié verbintenis te algemeen en onpersoonlik is om as 'n verhouding bestempel te word. 'n Mens sou kon praat van 'n algemene situasie of 'n algemene reëling, maar dié begrippe het 'n te vae betekenis om hierdie algemene regstoestand presies te omskryf. Daar word volstaan met die term „algemene verhouding" omdat 'n ander benaming in 'n hoofstuk wat oor die administratiefregtelike verhouding handel moontlik verwarring kan veroorsaak, en ook omdat dié benaming in die Duitse regsliteratuur gebruik word; sien bv. Landmann-Giers-Proksch, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2e uitgawe, bl. 31, 86 e.v. Vegting, a.w. I., bl. 169 praat van 'n algemene en besondere „regsbetrekking", maar persone wat in een of ander betrekking tot mekaar staan, staan tog in 'n verhouding teenoor mekaar.

1) Sien oor hierdie opvatting bv. Paul Roubier, Droits Subjectifs et Situations Juridiques, 1963, bl. 9 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

groep en wat dus vir alle lede van die groep eners geld, terwyl ons met 'n individuele verhouding te doen het waar 'n lid van die groep kragtens die algemene reël in betrekking tree tot die owerheid, of andersom. Die parlement neem byvoorbeeld 'n wet aan waarin bepaal word dat neefs en niggies wat wil trou die minister se toestemming moet verkry. Hierdie bepaling geld vir alle neefs en niggies wat wil trou. Gestel A en B, 'n neef en niggie, wil trou; hulle doen aansoek om toestemming by die minister. Hiermee tree hulle in 'n individuele verhouding tot die minister. Oor hul aansoek moet dus individueel besluit word - die minister mag nie in ons voorbeeld besluit, omdat A en B uit Duiwelspoort se wêreld kom en omdat hy 'n vermoede het dat daar baie ondertrouery in dié landstreek voorkom dat hy in die vervolg alle aansoeke van neefs en niggies uit dié landstreek gaan weier nie. Die minister het die bevoegdheid om in 'n individuele geval te besluit, hy mag nie algemene verhoudings reël nie.

Die onderskeid kan dus soos volg gestel word:-

1. Algemene administratiefregtelike verhoudings is die verhoudings waar dieselfde regsreëls geld ten opsigte van alle persone binne dié verhoudings. Al die burgemeesters van munisipaliteite in die Transvaal staan in dieselfde algemene verhouding tot die administrateur omdat hul bevoegdhede en pligte in die algemeen in die Plaaslike Ordonnansie van dié provinsie vasgelê is. Die inhoud van die algemene verhouding vertoon die volgende homogeniteit: die subjekte van die verhouding is gelyksoortig en die objekte van die verhouding[1] is dieselfde.
2. 'n Individuele verhouding se inhoud wissel van geval tot geval. Die verhouding waarin A en B, neef en niggie uit Duiwelspoort se wêreld, hulle teenoor die minister bevind, verskil van die verhouding van C en D, neef en niggie van Johannesburg. Dit mag wees dat A en B se grootouers ook neef en niggie was, of dit mag moontlik wees dat C 'n geskeide dame is wat voorheen met D se broer getroud was. Al hierdie omstandighede gee aan elke individuele verhouding 'n besondere karakter en dit vereis dat die minister elke geval afsonderlik moet behandel.

   Op grond van die feit dat die twee verhoudings soms terselfdertyd bestaan, sou 'n mens, soos sommige skrywers[2], kon praat van 'n gemengde verhouding - daardeur word egter nie bedoel dat die twee verhoudings saamsmelt nie, maar

---

1) Sien infra.
2) Sien de Laubadére, Traité, bl. 17-18.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

slegs dat die algemene en besondere verhouding terselfdertyd naas mekaar staan. In my voorbeeld van A en B, die neef en niggie, bevind A en B hulle sowel in 'n algemene as in 'n individuele verhouding - in die algemene verhouding wat ten opsigte van alle neefs en niggies geld wat wil trou, en in 'n individuele verhouding van 'n neef en niggie wat met mekaar in die huwelik wil tree en by die minister aansoek om sy toestemming doen.

Nieteenstaande die terminologiese moeilikhede is dit van praktiese belang om tussen die twee verhoudings te onderskei

(a) Algemene verhoudings word deur wetgewende maatreëls geskep of gewysig, hetsy parlementêre wette, hetsy ondergeskikte wetgewing. Besondere verhoudings daarenteen word deur besluit geskep of gewysig. Hieruit vloei dit voort:-

(i) Dat algemene verhoudings wat reeds deur wetgewing geskep is slegs op algemene wyse, dit wil sê deur wetgewing (daarmee word bedoel enige wetgewende maatreëls), gewysig of vernietig kan word. Die parlement moet 'n wysigingswet aanneem as hy 'n vorige wet wil wysig, hy kan dit nie deur besluit of deur beslissing doen nie[1]. Ten opsigte van ondergeskikte wetgewing gee art. 10(3) van die Interpretasiewet, No. 33 van 1957, die uitdruklike voorskrif dat wanneer 'n wet die bevoegdheid aan 'n owerheidsorgaan verleen om wetgewende maatreëls te tref, dié owerheidsorgaan die wetgewende maatreëls wat hy geskep het op dieselfde wyse en onderhewig aan dieselfde voorskrifte kan vernietig, herroep, wysig of verander. 'n Administratiewe liggaam sal gevolglik nie sy eie regulasies by wyse van besluit kan herroep nie[2].

(ii) 'n Administratiewe orgaan mag nie algemene verhoudings by wyse van individuele besluit reël nie. Algemene verhoudings word deur wetgewende maatreëls gereël, individuele verhoudings word gewoonlik deur individuele maatreëls gereël, byvoorbeeld besluite, bevele en verbiedinge. 'n Munisipaliteit mag daarom nie die algemene verhouding waarin hy teenoor inwoners ten opsigte van die gebruik van munisipale swembaddens staan deur besluit reël

---

1) Soos later aangedui sal word, is dit wat in die tweede Harris-beslissing ten dele beslis is.

2) Ek gaan nie hier op die vraag van regskrag van administratiewe wetgewing in nie; sien Steyn, a.w. bl. 54(e).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

nie[1].

(iii) Die effek van 'n wet wat 'n vorige wet herroep, word drasties beïnvloed al na gelang 'n mens te doen het met 'n algemene verhouding of met 'n individuele verhouding. As 'n wet wat reëls ten opsigte van 'n algemene verhouding verskaf, gewysig of herroep word, geld die nuwe regsreëls ten opsigte van daardie algemene verhouding, byvoorbeeld as daar 'n wet gemaak word wat die bestaande Staatsdienswet wysig, geld die nuwe bepalings ten opsigte van alle amptenare. Individuele verhoudings word, tensy die wysigende wet anders bedoel, nie deur die nuwe algemene bepalings geraak nie. In hierdie verband geld art. 12(2) van die Interpretasiewet[2]. Indien onder die ou wet regte, voorregte of verpligtinge verkry is, bestaan hulle voort nieteenstaande die bepalings van die wysigende wet. Gestel daar is 'n wet wat bepaal dat Indiërs hul vrouens met die minister se toestemming die land mag inbring. Later word hierdie algemene bepaling herroep en daar word bepaal dat Indiërs in geen geval meer hul vrouens in die land mag inbring nie. Dit beteken nie dat 'n Indiër nou onder die nuwe wet kan beweer dat hy die „reg" het om sy vrou die land in te bring nie. Die ou bepaling het 'n algemene verhouding gereël en die reëling ten opsigte van hierdie algemene verhouding is nou verander. Eers as die Indiër in 'n individuele verhouding tot die minister gekom het en aansoek gedoen het en inderdaad die verlof gekry het, dan kan hy daarop aandring dat sy vrou toegelaat moet word om die land binne te kom[3].

---

1) City of Salisbury v. Mehta, 1962 (1) S.A.675 (F.S.C.). Sien ook R. v. Ningia, 1933 C.P.D. 320; Kahn v. R., 1945 N.P.D. 304; Ermelo Municipality v. Ibrahim, 1913 T.P.D.360. Die algemene reëling kan natuurlik voorsiening maak dat individuele verhoudings binne die algemene verhouding geskep word, en wel deur middel van besluit gereël kan word: The State v. Antrim Court (Pty.) Ltd. & Another, 1962 (4) S.A. 405 (K).

2) Steyn, a.w. bl. 162 e.v.

3) Mahomed v. Union Government, 1911 A.D. 10: " ... the mere right (assuming it to be properly so called)" existing in the members of the community or any class of them to take advantage of an enactment, without any act done by an individual to avail himself of that right, cannot properly be deemed a "right accrued" within the meaning of the saving clause in a repealing enactment ... "acquired" is an expression which implies individual effort more clearly than accrued" (my onderstreping). Die beste sou gewees het as die hof hier suiwer onderskei het tussen algemene teenoor individuele administratiefregtelike verhoudings. Weliswaar, soos later bespreek sal word, kom individuele verhoudings baie keer tot stand as gevolg van die inisiatief van 'n onderdaan. Dit is egter nie altyd die geval nie. Gestel byvoorbeeld die Bantoesakekommissaris het die bevoegdheid

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

„Die bepaling dat die herroeping geen uitwerking het op wat uit kragte van die ingetrokke wet gedoen is nie, het nie ten gevolge dat proklamasies, regulasies, verordeninge of administratiewe voorskrifte wat kragtens laasbedoelde wet uitgevaardig is, instand gehou word nie. Hul verval by die intrekking van die wet waaraan hul hul geldigheid ontleen"[1]. Dit beteken egter nie dat as daar individuele verhoudings ingevolge sulke proklamasies, regulasies, verordeninge of voorskrifte ontstaan het waaruit daar voorregte of pligte ontstaan het laasgenoemde ook verval nie.

Die vraag kan gestel word of regte, voorregte en verpligtinge soos deur art. 12 (2) (c) vermeld ooit in 'n algemene verhouding tot stand kan kom. My opvatting is dat art. 12 (2) (c) net op individuele verhoudings betrekking het: algemene verhoudings word deur die wysigende wet verander, slegs individuele verhoudings bly onaangetas. 'n Ander opvatting sou tot absurde resultate lei: gestel 'n wet bepaal dat gesinne met meer as vyf kinders kry 50% afslag op hul inkomstebelastingaanslag; daarna word die bepaling gewysig en word bepaal dat sulke gesinne net 30% afslag kry. Nou kan al die gesinne wat uit meer as vyf kinders bestaan het ten tye van die ou wet se bepaling nie daarop aandring om 50% afslag te kry nie. Mnr. A, die vader van sewe kinders, wat reeds sy aanslag met 50% afslag onder die ou wet ontvang het, sal egter op die afslag kan aandring nieteenstaande die bepalings van die nuwe wet. Of gestel 'n wet bepaal in 1950 dat vreemdelinge wat vyf jaar in die Republiek woonagtig is S.A. burgerskap kan verkry. A, 'n vreemdeling, woon van 1951 tot 1956 in die Republiek; in 1957 word die wet gewysig en bepaal dat vreemdelinge nou agt jaar in die Republiek moet bly. A kan nou nie uit hoofde van die 1950-wet om burgerskap aansoek doen nie: hy moet tot 1959 wag alvorens hy aansoek kan doen. Dit sal

---

om toekennings en bevele in verband met huisvesting te maak en hy beveel A om van huis te verskuif en in 'n nuwe huis te gaan woon. Daarna word die wet herroep en die bevoegdheid van die Bantoesakekommissaris afgeskaf of aan iemand anders gegee. In so 'n geval sal die bevel van die Bantoesakekommissaris nog altyd uitvoerbaar wees. Sien veral Sarahbibi v. Principal Immigration Officer, 1957 (2) S.A. 175 (N) oor die geval van die Indiër wat aansoek gedoen het en verlof gekry het dat sy aanstaande die land binnekom; asook Raad van Beheer oor die Vee- en Vleisnywerhede v. Parker, 1963 (1) S.A. 623 (A) waar die hof van 'n „reg op registrasie" praat wat nie deur 'n latere wet aangetas word nie; Attorney-General v. Tayob, 1963 (2) S.A. 460 (A).

1) Steyn, a.w. bl. 164, sien die regspraak deur hom aangehaal.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

natuurlik 'n ander saak wees as hy reeds in 1956 burgerskap verkry het. Of gestel in 1960 word 'n wet gemaak wat stemreg aan sestienjarige burgers verleen. A word in 1961 sestien jaar. In 1962 word die wet gewysig en word bepaal dat 20-jarige burgers stemreg het. A kan nie nou daarop aandring om te stem ingevolge die 1960-wet nie; hy sal eers in 1965 kan stem[1].

(iv) Die vermoede dat die wetgewer alleen toekomstige aangeleenthede wil reël[2], kan ook beter verstaan word as 'n mens die onderskeid tussen algemene en individuele verhoudings in gedagte hou.

'n Wet kan 'n algemene verhouding skep of wysig. 'n Parlementswet word vermoed om nie op 'n bestaande individuele verhouding betrekking te hê nie tensy die bedoeling duidelik blyk[3]; administratiewe wetgewing wat 'n vorige algemene maatreël wysig, mag nie op bestaande individuele verhoudings ingevolge so 'n vorige wetgewing betrekking hê nie tensy die bevoegdheid uitdruklik of by noodsaaklike wetsduiding verleen is. 'n Munisipale lisensieraad ken handelaarslisensies toe, later word die provinsiale ordonnansie met betrekking tot toekenning van handelaarslisensies gewysig sodat sommige handelaars wat reeds lisensies verkry het nou uitgesluit word. Sonder magtiging mag die ordonnansie nie die bestaande lisensies terugtrek nie omdat die handelaars in individuele verhoudings tot die lisensieraad te staan gekom het. By hernuwing van die lisensies kan daardie handelaars uitgesluit word.

Dit is 'n eenvoudige fisiese feit dat geen menslike handeling terugwerkende krag kan hê nie; wat gister gebeur het is eenvoudig verby. 'n Wet kan slegs van die hede af bestaan. Wat wel waar is, is dat daar verhoudings kan bestaan wat hul oorsprong in die verlede gevind het as gevolg van feite wat in die verlede sekere regsverhoudings tot stand gebring het. Die reg bepaal regs-

---

1) Sien S.I.E. van Tonder se bespreking van die saak Ranger v. Greenfield, N.O. and Another, 1963 (2) S.A. 207 (F.S.C.) in die T.H.R.-H.R., 1963 op bl. 224. Ongelukkig onderskei die resensent glad nie tussen algemene en individuele verhoudings nie en is sy oplossing, hoewel nie verkeerd nie, van weinig nut by die toepassing van art. 12 (2) van die Interpretasiewet.

2) Sien Steyn, a.w. bl. 82 e.v. en veral die sogenaamde uitsonderings op die reël.

3) Daar moet natuurlik die belangrike reël van die gemene reg in gedagte gehou word dat as 'n maatreël ten opsigte van 'n individuele verhouding tot die voordeel van die onderdaan in daardie verhouding strek, die maatreël as „terugwerkend"

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

verhoudings; as daar nie regsreëls ten opsigte van 'n bepaalde verhouding is nie, is daar nie 'n regsverhouding nie. Gestel in 'n dorpie is daar geen regsreëls met betrekking tot die doodskiet van rondloperhonde nie; A skiet links en regs honde dood, sy buurvrou s'n, die burgemeester s'n, ens. Sodoende kom hy wel in 'n individuele verhouding tot sy buurman te staan, maar omdat daar geen regsreëls ten opsigte van hierdie verhouding is nie, is dit nie 'n regsverhouding nie. (Ek laat privaatregtelike reëlings argumentsonthalwe buite beskouing.) Nou maak die dorpsraad 'n verordening met terugwerkende krag - dit sal ongeldig wees want 'n mens kan nie die bestaande verhouding waarin A hom bevind maar wat sy oorsprong in die verlede gevind het, nou 'n strafverhouding maak nie. As A in die toekoms egter oortree en weer in 'n verhouding kom met 'n ander buurman, sal dit 'n regsverhouding wees. Maak die dorpsraad 'n algemene bepaling op 1 Mei dat alle hondeeienaars wat op 1 Januarie reeds honde gehad het, hondebelasting vir die lopende jaar moet betaal, het die algemene bepaling nie terugwerkende krag nie want dit het net betrekking op huidige honde-eienaars. Die feit dat dit betrekking het op honde-eienaars wat reeds op 1 Januarie honde gehad het, maak die algemene bepaling nie terugwerkend nie - na geaardheid sou dit op dieselfde neergekom het asof die bepaling net betrekking op eienaars van rifrughonde gehad het. Met ander woorde, die wyse waarop 'n klas persone bepaal word wat deur 'n algemene bepaling geraak word, kan op verskillende wyses geskied[1], o.a. na omstandighede wat in die verlede gebeur het.

(v) 'n Verdere gevolg van die onderskeid tussen algemene en besondere verhoudings het betrekking op die administrasie se bevoegdheid om ooreenkomste met onderdane aan te gaan. 'n Administratiewe orgaan mag nie in 'n ooreenkoms iets stipuleer ten opsigte waarvan daar 'n algemene bepaling bestaan nie, selfs al is die stipulasie dieselfde as die algemene bepaling. In laasgenoemde geval verleen die kontrak aan die stipulasie geen regskrag nie. Gestel die Onteienings-ordonnansie bepaal dat die Spoorweë R20 per morg in geval

---

beskou sal word. Sien Marco Russo and Others v. R., 1929 S.W.A. 8.

1) Dit is die enigste logiese wyse hoe sake soos Garydale Estate and Investment Co. v. Johannesburg Rent Board, 1957 (2) S.A. 473 (W); Mtembu v. Central Motor Mart (Pty.) Ltd., 1956 (2) S.A. 45 (W); Sarahbibi v. Principal Immigration Officer, 1957 (2) S.A. 175 (N) verstaan kan word.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van onteiening moet betaal. Die Spoorweë onteien nou A se grond en kom met hom ooreen dat hy in ieder geval nie minder as die R20 wat die ordonnansie voorskryf, sal betaal nie. Daarna word die ordonnansie gewysig en R18 word as vergoeding vasgestel. A kan nie R20 eis nie (dis heeltemal 'n ander vraag of hy skadevergoeding in so 'n geval sal kan eis)[1]. Dit is natuurlik 'n ander geval as die Spoorweë 'n koopkontrak met A aangaan waarin hy stipuleer dat hy vir A soveel per morg sal betaal as wat die onteieningsordonnansie op daardie stadium die vergoeding vasstel[2]. Die verskil tussen hierdie en die vorige geval is dat in die eerste geval word 'n algemene bepaling wat juis ten opsigte van dié bepaalde geval geld, in 'n kontrak ingesluit terwyl in die tweede geval 'n algemene bepaling van 'n wetgewende maatreël wat nie vir die bepaalde geval geld nie, by die kontrak ingevoer word as stipulasie. Die rede waarom die algemene bepaling in die eerste geval nie in 'n kontrak gestipuleer word nie, is dat die algemene bepaling in alle geval ten opsigte van die ooreenkoms sal geld of die partye nou daaroor ooreenkom of nie; die algemene bepaling word kragtens staatlike owerheidsgesag gewysig of tot niet gemaak; die partye kan nie die werking daarvan in 'n ooreenkoms vaspen nie. Trouens, ons

---

1) Sien Transvaal Cons. Land and Explorating Co. v. S.A.R. & H. 1961 (2) S.A. 467 (A). Die vraag is natuurlik of die Spoorweë gemagtig is om 'n ooreenkoms met die onderdaan te kan sluit. In hierdie saak het die Appélhof beslis dat die vergoedingsbepaling van die Onteieningsordonnansie nie bindend („peremptory") is nie maar slegs aanwysend („directory"). Dit is vir my nog 'n vraag of die Spoorweë die algemene bepaling kon geïgnoreer het. Die moeilikheid is naamlik dat die hof nie duidelik tussen kontraksluiting en onteieningsprosedure onderskei het nie; as die staat besluit om van laasgenoemde prosedure gebruik te maak, kan die partye, myns insiens, nie 'n ooreenkoms oor die vergoeding aangaan nie. Korrek blyk die beslissing in Government of the Republic of South Africa v. Motsuenyane and Another, 1963 (2) S.A. 484 (T) waar die hof beslis het dat oordrag na onteieningskennisgewing geëis kan word selfs al is die vergoeding nog nie vasgestel nie omdat die onteieningswet reeds 'n basis van vergoeding vasgestel het.

2) In die saak van Afdelingsraad, Caledon v. Du Raan, 1962 (1) S.A. 449 (E) het die provinsiale ordonnansie wat die oprigting van sekere konstruksies verbied na die uitsonderings van art. 9 van Wet No. 21 van 1940 verwys; daardeur word die ander bepalings van die Wet nie van toepassing gemaak nie. Al wat die Ordonnansie deur die verwysing na art. 9 gedoen het, was om deur middel van verwysing na die wet 'n omskrywing van sekere konstruksies te gee. Die effek van die uitspraak is korrek maar die redenasie van die hof is, met respek gesê, nie 'n voorbeeld van helder denke nie. Dieselfde beginsel geld as A en B 'n kontrak sluit en daarin stipuleer dat die bepalings van 'n sekere wet ten opsigte van die kontrak sal geld, dan geld die bepalings van die wet soos ten tye van die sluiting van die kontrak.
Vergelyk daarteenoor die saak van Poort Sugar Planters (Pty.)

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

het 'n analoë geval as A die plaas van B koop en hulle ooreenkom dat 'n skriftelike kontrak nie nodig is nie. So 'n ooreenkoms sal ongeldig wees omdat die algemene bepaling skrifstelling voorskryf. Daarenteen in die tyd toe skrifstelling nog nie in die Vrystaat verpligtend was nie, kon A en B, twee Vrystaatse boere, wel ooreengekom het dat die Transvaalse Proklamasiewet skrifstelling in dié Provinsie verpligtend maak, ook ten opsigte van hul ooreenkoms sal geld.

(b) Die eerste groep belangrike gevolge wat ontstaan uit die onderskeid tussen algemene en individuele verhoudings het betrekking gehad op die omstandighede wat algemene verhoudings skep of wysig (dit wil sê wetgewende maatreëls) en omstandighede wat individuele verhoudings skep of wysig (besondere wetgewende bepalings, kontrakte, beskikkings, regsfeite). Die tweede belangrike gevolg wat die onderskeid tussen algemene en individuele verhoudings het, kom ter sprake by die hersieningsfunksie van die howe ten opsigte van administratiewe handelinge, naamlik die gevolge van 'n hofuitspraak oor administratiewe handelings. Daar sal volledíger op dié aangeleentheid teruggekom word by 'n bespreking van laasgenoemde onderwerp. Voorlopig kan die belang van die onderskeid so verduidelik word:-

Gestel 'n hof verklaar 'n wetgewende maatreël nietig, wat 'n algemene verhouding geskep het, dan word die hele verhouding vernietig. 'n Munisipale verordening wat prosessies van politieke organisasies binne die munisipaliteit verbied, word nietig verklaar - dit beïnvloed die hele algemene verhouding waarin politieke organisasies binne daardie dorpsgebied teenoor die munisipaliteit te staan kom, want dit beteken dat daardie organisasies nou prosessies kan hou.

Gestel daarenteen dat die hof die burgemeester se besluit nietig verklaar om die prosessie van vereniging A te verbied, dan kan vereniging B wat van dieselfde geaardheid as vereniging A is en ook 'n verbod op die lyf geloop het, nie nou aanneem dat hy maar 'n prosessie kan hou nie. A en B staan in individuele verhoudings teenoor die burgemeester en 'n uitspraak van die hof ten opsigte van 'n individuele verhouding geld nie erga omnes nie.

Ltd. v. Minister of Lands, 1962 (2) S.A. 352 (A) waar die staat sekere voorwaardes onder 'n landboutoekenning gemaak het. Hierdie toekenning is 'n konsessie (bl. 361) en as die onderdaan dit aanvaar het, kan hy nie beswaar maak as die minister daarna sommige van die toekenningsvoorwaardes eensydig wysig nie - die navraag van die hof op bl. 359 is myns insiens irrelevant.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

II. Die Subjekte van die Administratiefregtelike verhouding

Die subjekte van die administratiefregtelike verhouding is administratiewe owerheidsorgane en privaatburgers of -onderdane. Een van die subjekte van die administratiefregtelike verhouding moet noodwendig 'n administratiewe owerheidsorgaan wees.

A. Die administratiewe owerheidsorgaan

'n Administratiewe owerheidsorgaan is 'n orgaan van die staat wat met owerheidsgesag bekleë is. Die eerste vraag wat opduik, is of daar ook publiekregtelike regspersone kan bestaan, dit wil sê nie-fisieke groepe van mense waaraan die administratiefreg 'n selfstandige bestaan toeken. Kan 'n mens werklik sê dat daar so iets soos 'n regspersoon in die geval van 'n munisipaliteit bestaan[1)]? Of is dit maar 'n groep van persone wat die gesag in 'n gemeenskap voer? Is die gemeenskaplike bate die bate van die fiktiewe regspersoon of is al die inwoners mede-eienaars en stem hulle net toe tot die gemeenskaplike gebruik daarvan? Die vraag na die bestaan al dan nie van regspersone is 'n studie op sy eie en lewer eindelose stof vir regsteoretiese en -filosofiese oplossings. Vir my ondersoek is dit voldoende om te konstateer dat daar wel so iets soos publiekregtelike regspersone bestaan, dit wil sê groepe persone en organe met 'n saambindende belang en gesag. Die bekendste voorbeelde van sulke publiekregtelike regspersone is munisipaliteite en ander plaaslike inrigtings, universiteite en staatsondernemings soos die Bantoeontwikkelingskorporasie, ens., wat deur die parlement met regspersoonlikheid beklee is.

Hoe word vasgestel of 'n mens met 'n administratiewe owerheidsorgaan te doen het? Aangesien administratiefreg slegs verhoudings beheers waarvan een van die subjekte 'n owerheidsorgaan is, is dit noodsaaklik om vas te stel wat 'n owerheidsorgaan is. Hoe onderskei 'n owerheidsorgaan soos 'n munisipaliteit hom van 'n boerevereniging? 'n Moeiliker vraag in dié verband is: is die S.A. Mediese Raad 'n owerheidsorgaan? Soos in die eerste hoofstuk gemeld, is dit 'n vraag van primêre belang om vas te stel of 'n mens met 'n administratiefregtelike of wel met 'n privaatregtelike gesagverhouding te doen het.

---

1) Potchefstroomse Stadsraad v. Kotze, 1960 (3) S.A. 616 (A) op bl. 623.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Verskillende toetse kan aangewend word om vas te stel of 'n mens met 'n administratiewe owerheidsorgaan te doen het. Daar kan byvoorbeeld gevra word of die orgaan openbare dienste verrig[1]. Dit is egter 'n vae toets want die Vrouefederasie verrig ook openbare dienste. Die enigste moontlikheid is om verskillende toetse, waarvan sommige formeel en ander materieel is, gelyktydig aan te wend:-

1. Formele toetse

(a) 'n Nuttige kriterium is om te vra of die owerheidsorgaan van owerheidsweë ingestel is, dit wil sê of die statuut wat die bevoegdhede en pligte van die orgaan reël, by wyse van owerheidsoptrede (wetgewing, oktrooi, of proklamasie) ingestel is. Indien dit nie die geval is nie, kan 'n mens omtrent seker wees dat jy nie met 'n owerheidsorgaan te doen het nie. Een van die weinig owerheidsorgane by ons wie se ontstaan moontlik deur gewoonte beïnvloed is, is provinsiale besture. Maar ook in hulle geval is dit eerder die omvang van hul wetgewende bevoegdhede wat deur die gewoonte beïnvloed is; hul aanvanklike instelling het ook deur wetgewing geskied, reeds voor Unie-wording[2].

(b) 'n Tweede formele toets is om te vra of die bepaalde orgaan binne een of ander magshiërargie van die staat inskakel, met ander woorde of dit in nou verband met die hele administratiewe organisasie staan. Om dit vas te stel kan 'n mens vra of 'n hoër administratiewe orgaan die bevoegdheid het om bevele oor die interne werking, prosedures en optredes van die betrokke orgaan te gee.

Let daarop dat dit 'n beheer van die hoër orgaan binne dieselfde magshiërargie (pouvoir hiérarchique) moet wees, want 'n bloot administratiewe kontrole sê nog nie veel nie. Die administrasie oefen byvoorbeeld kontrole oor sekere liggame en persone uit wat beslis nie owerheidsorgane is nie, byvoorbeeld die Minister van Arbeid oefen kontrole ten opsigte van werknemersorganisasies uit[3]. Laasgenoemde organisasies is geensins owerheidsorgane nie.

---

1) Vegting, a.w. I, bl. 169: „Een overheidsorgaan is er wanneer er sprake is van een in het objectieve recht geregelde functie met een bepaalde taak in de verzorging van gemeenschapsbelangen" (my onderstreping). Let daarop dat Vegting 'n tegniese betekenis aan die woord „functie" heg wat gewoonlik nie onder die woord verstaan word nie.

2) Verloren van Themaat, a.w. bl. 226 - 7.

3) Greatex Knitwear (Pty.) Ltd. v. Viljoen and Others, N.N.O. 1960 (3) S.A. 338 (T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

2. Materiële toetse

(a) 'n Mens kan vra na die geaardheid van die werksaamhede wat die orgaan verrig. As dit duidelik is dat die orgaan se werksaamhede niks te doen het met die verskaffing van openbare dienste nie, byvoorbeeld die ontginning van 'n steenkoolmyn, staalproduksie of die verskaffing van vermaaklikheid, is dit al 'n aanduiding dat jy nie met 'n owerheidsorgaan te doen het nie. Soos ek reeds opgemerk het, is hierdie egter nie 'n afdoende toets nie, want 'n mens vind soms owerheidsorgane wat hul werksaamhede op privaatregtelike terrein doen, byvoorbeeld die Bantoeontwikkelingskorporasie, terwyl ander private instansies weer openbare dienste verskaf.

(b) Die deurslaggewende toets is om te vra of die orgaan die draer van owerheidsgesag is. In die saak van S.R. Electricity Supply Commission & Another v. Chamber of Mines, Rhodesia & Another[1] sê Federale Regter Clayden na aanleiding van die vraag of die Elektrisiteitskommissie 'n „authority of the Federation" is: „Authority in my view need not be used to denote an agent; it can mean a person or body which is in authority, which can impose its will in a particular regard on others". Selfs al word 'n orgaan van owerheidsweë ingestel, al staan hy binne 'n magshiërargie en al verrig hy openbare dienste, sonder dat hy die houer van owerheidsgesag is, sal hy nog nie 'n owerheidsorgaan wees nie. Dit is daarom dat Landboukorporasies wat ingevolge die Wet op Koöperatiewe Verenigings No. 29 van 1939 ingestel is geensins owerheidsorgane is nie[2]. Hierdie toets is van primêre belang om vas te stel of 'n mens met 'n owerheidsorgaan te doen het of nie - wat owerheidsgesag is en die kenmerke daarvan is reeds behandel.

As toets kan 'n mens nou vra of die verskillende professionele verenigings soos die Mediese en Tandheelkundige Raad en „Wetsgenootskappe" owerheidsorgane is. Myns insiens is hul wel deeglik owerheidsorgane: hulle is ingestel deur owerheidsweë (gewoonlik deur middel van parlementêre wetgewing), die minister oefen administratiewe kontrole ten opsigte van hulle uit (weliswaar

---

1) 1960 (3) S.A. 158 (F.C.) op bl. 162.

2) In die saak van Van der Merwe en Andere v. Vrystaat Koöperasie Bpk., 1962 (1) S.A. 210 (A) kom verenigingsreg ter sprake, nie administratiefreg nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

val hierdie professionele liggame nie binne die administratiewe magshiërargie nie, alhoewel die minister 'n sterk administratiewe kontrole jeens hulle kan uitoefen) en hulle verrig openbare dienste. Die deurslaggewende faktor is dat hulle met owerheidsgesag beklee is, naamlik hulle kan dwingende voorskrifte vir hul lede maak, dissiplinêre maatreëls teen lede neem wat die voorskrifte nie nakom nie[1] en, wat die belangrikste is, hulle besit alleen die mag om vereistes vir die toelating tot die professie te stel en om individuele aansoeke te behandel. As persone buite die Raad die professie beoefen, word daar ten strengste teen hulle opgetree. Hierdie professionele liggame se organisasie, bevoegdhede en werksaamhede word volledig deur die administratiefreg gereël[2]. „Jockey Clubs" is nie owerheidsorgane nie en hul verhoudings met lede of derde persone word gevolglik nie deur reëls van die administratiefreg gereël nie; ook nie vakverenigings nie, al staan hulle onder administratiewe kontrole[3].

Op die belangrikheid om tussen administratiefregelike en privaatregtelike verhoudings te onderskei is reeds gewys. Die kern is dat 'n administratiefregtelike verhouding nie deur onderlinge ooreenkoms gewysig kan word nie omdat owerheidsgesag nie so beperk kan word nie, terwyl 'n privaatregtelike verhouding wel deur ooreenkoms gewysig kan word. Verder geld daar soos later sal blyk, besondere reëls van administratiefreg wat betrekking het op die uitvoering van owerheidsgesag wat nie in die geval van privaatregtelike gesag geld nie.

B. Private persone

Private persone in die administratiefregtelike verhouding

---

1) Sien byvoorbeeld Helgesen v. S.A. Medical & Dental Council, 1961 (2) S.A. 800 (N); Malherbe v. S.A. Medical & Dental Council, 1961 (2) S.A. 825 (N).

2) 'n Vergelyking met die Franse administratiefreg op hierdie punt is besonder interessant. In die bekende saak van Montpeurt, C.E. 31 Julie 1942, het die Conseil d'Etat beslis dat professionele komitees (comités d'organisation) wat deur die wetgewer ingestel is, „bien que le législateur n'en ait pas fait des établissements publics, sont chargés de participer à l'exécution d'un service public, et que les décisions qu'ils sont amenés à prendre dans la sphere de ses attributions, soit par voie de règlements, soit par des dispositions d'ordre individuel, constituent des actes administratifs". Hierdie uitspraak het ingrypende gevolge vir die Franse administratiefreg gehad, sien Long, Weil en Braibant, Gr. Arr., bl. 245 - 249.

3) Vergelyk byvoorbeeld Garment Workers' Union, Western Union v. Keeraan, 1961 (1) S.A. 744 (K). Natuurlik is die reëls wat hierdie liggame se organisasie en werksaamhede beheers, soms in 'n hoë mate analoog met die administratiefreg, maar

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

is die gewone regsubjekte van die privaatreg, dit wil sê natuurlike persone of regspersone; laasgenoemde sluit sowel gemeenregtelike regspersone as statutêre regspersone soos handelsmaatskappye, landboukorporasies, koöperatiewe verenigings, werkgewersorganisasies, ens. in. Let daarop dat dit nie net staatsburgers is wat in 'n administratiewe verhouding kan kom nie; veelal is dit vreemdelinge wat in so 'n verhouding betrek word, byvoorbeeld immigrante, ongewenste burgers van ander state of staatlose persone, buitelandse maatskappye, ens.

In verband met private persone se posisie in die administratiefregtelike verhouding moet aandag gegee word aan die vraagstuk van die subjektiewe regte van onderdane teenoor die staat of te wel die sogenaamde publieke, subjektiewe regte.

Die publieke, subjektiewe regte van onderdane

Op die teorie van privaatregtelike, subjektiewe regte van persone wil ek nie breedvoerig ingaan nie. Kortliks kom hierdie teorie daarop neer dat 'n persoon subjektiewe regte ten opsigte van sekere regsgoed het (liggaam, eer, vryheid, goed - die katerorieë van regsgoed is blykbaar nog besig om uit te brei sodat daar byvoorbeeld vandag met gesag gepraat kan word van 'n mens se reg op privaatheid). Die regsgoed is die objek van die reg; uit die reg vloei sekere bevoegdhede vir die reghebbende voort wat ander persone moet respekteer, die reghebbende kan byvoorbeeld sy goed gebruik en dit opeis as iemand dit onregmatiglik vervreem. Hoe ver hierdie bevoegdhede strek, hang af van die werking van die objektiewe reg[1].

Die probleem in verband met die sogenaamde publieke, subjektiewe regte is die volgende: „verloor" 'n onderdaan sy privaatregtelike, subjektiewe regte sodra hy in 'n publiekregtelike verhouding tot die owerheid te staan kom? A het byvoorbeeld 'n subjektiewe reg ten opsigte van sy goed; hoewel hierdie reg ten opsigte van alle ander privaatpersone geld, kan beweer word dat dit nie teenoor die staat geld nie omdat die staat die mag het om A van sy goed op 'n regmatige wyse te beroof. Volgens hierdie redenasie het A 'n subjektiewe reg ten opsigte van sy liggaam en as B hierdie subjektiewe reg van A op 'n skuldige wyse aantas, kan A teen hom optree en skadevergoeding eis. As 'n owerheidsorgaan egter A se liggaam aantas,

---

daar is tog belangrike verskille omdat - soos in die eerste hoofstuk verduidelik - hierdie soort verenigings op 'n grondslag van ooreenkoms tot stand kom.

1) Sien o.a. W.A. Joubert, Grondslae van die Persoonlikheidsreg, 1953, bl. 119 - 122.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

in welke omstandighede ook al, kan A geen subjektiewe reg teenoor die staat opwerp nie: die staat het die mag om op hierdie subjektiewe reg van A inbreuk te maak. Die basis van so 'n redenasie is dat A nie 'n subjektiewe reg teenoor die staat kan verkry nie, want die staat het altyd die grotere wilsmag. Daarvolgens het A teenoor die staat net bevoegdhede of vryhede wat bestaan na gelang van die grasie van die staat, maar hy kan geen sterker wil uit hoofde van sy privaatregtelike subjektiewe reg teenoor die staat laat geld nie.

Soos vervolgens verduidelik sal word, hou bogenoemde redenasie nie steek nie: die onderdaan behou sy private, subjektiewe regte as hy in 'n publiekregtelike verhouding met 'n owerheidsorgaan tree en hy kan hulle teen die staat opwerp. Die eerste vraag is of die private, subjektiewe regte van die onderdaan, wanneer hy in 'n administratiefregtelike verhouding te staan kom, publieke, subjektiewe regte word, en indien nié is die tweede vraag of 'n onderdaan in sy verhouding tot 'n owerheidsorgaan benewens sy private, subjektiewe regte, ander publieke, subjektiewe regte het wat hy teen die staat kan opwerp. Altwee hierdie vrae sal bespreek word aan die hand van BONNARD se artikel:
Les droits publics subjectifs des administrés[1)]

Ter aanvang stel BONNARD die werking van privaatregtelike, subjektiewe regte teenoor die werking van publiekregtelike, subjektiewe regte soos volg[2)]:
„Ce sont des droits subjectifs que les particuliers peuvent s'opposer dans leurs rapports juridiques, tandis que les droits publics subjectifs sont les droits opposables dans les rapports juridiques entre l'Etat et les particuliers".
Laasgenoemde behels ook die „droits privés subjectifs" wat die onderdaan teenoor die staat kan laat geld.

JELLINEK en MICHOUD, wat eintlik verantwoordelik was vir die uitbouing van die teorie van subjektiewe regte, gebruik altwee WINDSCHEID se aanvanklike hipotese, naamlik dié van 'n belang en 'n wilsmag[3)], maar JELLINEK lê meer klem op die „puissance de volonté" en voeg daarby die gedagte van die belang „parce que le vouloir pur ne se concoit pas et qu'on ne peut imaginer que le vouloir appliqué à quelque chose". MICHOUD daarenteen gaan weer van die standpunt van IHERING se „intérêt" uit en voeg daarby die gedagte van WINDSCHEID,

---

1) Revue de droit public et de la science politique, 1932, bl. 695.

2) Bl. 697.

3) Bl. 700. Dit wil sê die wilsmag om met 'n regsobjek na goeddunke te handel.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

naamlik die „puissance de volonté": „Mais, considérant que ce seul concept n'est pas suffisant, il estime nécessaire d'introduire le concept de volonté pour pouvoir rattacher l'intérêt au titulaire du droit; et il introduit ainsi la volonté à titre de moyen de protection de l'intérêt"[1].

Daarnaas kom die selfstandige teorie tot stand dat 'n mens met 'n „droit subjectif" te doen het as jy 'n sekere belang in die reg kan opeis of as verweer kan opwerp: „le droit subjectif est essentiellement constitué par le pouvoir de mettre en mouvement l'action en justice"[2].

As teensy van die leerstuk van subjektiewe regte ontken DUGUIT en KELSEN heeltemal die gedagte van 'n subjektiewe reg. Hulle sê dat die sogenaamde subjektiewe reg niks anders is nie as 'n deel van die objektiewe reg wat op 'n bepaalde persoon van toepassing is en 'n mate van „puissance de volonté" aan die betrokke persoon toelaat. DUGUIT gaan nog verder en sê eenvoudig dat die positiewe reg alle mense se optredes beheers en dat die gedagte van 'n „puissance de volonté" onwetenskaplik is[3].

Vervolgens[4] kom BONNARD tot sy eie oplossing: „Le droit subjectif est le pouvoit d'exiger de quelqu'un, en vertu d'une règle de droit objectif, quelque chose à laquelle on a intérêt, sous la sanction d'une action en justice; le contenu de la chose exigible étant fixé immédiatement soit par le droit objectif, soit par un acte juridique individuel". Op bl. 716 wys hy daarop dat die „sanction d'une action en justice" nie noodwendig 'n aksie voor 'n hof is nie alhoewel dit die normale in 'n regstaat is. 'n Mens moet onderskei tussen dìt wat krag aan die subjektiewe reg verleen en dìt wat sy inhoud bepaal. Die objektiewe reg verleen die krag, maar die inhoud kan verskaf word deur die objektiewe reg of deur 'n individuele regshandeling. Die essensie van die subjektiewe reg „est constituée par le fait de pouvoir exiger quelque chose de

---

1) Bl. 702.

2) Bl. 702.

3) Bl. 705. Oor hierdie ontwikkeling sien Paul Roubier, Droits Subjectifs et Situations Juridiques, 1963, bl. 67 e.v. en op bl. 80 en 82 vir die opvattings van Duguit en Kelsen onderskeidelik. Hul negering van subjektiewe regte moet natuurlik gesien word in die feit dat hulle ontken dat daar so iets soos individuele of subjektiewe regsverhoudings bestaan.

4) Bl. 707.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

quelqu'un"[1].

Uit die voorafgaande volg dit nie dat wette of reëlings met 'n algemene werking sonder meer subjektiewe regte aan individue toeken nie. Daarvoor is 'n attribuut nodig, met ander woorde „un acte individuel d'attribution est nécessaire pour qu'ils (les administrés) les possedent"[2]. Hierdie attribuutshandeling word genoem 'n acte-condition: „On leur a donné le nom d'acte-condition, exprimant par là qu'ils conditonnent pour un individu déterminé la possession d'une certaine situation juridique légale ou réglementaire. Il resulte de là que le droit subjectif qui apparaît à la suite d'un tel acte-condition, appartient à la categorie des situations légales ou réglementaires et ne devient pas une situation individuelle". (Laasgenoemde bewering kan alleen verstaan word in die lig van die teenkanting van die normativiste wat van mening is dat alle regsreëls of norme net in bepaalde, individuele verhoudings gemanifesteer en bepaal word deur die geaardheid en inhoud van elke sodanige situasie; BONNARD verset hom teen die standpunt en beweer dat die objektiewe reg in die algemeen voorsiening maak vir verskillende subjektiewe regte en dat die subjektiewe reg in 'n objektiewe situasie deur 'n acte-condition verskyn („apparaît").

BONNARD negeer nie die gedagte van 'n belang, „intérêt", nie. „L'idée d'intérêt joue donc un role important dans la conception du droit subjectif. Mais l'intérêt ne constitue pas l'essence du droit, il n'est seulement que sa condition d'existence. Il est le motif qui le légitime. Il est à la fois condition et justification du droit subjectif"[3].

Kan 'n mens in die lig van die voorafgaande nou praat van 'n „droit public subjectif"? „Les difficultés essentielles concernant le droit public subjectif de l'administré sont venues, d'une part, de l'idée de puissance de volonté introduite dans la conception du droit subjectif et, d'autre part, de l'idée de souveraineté de l'Etat entrainant pour l'Etat une volonté d'une nature supérieure à celle des particuliers"[4]. As 'n mens by die bepaling van die begrip subjektiewe reg uitgaan van die „puissance de volonté" en vervolgens by die staatsoewereiniteit uitkom, kan jy nooit van 'n „droit public subjectif" praat nie want die staat het in iedere geval 'n groter wilsmag as die onderdaan. BONNARD stel voor dat die kriterium van die

---

1) Bl. 707.
2) Bl. 711.
3) Bl. 717.
4) Bl. 726.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

publieke subjektiewe reg nie geleë is in die feit dat die reghebbende 'n groter wilsmag as die staat het nie omdat die staat altyd 'n groter wilsmag het, maar eenvoudig omdat die positiewe reg 'n beskerming aan die onderdaan se belang vis-à-vis die staat verleen. „On peut alors concevoir logiquement que quelqu'un puisse exiger quelque chose d'un autre, même d'un autre ayant une volonté supérieure, puisque ce n'est pas en vertu de sa puissance de volonté qu'il exige, mais en vertu du droit objectif, en vertu de la force impérative incluse dans la règle de droit objectif"[1]. Met ander woorde dit is nie 'n stryd tussen twee wilsmagte nie, maar die mag wat die objektiewe reg verleen: „C'est en vertu du droit objectif, et non en vertu d'une puissance de volonté, que l'un peut exiger et que l'autre doit se soumettre à cette exigence".

BONNARD heg 'n wye betekenis aan die begrip „droit public subjectif"; hy beskou ook die bevoegdheid van onderdane om die regsgeldigheid van 'n administratiewe handeling aan te val as 'n publieke subjektiewe reg (droits subjectifs des administrés au respect de la legalité[2]).

Die waarde van BONNARD se uiteensetting lê daarin dat hy aandui dat die wilsmag nie die deurslaggewende element is nie, want dit sou beteken dat die onderdaan nooit 'n subjektiewe reg teenoor die staat kan hê nie, of eerder, nie sy subjektiewe reg teenoor die staat kan laat geld nie.

Die beswaar teen BONNARD se opvatting is voor die hand liggend: hy verwaarloos die regsgoed wat die inhoud van die subjektiewe reg uitmaak. Die regsgoed is die regsbeskermde, ekonomies waardeerbare belang wat 'n persoon in 'n saak, hetsy liggaamlik, hetsy onliggaamlik, het, asook sy persoonlikheidsregte. Nie alle bevoegdhede wat 'n onderdaan in die staat geniet, het so 'n bepaalde inhoud nie - die kiesbevoegdheid van 'n onderdaan is 'n suiwer publiekregtelike bevoegdheid as die staat of sy organe dit op 'n ongeldige wyse wegneem, kan die onderdaan na die hof toe gaan, maar dit is al[3]; hy kan nie skadevergoeding eis

---

1) Bl. 726.

2) Sien De Laubadère, Traité, bl. 19.

3) Knoesen v. Chief Electoral Officer, 1960 (3) S.A. 12 (T). Sien Paul Roubier, Droits Subjectifs et Situations Juridiques, 1963, bl. 20; hy noem die „stemreg" van 'n kieser 'n „pouvoir": „il s'agit en réalité d'un pouvoir légal qui est concédé au citoyen à l'effet de choisir les représentants d'une collectivité territoriale ou professionnelle aux Assemblées publiques". Die kieser kan die stembevoegdheid uitoefen of nie, maar hy kan dit nie vervreem nie, en 'n kandidaat kan dit ook nie van die kieser koop nie. Dit is interessant dat Roubier wat in die subjektiewe reg die puissance de volonté (naamlik om van die bevoegdhede,

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

nie (dit sal natuurlik 'n ander saak wees as die onderdaan opgesluit word sodat hy nie kan stem nie, dan word daar wel op 'n subjektiewe reg ten opsigte van sy persoonlikheid - naamlik sy vryheid - inbreuk gemaak).

Na my mening geld 'n onderdaan se privaatregtelike, subjektiewe regte wat hy verkry het, ook teenoor die staat en sy organe, tensy die objektiewe reg daardie regsbeskerming teenoor die staat ingekort het. In gewone omstandighede moet die staat ook die onderdaan se eiendomsreg, reg op vryheid, ens. respekteer. As die Raad van Beheer oor Publikasies skrywer A se boek op 'n onregmatige en skuldige wyse sensor en die hof die Raad se besluit ter syde stel, sal A dus wel skadevergoeding kan eis as hy skade kan bewys. Die Raad het naamlik A se outeursreg aangetas en as hy skade gely het, kan hy teen die Raad optree. (Wanneer sal die Raad op 'n onregmatige en skuldige wyse optree? Dit word deur die privaatreg bepaal, byvoorbeeld as die lede van die Raad hul bevoegdhede oorskry en mala fide optree. Of mala fides sowel onregmatigheid as skuld insluit, sal later bespreek word).

Die vraag is of die subjektiewe regte wat 'n onderdaan in die privaatreg het en wat ook deur die staat gerespekteer moet word in die verhouding tussen staat en onderdaan nou skielik publiekregtelike, subjektiewe regte word. Ek glo nie. Hierdie subjektiewe regte geld ook teenoor die staat tensy die publiekreg 'n ander reëling tref - die wetgewer kan naamlik regverdigingsgronde ten gunste van die staat skep. A se eiendomsreg moet ook deur die staat eerbiedig word tensy die publiekreg die bevoegdheid aan die staat toeken om daarop inbreuk te maak, byvoorbeeld deur middel van 'n onteieningswet. Soos reeds verduidelik is, is die deliksverhouding waarin die staat en sy organe te staan kom, basies 'n privaatregtelike verhouding tussen die amptenaar wat die delik begaan het en die benadeelde onderdaan. Dit is begryplik dat die privaatreg hierdie verhouding sal beheers.

---

prérogatives, afstand te doen - bl. 73) as die essensiële sien, tog nie die gedagte van 'n belang kan negeer nie. Hy praat naamlik van „prérogatives qui sont à l'avantage de leurs beneficiaires" - om te bepaal of 'n bevoegdheid, prérogative, in die voordeel van 'n persoon strek, moet 'n mens vra na die belang wat so 'n bevoegdheid dien. Op bl. 72 skryf die outeur: „... la situation juridique subjective a pour but de créer principalement des prérogatives ou avantages; les charges ou les devoirs qui peuvent les accompagner ne peuvent pas entrer en parrallèle avec le profit qui doit en resulter". Dit is juis hierdie moontlikheid van 'n materiële of moontlik self morele profyt wat die belang by 'n subjektiewe reg konstitueer.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die tweede vraag is of die onderdaan regsbeskermde belange het wat ekonomies waardeerbaar is en wat net ten opsigte van die staat geld. Myns insiens is dit nie moontlik nie. 'n Onderdaan het sekere subjektiewe regte wat die objektiewe reg aan hom toeken. Sy bevoegdhede wat hy uit hoofde van die subjektiewe regte het, kan hy uitoefen in alle gevalle, en ook die staat moet dit respekteer - tensy die staat sekere voorwaardes of beperkings aan die uitoefening van daardie bevoegdhede stel. Sou die staat op 'n onregmatige en skuldige wyse inbreuk maak op die subjektiewe reg, kan die onderdaan teen die staat optree en boonop skadevergoeding van die staat eis as hy (die onderdaan) benadeel is. Hy het die bevoegdheid teenoor die staat net soos teenoor enige ander privaatpersoon. A het byvoorbeeld die eiendomsreg ten opsigte van sy plaas, daaruit vloei die bevoegdheid om sy eiendom te vervreem; ingevolge die eiendomsreg word hy ook die eienaar van die vrugte en opbrengste van die plaas. Hierdie vrugte mag hy verkoop aan wie hy wil en onder watter omstandighede ook al. Die staat vereis egter dat as hy die vrugte in 'n munisipale gebied wil verkoop, hy 'n handelaarslisensie moet hê. Hy verkry so 'n lisensie en oefen sy bevoegdheid uit; daarna ontneem die lisensieraad hom sy lisensie op 'n onregmatige en skuldige wyse. Nou kan hy ten eerste eis dat die lisensieraad se besluit ter syde gestel word en tweedens dat die staat hom vergoed vir die skade wat hy gely het (as hy dit kan bewys). Hy het geen subjektiewe reg teenoor die staat, los van sy eiendomsreg, verkry nie - al wat gebeur het, is dat die staat inbreuk op sy bestaande eiendomsreg gemaak het. Dit is verbasend dat hierdie soort van aksies nog nie by ons ter sprake gekom het nie want hier het 'n mens inderdaad 'n onregmatige daad wat tot owerheidsaanspreeklikheid kan lei.

Tot dusver is uitgegaan van die subjektiewe regte van onderdane en nagespeur in hoeverre hierdie regte teenoor die staat geld. Teenoor hierdie subjektiewe regte van onderdane moet 'n mens die publieke vryhede (<u>libertés publiques</u>) van onderdane stel. Onderdane het naamlik teenoor die staat sekere openbare vryhede, byvoorbeeld om te gaan waar hulle wil, openbare poste te beklee, regsbeskerming of godsdiensvryheid te geniet, eiendom te verkry, ens. Maar hierdie vryhede is nie subjektiewe regte nie omdat hulle op geen bepaalde regsgoed betrekking het nie en bestaan afgesien van een of ander subjektiewe of individuele verhouding. 'n Onderdaan sal nooit skadevergoeding kan eis weens die aantasting van 'n publieke vryheid nie, maar hy sal wel op grond daarvan 'n administratiewe optrede kan betwis. Omdat hierdie publieke vryhede hoofsaaklik 'n onderdaan se bevoegdheid vasstel om teen die

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

administrasie op te tree, sal meer daaromtrent onder die afdeling in verband met die judisiële kontrole van administratiewe handelinge gesê word.

Tot dusver is net die posisie van die onderdaan bespreek. Die posisie van die staat self is heeltemal 'n ander saak. Die staat het byvoorbeeld ook 'n subjektiewe reg ten opsigte van sy eiendom, sy staatsgebied. Die bevoegdhede wat die staat uit hoofde van hierdie subjektiewe reg verkry, is hoofsaaklik dieselfde as dié van onderdane en daarom vorm die regsreëls met betrekking tot staatseiendom in die reël nie 'n uitsondering op die privaatregtelike reëls met betrekking tot eiendomsregte nie[1]. Die regsreëls ten opsigte van staatseiendom verskil egter in sommige opsigte heeltemal van reëls van die privaatreg. Dit gebeur waar die staat in verhouding met onderdane ten opsigte van staatseiendom tree: die staat kan op 'n besondere wyse staatseiendom verkry (byvoorbeeld deur onteiening) of weer vervreem (byvoorbeeld deur toekenning aan nedersetters in landbounedersettings), of verhuur (aan plaaslike owerhede of privaat instansies, byvoorbeeld 'n deel van die seestrand, sypaadjies, ens.). Hier het 'n mens 'n administratiefregtelike verhouding wat hom heeltemal onderskei van die privaatregtelike. Die administratiefregsreëls met betrekking tot staatseiendom is 'n hele gebied op sy eie, vatbaar vir eie sistematisasie en afsonderlike bestudering.

Het die staat ook subjektiewe regte ten opsigte van sy eer, vryheid en moontlik sy lewe? Dit is onbetwisbaar dat die staat sy eer, vryheid en bestaan (lewe) kan verdedig. Die magte van 'n staat ter beskerming van sy bestaan, vryheid en eer op volkeregtelike terrein word heeltemal buite beskouing gelaat. Binne sy eie grense kan 'n staat beslis sy eer, vryheid en bestaan op allerlei wyses beskerm, byvoorbeeld deur noodwetgewing, polisieoptredes, ens. Kan 'n mens sê dat die staat in so 'n geval sy subjektiewe regte beskerm? Dit lyk vir my glad nie verkeerd om te sê dat die staat sy regte beskerm nie. Hierdie subjektiewe regte is egter glad nie te begryp binne die bestek en werking van die privaatreg nie. In die geval van die staat kan 'n mens wel praat van publieke, subjektiewe regte wat volkome deur die publiekreg beheers word. So beskou, sal die strafreg dan publiekregtelike deliksreg wees. 'n Persoon wat 'n ander vermoor, pleeg 'n onregmatige daad teenoor die staat omdat hy die lewe van die staat aantas. Strafregtelike sanksies is met ander woorde die besondere wyse van skadevergoeding

---

1) Sien Paul Roubier, a.w., bl. 391.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

wat aan die staat toekom. Op die vraag van moontlike publieke, subjektiewe regte van die staat wil ek nie verder ingaan nie - dit behoort egter stof vir 'n waardevolle studie te lewer en kan heelwat lig werp op die grense waarbinne owerheidsgesag in 'n staat geld[1].

Konklusie

In verband met die regte en bevoegdhede van onderdane in die administratiefregtelike verhouding ter opsomming die volgende:-

1. Die subjektiewe regte wat 'n onderdaan in die privaatreg verkry het, geld ook in die administratiefregtelike verhouding, en as die administrasie sonder magtiging op dié regte inbreuk maak, kan die onderdaan uit hoofde daarvan teen die administrasie optree.

   Die staat het die mag om die bevoegdhede wat onderdane uit hoofde van hul subjektiewe regte het, in te kort, uit te brei of te vernietig, òf by wyse van algemene voorskrif, òf by wyse van individuele optrede. Die regsreëls wat aldus by wyse van algemene voorskrif tot stand kom, of die regsreëls wat die administrasie se individuele optredes reël, is reëls van die administratiefreg omdat die genoemde inkorting, uitbreiding of vernietiging van bevoegdhede 'n manifestering van owerheidsgesag is.

2. Naas die subjektiewe regte wat 'n onderdaan het, het hy sekere bevoegdhede ten opsigte van die administrasie, byvoorbeeld die bevoegdheid om deel te neem aan 'n munisipale verkiesing, om openbare eiendom te gebruik, ens.

   Hierdie bevoegdhede verskil van die bevoegdhede wat uit 'n subjektiewe reg voortvloei omdat hulle, alhoewel hulle ook 'n belang verteenwoordig, nie 'n ekonomies waardeerbare belang verteenwoordig nie. Ek het wel deeglik 'n belang daarin om in die munisipale tuin te gaan ontspan

---

1) Vir 'n skrywer soos Roubier lê die wesentlike van 'n subjektiewe reg daarin dat dit die bevoegdheid aan 'n persoon gee om in sy eie belang op te tree; die staat kan volgens hom nie subjektiewe regte hê nie want die staat oefen sy gesag en magte uit in die algemene belang: „Cependant, ... nous ne pensons pouvoir qualifier comme un droit la puissance publique. Le droit - et nous pensons ici au droit subjectif, qui est le type normal du droit - ne permet à une personne d'agir que pour ses intérêts; et la puissance publique au contraire ne peut pas - et même ne doit pas - être exercée dans un intérêt individuel, mais seulement en contemplation des intérêts généraux de la collectivité publique" (bl. 388-389). Die ooglopende beswaar teen hierdie beskouing is dat die staat se „individuele belang" juis die algemene belang is omdat die staat die belange van alle onderdane en persone binne die staat verteenwoordig.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

of om stadsraadslede te kies, maar dit is nie 'n ekonomies waardeerbare belang nie. As die stadsraad besluit om die park te sluit, kan ek nie skadevergoeding eis nie, maar ek kan die besluit in die hof betwis. (Dit mag natuurlik gebeur dat 'n mens later van 'n subjektiewe reg op vrye tydsbesteding of ontspanning sal kan praat en dan sal die posisie verander).

Dit is baie belangrik om daarop te let dat 'n blote bevoegdheid wat 'n onderdaan teen die administrasie het ook gekoppel moet wees aan 'n belang. Sonder so 'n belang kan die onderdaan nie teen die administrasie in die reg optree nie. Ek het die bevoegdheid om die geldigheid van munisipale verordenings wat my belang raak (die moontlikheid van subjektiewe regte word nou buite rekening gelaat) in die hof te betwis. Gestel ek woon in Pretoria, in Bothaville het die dorpsraad 'n regulasie gemaak wat my skoonmoeder, 'n dame wat in Bothaville woon, erg ontstel. Om die vrede in my eie huis te bewaar, gaan ek hof toe en vra dat die regulasie van Bothaville nietig verklaar moet word. In so 'n geval sal die hof waarskynlik beslis dat ek nie 'n belang by die saak het nie en dus nie kan vra vir die vernietiging nie. Ten opsigte van munisipale verordenings in Pretoria het ek wel 'n belang, al raak die verordenings my nie persoonlik nie. Die stadsraad besluit byvoorbeeld om 'n verordening ten opsigte van 'n park in Pretoria-Wes te maak. Ek kom weliswaar nooit in die park nie, maar nogtans het ek 'n belang as inwoner van Pretoria om hof toe te gaan as ek die geldigheid daarvan betwyfel[1].

Soos later bespreek sal word, is dit vir 'n party nodig om 'n belang in 'n saak te hê alvorens hy sy bevoegdheid kan laat geld - hierdie belang is 'n minder konkrete belang as wat in die geval van subjektiewe regte vereis word[2].

---

1) 'n Belastingbetaler het die bevoegdheid om sy stadsraad tot optrede aan te spoor. Pienaar v. Cape Town Municipality, 1923 C.P.D. 50 op bl. 54: „A Council's Administration would be greatly and prejudicially hampered if a ratepayer could, without alleging that it (d.i. die stadsraad) was actuated by some improper motive, take proceedings to force it to bring an action". Myns insiens is hierdie uitspraak nie heeltemal korrek nie. As 'n belastingbetaler kan bewys dat hy een of ander belang daarin het (nl. dat die stadsfinansies daarby sal baat), kan hy eis dat 'n stadsraad van sy onwilligheid tot optrede afsien; dit is nie nodig dat daar 'n „improper motive" agter die stadsraad se inertia bestaan nie. Dit spreek natuurlik vanself dat daar 'n regsplig op die stadsraad moet lê om wel op te tree.

2) Galeotti, S. The judicial control of public authorities in England and Italy, 1954, bl. 193, reken die verskil tussen Engelse en vastelandse judisiële hersiening is o.a. daarin geleë dat die Engelse howe gouer 'n administratiewe handeling ex debito justitiae sal hersien sonder om 'n groot belang by die saak aan die kant van die aansoekdoener te soek, terwyl

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Dit is noodsaaklik om die belang wat 'n bevoegdheid teenoor die staat verskaf te onderskei van die belang wat in die geval van 'n subjektiewe reg vereis word, want slegs laasgenoemde belang omdat dit in geld waardeerbaar is, word deur skadevergoeding beskerm.

Ten slotte 'n belangrike geval waar regte van onderdane jeens die administrasie ter sprake kom: Art. 12(2)(c) van die Interpretasiewet No. 33 van 1957 bepaal dat die herroeping van 'n vorige wet nie die bestaan van enige verkreë „reg of voorreg" onder die wet wat aldus herroep word, aantas nie. Wat beteken „reg of voorreg" in hierdie artikel? Dit beteken die subjektiewe regte (byvoorbeeld die toekenning van 'n plaas onder 'n nedersettingskema) of voorreg, vergunning (byvoorbeeld die toekenning van 'n handelslisensie) wat 'n onderdaan in 'n individuele verhouding tot die administrasie verkry het. Soos reeds verduidelik is, kan die regte of bevoegdhede wat in die algemeen aan onderdane toegeken word, nie onder die bepaling van artikel 12(2) (c) gereken word nie. Gestel wet A bepaal dat Suid-Afrikaanse burgers wat uit Argentinië en Angola terugkeer plase in Noord-Transvaal kan kry; wet B herroep wet A en bepaal dat slegs boere wat uit Argentinië terugkeer die plase kan kry. X, 'n boer van Angola, het 'n subjektiewe reg onder wet A verkry toe hy sy plaas ingevolge die wet gekry het; hy behou die subjektiewe reg. Y, ook 'n boer uit Angola, kan nie ná die herroeping van wet A op die vestiging van 'n subjektiewe reg aanspraak maak as hy in daardie stadium nog nie 'n toekenning gekry het nie.

III. Die objekte van die administratiefregtelike verhouding

Eenvoudig gestel, kan gesê word dat die objek van die administratiefregtelike verhouding die saak is waaroor twee subjekte tot mekaar in 'n verhouding tree, met ander woorde die aangeleentheid wat die regsband tussen twee subjekte tot stand bring. Die probleem is hoe hierdie objek bepaal en omskryf word.

---

op die vasteland die aansoekdoener die skending van 'n subjektiewe reg deur die administrasie moet bewys. Galeotti se stelling ten opsigte van vastelandse judisiële hersiening is nie in die geval van Frankryk waar nie: Jean-Paul Gilli, La Cause Juridique de la Demande en Justice, tesis, Parys, 1960, wys op bl. 54 dat die aansoekdoener nie hof toe gaan slegs ingevolge 'n exercice d'un droit en justice nie, maar ook in die geval van 'n exercice d'un simple bènèfice lègal. Sien ook De Laubadère, Traité, bl. 352.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n Moontlike oplossing is om te sê dat die objek van die administratiefregtelike verhouding, net soos in die privaatregtelike verhouding, die prestasie is om iets te doen of nie te doen nie, of vir sover die prestasie betrekking het op 'n saak, te gee of nie te gee nie[1]. 'n Voorbeeld van 'n administratiefregtelike prestasie om iets te doen, is die plig van die onderdaan tot militêre diens; die prestasie om nie iets te doen nie, byvoorbeeld om te sorg dat my hond nie op die straat rondloop nie; die prestasie tot die gee van iets, byvoorbeeld om belasting te betaal.

VEGTING[2] erken self dat die administratiefreg nie uitkom met die verskillende prestasies wat in die privaatreg bekend is nie. Die prestasie van ontneming (onteiening, beslaglegging) is byvoorbeeld heeltemal vreemd in die privaatreg. In die administratiefreg is daar sommige organe wat verplig is tot hierdie prestasie - dit is byvoorbeeld die plig van die Naturelletrust om grond te onteien, of die Groepsgebiederaad om mense aan te sê om 'n „geaffekteerde gebied" te verlaat en hul eiendom te verkoop as hulle aan 'n ras behoort anders as dié waarvoor die woongebied geproklameer is[3]. Die prestasie wat administratiewe organe in sulke gevalle lewer, kom glad nie in enige privaatregtelike verhouding ter sprake nie - ek kan byvoorbeeld in geen omstandighede eis dat my buurman sy plaas aan my moet verkoop nie. Om van 'n prestasie te praat in die geval van 'n administratiefregtelike verhouding waar 'n diskresionêre bevoegdheid ter sprake kom, is nog moeiliker. Ek doen byvoorbeeld aansoek om 'n handelaarslisensie; my prestasie is daarin geleë dat ek moet aansoek doen - die prestasie van die lisensieraad is nie om 'n lisensie aan my toe te ken nie, dit lê geheel en al binne hul diskresie om die lisensie toe te staan of nie. Van die lisensieraad se prestasie om in so 'n geval iets te doen of nie te doen nie, behalwe die „prestasie" om die aansoek behoorlik te oorweeg, kan 'n mens nie eintlik praat nie.

Die objek van die administratiefregtelike verhouding sou miskien naastenby op die gedagte van die objek van 'n privaatregtelike verhouding modelleer kon word deur die verskillende

---

1) Vegting, a.w., I, bl. 183, e.v.

2) A.w. I, bl. 183.

3) Die hofuitsprake oor hierdie aangeleentheid is talryk, bv.: Hurley N.O. v. Group Areas Development Board, 1961 (1) S.A. 123 (A); Lockhat & Others v. Minister of the Interior, 1961 (2) S.A. 587 (A); Minister of the Interior & Another v. Mariam, 1961 (4) S.A. 740 (A).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

prestasies van eersgenoemde verhouding te ontwerp. Die prestasie van die lisensieraad in die voorafgaande voorbeeld sal dan die prestasie wees om iets te doen of nie te doen nie. Die hele gedagte word dan egter onlogies omdat 'n prestasie nie juis tegelykertyd positief (dit is om iets te doen) en negatief (dit is om nie iets te doen nie) kan wees nie. Op die moontlikheid om verskillende administratiefregtelike prestasies te ontwerp wil ek nie ingaan nie. Selfs al sou dit moontlik wees, sal dit so 'n onnatuurlike ontwerp wees dat dit tot weinig praktiese nut kan wees.

Daar kan ook nie beweer word dat die verskillende administratiefregtelike funksies of handelinge, dit is die wyses van optrede van administratiewe organe, die objekte van die verskillende verhoudings uitmaak nie. In 'n gegewe verhouding tree die administrasie op 'n sekere manier op; hy maak byvoorbeeld wetgewende maatreëls of hy spreek reg. Hierdie optrede van die administrasie is nie die objek van die verhouding nie; die objek van die verhouding is die aansporing vir die administrasie om op te tree en om in 'n bepaalde verhouding te staan te kom. Die objek van die administratiefregtelike verhouding is die oorsaak van die administrasie se optrede - die optrede self is nie die objek nie.

Myns insiens is dit die eenvoudigste om te sê dat die objek van die administratiefregtelike verhouding is die saak of onderwerp waarop die administratiewe optrede betrekking het en ingevolge waarvan die administrasie in verhouding met ander organe of onderdane tree. Die objek van die administratiefregtelike verhouding waarin 'n persoon te staan kom as hy by die lisensieraad aansoek vir 'n handelaarslisensie doen, is die handelsverkeer. Die objek in die geval van 'n onteieningsverhouding is die stuk grond ten opsigte waarvan administrasie en onderdaan in verhouding tot mekaar getree het. Die administrateur moet 'n dorpsbeplanningskema goedkeur; die objek van die verhouding tussen administrateur en dorpsraad is die stuk grond ten opsigte waarvan die skema opgestel is. Die objek kan ook uit 'n dienstelewering deur die staat bestaan: die stadsraad maak 'n verordening dat alle inwoners van die gebied hulle moet laat inent teen pokke; die objek van die verhouding tussen die stadsraad en inwoners is die bestryding van pokke.

Dit is van groot praktiese waarde om die objek van die administratiefregtelike verhouding so vas te stel. Die objek van die verhouding bepaal die omvang van die administratiewe orgaan se bevoegdhede. 'n Stadsraad het die bevoegdheid om verkeer te reël; die objek van die verhouding waarin munisipale owerhede teenoor voetgangers en bestuurders te staan kom

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

as die stadsraad 'n verkeersregulasie maak, is die verkeer. Sou die stadsraad dus 'n verkeersregulasie maak en sodoende alle optogte van welke aard ook al uitsluit, oorskry hy sy bevoegdheid ten opsigte van die objek van sy bevoegdheid en die regulasie is ongeldig ratione materiae omdat dit op 'n verkeerde saak betrekking het.

Dit is belangrik om daarop te let dat die objek van die administratiefregtelike verhouding die doel bepaal waarvoor 'n administratiewe orgaan sy bevoegdhede moet uitoefen. Gestel 'n stadsraad maak 'n verordening waarmee hy alle optogte in die hoofstraat verbied. (Ons neem aan dat die stadsraad net die bevoegdheid het om verkeer te reël). Tensy die stadsraad kan bewys dat hierdie maatreël noodsaaklik vir die verkeersreëling is, is dit ongeldig want dit het 'n ongemagtigde objek, of te wel inhoud, naamlik die reëling van optogte in plaas van die reëling van verkeer. Die feit dat die stadsraad heeltemal eerlik bedoel het om daardeur slegs die verkeer te reël, is nie ter sprake nie - die objektiewe effek van so 'n maatreël is dat dit die bewegingsvryheid van persone en verenigings inkort. Gestel daarenteen dat die stadsraad 'n regulasie maak dat voetgangers nie in die hoofstraat mag loop nie. Die doel van die stadsraad met dié reëling is onder andere om persone te verhinder om optogte in die straat te hou. Afgesien van die feit dat dit volgens die uitwerking daarvan miskien 'n uitstekende verkeersreëling is, is dit nietemin ongeldig omdat die stadsraad 'n ongemagtigde objek ten doel gehad het en omdat die effek van dié reëling was om die ongemagtigde doel te bevorder[1].

Die belangrikheid van 'n suiwer opvatting omtrent die objek van 'n administratiefregtelike verhouding blyk veral in die sake waar dit sogenaamd gegaan het oor die vraag of die bevoegdheid om te reël ook die bevoegdheid insluit om te verbied[2]. 'n Stadsraad wat die bevoegdheid het om die verkeer te reël, kan slegs die verkeer reël; dit beteken dat hy slegs die bewegings van mense kan reël vir sover hul bewegings verband hou met die verkeer. Indien die verkeersreëling dit noodsaaklik maak dat bewegings van sekere mense volkome verbied word op sekere plekke

---

1) By die beoordeling of 'n administratiewe orgaan 'n verkeerde doel nagestreef het, word daar nie net na die subjektiewe gesindheid van dié orgaan gekyk nie, maar ook na die uitwerking van dié orgaan se handeling - sien later by die bespreking van dié geldigheidsvereiste.

2) R. v. Bilse, 1953 (2) S.A. 770 (O); R. v. Podbrey & Another, 1948 (2) S.A. 195 (K); Arenstein v. Durban Corporation, 1952 (1) S.A. 279 (A); Van Rooy v. Law Society O.F.S. & Another, 1953 (3) S.A. 580 (O); Steyn a.w. bl. 176-177.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

en sekere tye, is dit nog altyd 'n reëling van die verkeer en dus binne die verleende magte[1].

Die objek van die administratiefregtelike verhouding soos hier voorgestaan, vereis veelal 'n tegniese kennis om die geaardheid daarvan te verstaan. Stadsbeplanning van 'n nuwe aanleg, verkeersreëling, pokkebestryding, handelslisensiëring, ens. is tegniese begrippe en die moeilikheid is dat ons burgerlike howe dikwels nie oor die kennis beskik om te beslis oor die saak waaroor dit in die administratiefregtelike verhouding gaan nie.

IV. Totstandkoming, wysiging en opheffing van die administratiefregtelike verhouding

A. Totstandkoming van die administratiefregtelike verhouding[2]

Administratiewe verhoudings kom tot stand of op 'n eensydige wyse, dit wil sê deur wet of ander administratiewe optrede of op 'n tweesydige wyse deur middel van ooreenkoms.

1. Verhoudings wat tot stand kom sonder die wilsuiting van enige van die subjekte tot die verhouding, is gewoonlik van 'n algemene aard, met ander woorde dit word gewoonlik deur wetgewing gereël. Die parlement maak byvoorbeeld 'n wet waarin bepaal word dat die inwoners van 'n sekere Bantoegebied permitte van die Bantoesakekommissaris in daardie gebied moet verkry. In dié geval word 'n algemene verhouding tussen die Bantoesakekommissaris van die gebied en die inwoners geskep sonder die wilsuiting van die Bantoesakekommissaris of enige inwoners van daardie gebied.

Sulke verhoudings wat geskep word sonder die wilsuiting van enige van die subjekte tot daardie verhouding is gewoonlik algemene verhoudings wat deur wetgewende maatreëls geskep word. Dit kan egter wel gebeur dat individuele verhoudings op dié manier geskep word. Die Minister plaas A onder huisarres en beveel dat A hom weekliks by die Kommissaris van Polisie moet aanmeld; die verhouding tussen A en

---

1) Feinstein v. Baleta, 1930 A.D. 319 op bl. 331. Verkeersreëling hou twee gedagtes in:
(a) die verkeer self mag nie deur die verbod gestop word nie, sien R. v. Williams, 1914 A.D. 460: „... a power to regulate and govern seems to imply the continued existance of that which is to be regulated or governed";
(b) die bewegings van persone, vir sover dié bewegings nie verband hou met verkeer nie, mag nie aangetas word nie.

2) Sien Vegting, a.w. I, bl. 189.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die Kommissaris van Polisie is 'n administratiefregtelike verhouding wat sonder die wilsuiting van enige van die partye tot stand gekom het.

2. Verhoudings wat tot stand kom deur die wilsuiting van een van die partye tot die verhouding sonder die medewerking van die ander party. Hierdie verhoudings word meesal geskep deur die administratiewe bevel of verbod[1]. Die burgemeester verbied 'n sekere vereniging om 'n optog te hou. In dié geval tree die burgemeester in verhouding tot die lede van daardie vereniging sonder die wilsooreenstemming van laasgenoemde. Die wilsuiting van die administratiewe orgaan kan òf ten opsigte van 'n algemene verhouding wees (byvoorbeeld deur proklamasies, regulasies) òf ten opsigte van 'n individuele verhouding (bevele of verbiedinge).

In die meeste gevalle sal dit altyd die owerheidsorgaan wees wat die wilsuiting maak. Dit kan egter gebeur dat 'n onderdaan in 'n verhouding tot die administratiewe orgaan te staan kom waar die verhouding slegs deur die wilsuiting van die onderdaan tot stand gebring word. 'n Wet gee byvoorbeeld die bevoegdheid aan hoofde van gesinne met meer as vyf kinders om 'n toelaag van een of ander welsynsraad te vra; A, die vader van vyf kinders, besluit om vir so 'n toelaag te vra. Die welsynsraad moet die toelaag aan hom toestaan en kan nie sy eie besluite laat geld nie. Dit is belangrik om op hierdie onderskeid te let want in gevalle waar die administrasie 'n verpligting moet nakom, kan hy nie self sy wil laat geld nie, met ander woorde hy mag nie self diskresionêr optree nie.

3. Verhoudings wat tot stand kom deur wilsuiting van beide partye tot die verhouding.

(a) Verbintenisskeppende, administratiefregtelike ooreenkomste.

Hierdie ooreenkomste kom dikwels in die administratiefreg voor, byvoorbeeld tenderooreenkomste, konsessieooreenkomste[2] (waar die staat 'n kontrak met 'n kon-

---

1) Die feit dat 'n administratiewe orgaan wat so 'n bevel of verbod gee in sommige gevalle die ander party moet kans gee om sy saak te stel, beteken nie dat die ander party deur sy wilsuiting bydra tot die skepping van die verhouding nie, dit bepaal slegs die wyse waarop die administratiewe orgaan sy wil moet laat geld. Die diskresie van die administratiewe orgaan in so 'n verhouding word uitgeoefen sonder enige beïnvloeding van die wilsuiting van die onderdaan: R. v. Nomveti, 1960 (2) S.A. 108 (E).

2) Sien Vegting, a.w. I, bl. 334 e.v.; Waline, a.w. bl. 693 e.v. Die „bedinge en voorwaardes" waarop daar tussen die Transkeise regering en die Regering van die Republiek ooreengekom is ten opsigte van die uitoefening van uitvoerende

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

sessionaris aangaan om sekere dienste in die openbare belang uit te oefen), amptenaarsooreenkomste, kontrakte ten opsigte van die gebruik van staatseiendom, ens. Let daarop dat as die administrasie ooreenkomste soos privaatburgers aangaan, is dit nie 'n administratiefregtelike verhouding nie maar 'n privaatregtelike. Baie van bogenoemde verhoudings word gekenmerk dat die administrasie in die sterker posisie staan vanweë die feit dat hy die owerheidsgesag in die hande het - reëls wat hierdie ongelyke verhouding reël, is reëls van die administratiefreg. Ek sluit byvoorbeeld by die staatsdiens aan, niemand verplig my om staatsamptenaar te word nie en ek gaan vrywillig 'n diensverhouding met die staat aan; in hierdie diensverhouding is die staat die sterker party en kan hy my ontslaan of my status wysig soos hy wil[1]. Dit is 'n administratiefregtelike kontrakverhouding.

Administratiefregtelike ooreenkomste bied die geleentheid tot 'n studie op sigself en is 'n vrugbare terrein vir wetenskaplike navorsing.

(b) Administratiefregtelike statusooreenkomste, byvoorbeeld kollektiewe arbeidsooreenkomste tussen werkgewersorganisasies en die Minister van Arbeid[2]. Die wyse van totstandkoming en toepassing van sulke ooreenkomste word volledig deur die administratiefreg gereël[3];

(c) Administratiefregtelike vergunnings- of toestemmingsverhoudings.

In die reël word by die verlening al dan nie van 'n vergunning net klem gelê op die eensydige optrede van die administrasie, dit wil sê die toestaan of weiering van die vergunning. Daar word dikwels vergeet dat hierdie verhouding ontstaan deur die medewerking van beide partye. Niemand dwing my om 'n handelaar te word nie; ek besluit uit eie oorweging om handelaar te word en om aansoek te

---

bevoegdhede in die Transkei, is 'n goeie voorbeeld van staatsregtelike ooreenkomste - art. 22 van die Transkeise Grondwet, Wet No. 48 van 1963.

1) Ek sal later weer op hierdie aspek terugkom, sien intussen Raubenheimer, a.w. bl. 97 e.v.

2) Vergelyk art. 48 van die Wet op Nywerheidsversoening, No. 28 van 1956.

3) Die sogenaamde „arbeidsreg" is 'n deel van die administratiefreg wat al 'n mate van selfstandigheid verkry het. Sien bv. Greatex Knitwear (Pty.) Ltd. v. Viljoen and Others N.N.O. 1960 (3) S.A. 338 (T); Belvedere Sugar Co. (Pty.) Ltd. v. Sugar Industry Control Board & Others, 1962 (1) S.A. 221 (N); Lebombo Estates (Pty.) Ltd. v. Umfolozi Co-op. Sugar Planters Ltd., 1963 (3) S.A. 623 (A); Natal Liquor and Catering Trade Union v. The Minister of Labour & Others, 1953 (3) S.A. 819 (N).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

doen vir 'n handelaarslisensie. My blote aansoek om 'n handelaarslisensie skep nog nie 'n verhouding tussen my en die lisensieraad nie. So 'n verhouding word eers geskep as die lisensieraad die aansoek aanvaar.

Dit is uiters belangrik om daarop klem te lê dat die wil van die onderdaan in 'n vergunningsverhouding ook 'n rol speel, want as die wil van die onderdaan defektief is, kan die lisensieraad weens daardie rede die vergunning weier of intrek as hy dit reeds toegeken het (of die lisensieraad in so 'n geval die verleende vergunning self kan intrek, is 'n ander vraag - sien later onder die bespreking van die regskrag van administratiewe handelinge). As ek aansoek doen vir 'n handelslisensie sonder die bedoeling om werklik die besondere bedryf te beoefen, is die aansoek ongeldig[1]. As ek aansoek doen vir 'n vergunning en ek wil daardeur die administrasie bedrieg, sal dit bedrog wees en as benadeling of die moontlikheid van benadeling bewys kan word, kan ek strafregtelik aanspreeklik gehou word.

B. Wysiging en opheffing van die administratiefregtelike verhouding

Wysiging of opheffing van dié administratiefregtelike verhouding kan net soos in die geval van totstandkoming van dié verhouding, òf deur die wilsuiting van 'n party buite die verhouding geskied òf deur die wilsuiting van een van die partye òf deur die wilsooreenstemming van albei partye.

Daar word volstaan met 'n paar opmerkings.

(1) Dit is selde die geval dat die onderdaan in 'n administratiefregtelike verhouding die bevoegdheid het om dit te wysig omdat die kenmerk van die owerheidsgesag binne daardie verhouding juis is dat die administratiewe orgaan dit alleen mag wysig. In die saak van Shirala Estates Pvt. Ltd. v. Minister of Local Government and Others[2] het die hof toegelaat dat 'n administratief-

---

1) Dit is 'n interessante vraag of opset of nalatigheid aan die kant van die onderdaan die aansoek ongeldig sal maak. In die saak van Theron en 'n ander v. Minister van Justisie, 1961 (3) S.A. 298 (T) het Theron aansoek om 'n dranklisensie gedoen. Hy het egter nooit met die dranksaak begin nie. Die vraag was of hy nou kon vra vir die hernuwing van 'n vergunning waarvan hy nooit gebruik gemaak het nie. Die hof beslis dat die hernuwing toegestaan kan word omdat die eiser aanvanklik bona fide gemeen het dat hy met sy dranksaak sou kon begin. Met ander woorde dit blyk of die howe geneë sal wees om die nalatigheid van die onderdaan in vergunnings- of toestemmingsverhoudings te kondoneer. Sien in dié verband ook die saak van Bhigjee v. Dundee Rural Licensing Board & Another, 1960 (2) S.A. 244 (N).

2) 1961 (3) S.A. 168 (S.R.).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

regtelike verhouding met die samewerking van onderdane gewysig word nieteenstaande die feit dat nòg die onderdane nòg die betrokke owerheidsorgaan die bevoegdheid gehad het om dié verhouding te wysig. Dit word nie betwis dat die uitspraak 'n billike resultaat opgelewer het nie, maar of die hof se oplossing regtens gegrond is, is 'n ander vraag: waar 'n administratiewe orgaan nie die bevoegdheid het om 'n verhouding te wysig nie is dit te betwyfel of dié verhouding met die samewerking van onderdane verander kan word; binne die verhouding is die onderdane aan die dwingende voorskrifte gebonde en as die administratiewe orgaan self nie die bevoegdheid het om die voorskrif te wysig nie, kan die onderdane se bereidwilligheid tot wysiging niks aan die saak verander nie. Vergelyk hierteenoor die saak van Ahmed & Others v. Administrator, Natal[1]. Sien ook The State v. Antrim Court (Pty.) Ltd. & Another[2].

(2) In gevalle waar die onderdaan se wilsuiting ook nodig was vir die totstandkoming van die administratiefregtelike ooreenkoms, behoort so 'n verhouding gewysig te kan word as albei partye daartoe toestem. In die reël is die administratiewe orgaan nie verplig om toe te stem tot die wysiging nie omdat hy die sterker party in die verhouding is. Gestel 'n lisensieraad ken 'n lisensie aan my toe op voorwaarde dat ek net binne 'n sekere gebied my handelsware mag verkoop. Later vra ek vir die lisensieraad om die voorwaarde te wysig. As die lisensieraad die bevoegdheid daartoe het, kan hy daartoe instem, maar as hy weier, kan ek nie die weiering aanval nie (behalwe as die weiering op ongeldige gronde berus). Die vraag of die administratiewe orgaan die bevoegdheid het om 'n verhouding te wysig, sal natuurlik afhang van die orgaan se bevoegdhede. Waar 'n administratiewe orgaan die bevoegdheid het om voorwaardes te stel, behoort hy die bevoegdheid te hê om dit self-standig te wysig of met die toestemming van die ander party.

(3) Alhoewel 'n onderdaan nie die bevoegdheid het om 'n administratiefregtelike verhouding te wysig nie, het hy gewoonlik die bevoegdheid om die verhouding te beëindig. As die objek van die verhouding wegval, of een van die subjekte verdwyn, of die administratiewe verbod of bevel nagekom word, word die verhouding ook beëindig.

In verhoudings wat tot stand gekom het met die wils-ooreenstemming van die onderdaan, soos vergunnings- en

---

1) 1961 (4) S.A. 85 (N).

2) 1962 (4) S.A. 405 (K).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

toestemmingsverhoudings, word die verhouding beëindig deur die wilsuiting van die onderdaan. As ek byvoorbeeld my handelslisensie opsê of nie die voorwaardes van die lisensie nakom nie, word die verhouding verbreek[1]. In sulke verhoudings geskied die verbreking daarvan sonder dat die administrasie teen die onderdaan kan optree. In die verhoudings waar die onderdaan se wil geen rol by die totstandkoming daarvan speel nie, soos in die geval van administratiewe bevel of verbod, kan die onderdaan nie die verhouding verbreek nie. As hy dit wèl doen, kan die administrasie self teen die onderdaan optree of hom strafregtelike aanspreeklik hou. Die administrasie beveel my byvoorbeeld om uit 'n huis pad te gee, ek kan nie hierdie verhouding verbreek nie. As ek wel sou probeer, kan die administrasie teen my optree[2].

(4) Die wysiging van 'n algemene verhouding wat deur 'n wet geskep is, affekteer nie die individuele verhoudings wat reeds onder daardie wet tot stand gekom het nie. Vergelyk hieroor wat ek reeds in verband met die werking van art. 12 van die Interpretasiewet gesê het.

KONKLUSIE

In die bespreking van die administratiefregtelike verhouding is uitgegaan van die „normale" verhouding, naamlik die verhouding tussen administratiewe organe onderling of tussen administratiewe organe en onderdane. Daar is veral klem gelê op die feit dat hierdie 'n ongelyke, gesagsverhouding is en dat twee soorte verhoudings aangetref word, naamlik algemene en individuele verhoudings.

Naas die algemene administratiewe verhouding vind 'n mens egter die belangrike verhouding tussen administrasie en burgerlike hof of tussen administrasie, onderdaan en burgerlike hof. Soos reeds gesê is, is dit 'n aanverwante administratiefregtelike verhouding. Daardeur word nie bedoel dat dit enigsins

---

1) Coetzee v. Raad van Beheer oor die Vee- en Vleisnywerhede, 1962 (1) S.A. 755 (T). As ek die voorwaardes van die lisensie nie nakom nie, verbreek ek die verhouding stilswyend en die owerheidsorgaan mag uit die verhouding tree - indien die orgaan besluit om die verhouding te beëindig, moet hy natuurlik die reëls met betrekking tot die neem van 'n administratiewe besluit in ag neem. Hy mag byvoorbeeld nie die verhouding verbreek uit oorwegings van persoonlike benadeling of optree sonder dat hy sy aandag aan die saak bestee het nie.

2) Sien byvoorbeeld die sake wat handel oor vervolgings onder die Groepsgebiedewet No. 77 van 1957: R. v. Naidoo & Another, 1960 (4) S.A. 119 (T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n minder belangrike verhouding is nie. Alhoewel dit nie die normale verhouding is nie, is dit so 'n belangrike verhouding dat die tweede deel van hierdie ondersoek volledig aan dié verhouding gewy sal word[1].

---ooOoo---

1) Die verhouding tussen administrasie en burgerlike howe is 'n besondere verhouding en kan nie onder die gewone kategorie van verhoudings binne die administratiewe magshiërargie of verhoudings van administratiewe kontrole gebring word nie. Nietemin is dit beslis 'n administratiefregtelike verhouding omdat dit 'n verhouding tussen twee owerheidsorgane is en omdat owerheidsgesag sowel dié verhouding as die verhouding ten opsigte waarvan die burgerlike hof gevra word om reg te spreek, kenmerk.

Opvallende kenmerke van die verhouding tussen administrasie en burgerlike hof is:-

(1) Tensy uitdruklik bepaal, is die administrasie onderworpe aan die burgerlike howe se kontrole. In teorie is die administrasie egter nie verplig om hom aan 'n uitspraak van 'n hof te hou nie.

(2) Die burgerlike hof kan nie uit sy eie in verhouding met die administrasie tree nie.

(3) Die burgerlike hof kan hom nie oor administratiewe beleid uitspreek nie.

(4) Omdat die hof ook administratiewe orgaan is, tree hy soms in die administratiefregtelike verhouding nie net as regsprekende liggaam op nie, maar gelas hy 'n spesifieke administratiewe optrede. Dit maak die burgerlike howe se optrede in 'n administratiefregtelike verhouding nogal onvoorspelbaar. Soos later aangedui sal word, is hierdie „administratiewe" kenmerk van ons howe baie sterk.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

HOOFSTUK IV

DIE ADMINISTRATIEFREGTELIKE HANDELING

INLEIDING

(1) Dikwels word die wyse waarop die administrasie optree die administratiewe „funksie" genoem. Teen die naam is daar op sigself geen beswaar nie vir sover dit net 'n naam is. Ek verkies om die woord „handeling" te gebruik omdat dit nie vir verwarring vatbaar is nie. „Funksie" kan verskillend opgeneem word: dit kan beteken die (administratiewe) optrede of handeling, of dit kan beteken die taak van een of ander orgaan, byvoorbeeld die lewering van welsynsdienste, gesondheidsdienste, veiligheidsdienste, ens. Daarbenewens word die woord funksie soms ook gebruik om 'n bepaalde organisasie of owerheidsorgaan in die staat aan te dui[1]. „Administratiewe handelinge" is nie vatbaar vir enige ander betekenis as die optrede van administratiewe organe nie.

Die probleem in verband met administratiewe handelinge is die volgende: Kan 'n mens na geaardheid die optrede van die administrasie onderskei en het so 'n onderskeid enige praktiese nut? Dit sou naamlik sinloos wees om met groot moeite tussen verskillende administratiewe handelinge te onderskei indien die onderskeiding van geen nut is nie. Waarom byvoorbeeld handelinge in wetgewende, regsprekende en administratiewe handelinge klassifiseer as die objektiewe reg geen gevolge daarvan knoop nie?[2]

---

1) Vegting, a.w. I, bl. 169, konstateer: „Een overheidsorgaan is er wanneer er sprake is van een in het objectieve recht geregelde functie met een bepaald taak in de verzorging van de gemeenschapsbelangen". Sien ook hierdie skrywer op bl. 162(I) vir 'n indeling van verskillende vorme van owerheidswerksaamhede, byvoorbeeld bemoeiing met gedrag, behoeftebevrediging, ens.

2) Dit is myns insiens die opvallende beswaar teen Raubenheimer se ondersoek. Hy gaan uitdruklik van 'n funksionele standpunt uit. Hy probeer naamlik die regsprekende handeling na geaardheid af te baken en hy verwerp 'n organiese of bloot strukturele benadering (bl. 37). Nadat hy die regsprekende handeling na geaardheid bepaal het en selfs sekere owerheidsorgane se handelinge daaraan getoets het om vas te stel of hulle administratiewe regbanke is of nie (hoofstuk 8, bl. 95 e.v.), verwaarloos hy die gevolge wat die reg aan die onderskeid verleen. Hy heg wel sekere regspolitieke oorwegings aan die onderskeid vas, bv. of die amptenare met administratiewe regspraak belas, opgewasse vir die taak is, of hulle die gewenste onafhanklikheid het, ens., maar dit is nog geen juridiese oorwegings nie. 'n Mens kan sulke

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(2) Die klassieke onderskeiding van Montesquieu tussen regsprekende, wetgewende en uitvoerende handelinge het al baie kritiek uitgelok. In die Amerikaanse saak van Springer v. Government of the Phillipine Islands[1], sê die bekende regter HOLMES: „It does not seem to need argument to show that however we may disguise it by veiling words, we do not and cannot carry out the distinction between legislative and executive action with mathematical precision and divide the branches into watertight compartments, were it ever so desirable to do so, which I am far from believing that it is, or that the Constitution requires". GRIFFITH en STREET[2] verklaar: „The doctrine (dit is die leerstuk van skeiding van magte) is so remote from the facts that it is better to disregard it altogether". Op bl. 14 illustreer hulle die stelling op die volgende wyse: 'n administratiewe liggaam besleg 'n dispuut, dit is 'n regsprekende handeling (soos ek sal verduidelik, is beslegting van 'n dispuut glad nie die deurslaggewende kenmerk van 'n regsprekende handeling nie); daarna spreek die liggaam reg, dit is 'n wetgewende funksie (met hierdie opvatting stem ek nie saam nie) en derdens administreer die liggaam die uitspraak deur die gee van 'n beslissing, met ander woorde die liggaam vervul nou 'n administratiewe funksie. „So that judicial function merges into the legislative and the legislative into the administrative"[3].

In sy artikel, Courts and Administrative Law - The Experience of English Housing Legislation[4] gaan W. IVOR JENNINGS o.a. uitvoerig op die probleem in om te onderskei tussen die optrede van blote administratiewe organe en regsprekende amptenare. Hy meen dat dit haas onmoontlik is om tussen administratiewe en regsprekende handelinge te onderskei: „In attempting to find a solution to this problem little or no assistance is to be derived from an analysis of the distinction between administrative and judicial functions[5]. Hy haal verskeie sake aan waar die

---

vereistes, uit 'n regspolitieke oogpunt, ten opsigte van alle administratiewe organe stel, of hulle nou regsprekende handelinge verrig, òf nie.

1) 277 U.S. 189, 48 S.C. 480 op bl. 485.

2) Principles of Administrative Law, 3e uitg. 1963, op bl. 17.

3) Ibid., bl. 15.

4) Harvard Law Review, Vol. 49, 1935, bl. 426.

5) Op bl. 430.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

howe probeer het om uit te vind of 'n handeling regsprekend is ten einde vas te stel of die „writs of certiorari" en „prohibition" daarop van toepassing is[1]. Die sake onderskryf die opvatting dat die teorie van verdeling van verskillende administratiewe handelinge nie gesteun kan word nie[2]. So wys hy daarop dat die definisie wat die Committee on Ministers' Powers (1932) van 'n judisiële handeling gegee het nie gegrond is op 'n ontleding van die geaardheid van 'n judisiële handeling nie, maar van die werksmetodes waarmee howe gewoonlik hulle handelinge verrig. „They (d.i. die Committee on Ministers' Powers) assume, that is, that the nature of a function is determined by the nature of the tools used. If apples are peeled with knives, therefore everything peeled with a knife is an apple"[3].

Op bl. 432 stel JENNINGS die volgende oplossing voor: „The problems of the exercise of functions in administrative law, therefore, cannot be solved by dividing administrative and judicial functions by means of a priori definition, but by taking each desired function in turn and considering whether there is any existing authority with the qualifications and procedure suitable for exercising the function, or, if there is not, whether an existing authority has the capacity to exercise the function by the use of a new procedure, or, if this is not convenient, what new kind of authority must be set up to exercise the function and what procedure must he be ordered to use. In other words, the problem is to consider the specific nature of each new function and to fit it into the existing institutional arrangements"[4]. Die oplossing wat JENNINGS aan die hand doen, is baie eenvoudig: elke keer as die staat 'n nuwe staatswerksaamheid wil instel of uitbrei, moet hy vasstel of dit 'n wetgewende, regsprekende of administratiewe handeling is wat aldus verrig gaan word en dan die werksaamheid of onder bestaande instellings groepeer, of 'n nuwe instelling met die vereiste karakter van wetgewende, regsprekende of administratiewe orgaan skep. (Let daarop dat in die onderstreepte gedeelte is die betekenis van die woord „function" heeltemal onduidelik - dit kan beteken handeling of staatsdienstelewering.) Die voor die hand liggende beswaar teen so 'n voorstel is dat administratiewe werksaamhede eenvoudig nie

---

1) Voetnota 7 en 8 op bl. 430 en 431.
2) Ibid, bl. 431.
3) My onderstreping.
4) My onderstreping.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

volgens voorgeskrewe plan verloop nie. Die staat besluit nie om 'n regsprekende of wetgewende liggaam te skep nie maar om 'n sekere werksaamheid te verrig. Hierdie werksaamheid geskied op die wyse wat dit vir die staat die beste voorkom, en in die meeste gevalle geskied dit deur die verrigting van verskillende handelinge deur dieselfde orgaan.

Die groot beswaar teen Montesquieu se leerstuk van skeiding van magte is nie daarin geleë dat daar nie so iets soos wetgewende, regsprekende en administratiewe handelinge is nie, maar dat die skeiding op hierdie grondslag nie konsekwent deurgevoer is nie[1]. Die meeste kritici van die leerstuk van skeiding van magte baseer juis hulle kritiek op hierdie grond. Hulle gaan uit van die premisse dat na geaardheid daar verskillende soorte handelinge bestaan, maar omdat staatsorgane in hul optrede nie slegs een soort handeling verrig nie, ontken hulle die bestaan van so 'n onderskeid. Die feit dat dieselfde administratiewe orgaan sowel regsprekende as administratiewe handelinge verrig, beteken nie dat 'n mens nie tussen die verskillende handelinge kan onderskei nie. Dit beteken slègs dat die funksionele onderskeiding wat gegrond is op die inhoud of geaardheid van 'n handeling, nie weerspieël word in die staatsorganisasie nie. Ek gee toe dat nie alle kritiek teen die leerstuk van die skeiding van magte oor dieselfde kam geskeer kan word nie. Daar is naamlik skrywers wie se beswaar nie gegrond is op 'n organiese skeiding van magte nie, maar op 'n funksionele onderskeiding. Volgens hulle is daar in geaardheid byvoorbeeld geen onderskeid tussen die besluit van 'n administratiewe orgaan en die beslissing van 'n regbank nie[2]. By 'n bespreking van die verskillende handelinge sal volledig op diè besware ingegaan word.

(3) By 'n indeling van die verskillende administratiewe handelinge kan 'n mens 'n formele (strukturele) of 'n materiële (funksionele) onderskeid tref[3].

---

1) In Engeland het 'n volkome skeiding van magte nooit gegeld nie: W.A. Robson, Justice and Administrative Law, 3e uitg. 1951, bl. 16; sien Ghose, a.w. bl. 22.

2) Prof. Ch. Eisenmann in sy Cours de Doctorat, 1957 - 1958, bl. 46 verklaar: „Pour moi - et il me semble que ce devrait être incontesté - il n'existe aucune difference intrinsèque, d'essence, entre les décisions prises par l'administrateur et les décisions prises par le juge; elles diffèrent exclusivement par les conditions dans lesquelles elles sont rendues, par la procédure utilisée et peut-être, par suite, par le régime qui leur est applicable".

3) 'n Mens kan administratiewe handelinge ook indeel volgens hul regswerking, sien De Laubadère, Traité, bl. 20 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Ooreenkomstig 'n formele of strukturele onderskeid sou 'n mens die verskillende administratiewe organe in die staat

---

Ook hier kan 'n mens 'n materiële en 'n formele onderskeid maak: die materiële onderskeid hou verband met die regsverhouding waarin hulle geskied en die verandering wat hulle in die regstoestand te weeg bring; die formele onderskeid berus op die wilselement wat die handelinge ten grondslag lê.

A. Materiële onderskeid

1. Die acte-règle of algemene handeling wat algemene verhoudings skep, wysig of vernietig. Die wet en regulasie is voorbeeld van sulke actes-règle.
2. Die acte subjectif is 'n handeling wat 'n individuele regsverhouding skep of beïnvloed. 'n Kontrak is die bekendste voorbeeld van so 'n handeling.
3. Die acte condition of bepalende handeling bring 'n individu binne 'n algemene verhouding, bv. die aanstelling van 'n amptenaar. Op dié wyse kom die betrokke persoon binne 'n algemene regsverhouding, nl. die amptenaarsverhouding. Gewoonlik geld die bepalende handeling ten opsigte van 'n individuele geval, maar dit kan ook 'n algemene gevolg hê: as die Staatspresident krygswet afkondig, word daardeur die magte van baie amptenare geweldig uitgebrei.

B. Formele onderskeid

Volgens die wilselement wat die handeling ten grondslag lê, kan 'n mens onderskei tussen eensydige handelinge wat tot stand kom deur die wilsuiting van slegs een van die partye binne die verhouding (die eensydige handelinge is kenmerkend van administratiewe optredes). Teenoor die eensydige handelinge kry 'n mens tweesydige handelinge waar albei partye se wil 'n rol speel. In laasgenoemde handelinge kan weer 'n kollektiewe handeling en 'n konvensionele handeling onderskei word. In 'n kollektiewe handeling word die verhouding geskep of gewysig deur die wilsuiting van alle partye, maar weens verskillende oorwegings. Ek doen byvoorbeeld aansoek vir 'n handelslisensie. My oorweging is om handel te dryf en geld te maak. Omdat die lisensieraad se oorweging die openbare belang is, kan hy die aangevraagde lisensie toeken of weier. 'n Ander goeie voorbeeld van 'n kollektiewe handeling is die stemming tydens 'n vergadering. Almal neem deel aan die stemming, maar die besluit verteenwoordig nie alle lede van die vergadering se wilsuitinge nie (mits so 'n besluit natuurlik nie eenparig is nie). Daarteenoor word in 'n konvensionele handeling dieselfde doel deur albei partye nagestreef. In hierdie verband bied 'n kontrak die beste voorbeeld.

Die materiële en formele onderskeid van regshandelinge, soos hierbo verduidelik, kan in verband gebring word met mekaar (sien De Laubadère, Traité, bl. 21).

'n Onderskeid soos hierdie wat gegrond is op die regswerking van regshandelinge is glad nie sonder belang nie; trouens, in my behandeling van die administratiefregtelike verhouding het ek telkens daarop gewys hoe administratiewe optrede of optrede van die onderdaan of hulle optrede gesamentlik die verhouding kan beïnvloed.

Die onderskeid waarmee ek in hierdie hoofstuk handel, berus nie op die effek van administratiewe handelinge nie, maar op die geaardheid daarvan.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

volgens hulle tradisionele posisies in die staat neem en eenvoudig sê dat alle handelinge wat hulle verrig, geklassifiseer word volgens dié posisie. Alle handelinge wat die parlement verrig, sou dus wetgewende handelinge wees, en alle handelinge van die burgerlike howe sou regsprekende handelinge wees. Die materiële inhoud van die handelinge is dan nie ter sake nie.

So 'n bloot formele onderskeid is glad nie sonder waarde nie. Gestel die parlement neem 'n besluit in die vorm van 'n wet waarvolgens hulle 'n pensioen aan die weduwee van 'n vorige eerste minister toeken. Dit is 'n besluit geklee in die vorm van 'n wetgewende maatreël. Dit is egter nie in wese 'n wetgewende maatreël nie omdat dit net 'n individuele verhouding reël. So 'n „wet" van die parlement moet aan die formele vereistes vir die totstandkoming van 'n wet voldoen, dit wil sê goedkeuring van beide Huise en die Staatspresident. Art. 65 van die Grondwet geld net soseer ten opsigte van hierdie „wet" as enige wetgewende maatreël van die parlement.

Dieselfde geld by die optrede van die burgerlike howe. As die hof 'n sekwestrasiebevel uitvaardig, is dit streng gesproke nie 'n regsprekende handeling nie maar 'n administratiewe handeling. Weliswaar mag dit gebeur dat die hof in so 'n geval ook 'n regsdispuut of onsekerheid moet oplos, maar die wesentlike van 'n sekwestrasiebevel is dat die hof die middel verskaf tot verkoop van die bates en afrekening van die skulde. 'n Duidelike bewys dat 'n mens nie hier met 'n suiwer regsprekende handeling te doen het nie, is dit feit dat in alle gevalle by die hof aansoek gedoen moet word vir 'n sekwestrasiebevel. In die geval van 'n regsdispuut is die medewerking van die hof heeltemal opsioneel: as die partye self kan ooreenkom, is dit glad nie nodig om daaroor hof toe te gaan nie. Ten spyte van die feit dat 'n hof se sekwestrasiebevel eintlik 'n administratiewe handeling is, kry dit die werking van 'n regsprekende handeling: regsvrae in verband daarmee is vatbaar vir appèl na Appèlhof, en die gewone reëls van prosedure by die beregting van regsdispute deur die hof geld ook in dié geval.

'n Formele of organiese onderskeid tussen administratiewe handelinge kan slegs deurgevoer word in die geval van sekere administratiewe organe met 'n tradisioneel bekende funksie, bv. burgerlike howe, Provinsiale Rade, en in 'n heelwat mindere mate: stadsrade. Die moeilikheid is dat 'n formele onderskeid geen nut het by die meeste administratiewe organe nie. Die wet wat 'n Raad van Handel en Nywerheid binne die Departement van Ekonomiese sake instel, meld nie dat dié Raad 'n wetgewende, regsprekende of administratiewe liggaam

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gaan wees nie. 'n Mens kan ook nie sê dat, omdat die Raad binne die uitvoerende mag in die staat val, hy administratiewe funksies gaan verrig nie, want uitvoerende handelinge kan op verskillende wyses geskied.

As dit 'n bloot akademiese kwelling was om tussen verskillende administratiewe handelinge te onderskei, sou dit sinloos wees om te probeer om die verskillende administratiewe handelinge na geaardheid te bepaal. Dit kan goeie breinoefeninge wees maar dit het geen praktiese waarde nie. Die werklikheid waarmee ons gekonfronteer is, is dat die reg belangrike gevolge aan die onderskeid tussen regsprekende, wetgewende of suiwer administratiewe handelinge knoop. Ten opsigte van wetgewende handelinge geld byvoorbeeld belangrike publikasie- en ander formele vereistes. Regsprekende handelinge van die administrasie moet aan sekere reëls van prosedure voldoen (vernaamlik reëls van natuurlike geregtigheid) en regsprekende instansies het beperkte deliktuele immuniteit[1]. Administratiewe handelinge geniet 'n groot mate van immuniteit by judisiële hersiening, veral waar so 'n administratiewe handeling in die uitvoering van 'n diskresionêre bevoegdheid geskied. Om tussen die verskillende administratiewe handelinge volgens hul geaardheid te onderskei, is geen akademiese spel nie, maar 'n dringende noodsaaklikheid. Afgesien van die praktiese nut wat so 'n onderskeid het, het dit natuurlik ook 'n regspolitieke belangrikheid: in dié sin dat dit 'n mens in staat stel om te bepaal welke administratiewe organe bekwaam is om regsprekende handelinge te verrig, in hoe 'n mate sulke organe onafhanklik en gespesialiseerd moet wees, ens. Op dié aspek, hoe belangrik ook al, kan ek nie eers ingaan nie[2].

(4) Voordat daar oorgegaan word tot 'n bespreking van die verskillende administratiewe funksies, eers 'n vraag met betrekking tot die regsistematisasie wat gevolg word. By die omskrywing van die omvang van die administratiefreg

---

1) In Engeland word die burgerlike howe se optrede aansienlik beïnvloed al na gelang 'n mens met 'n regsprekende of administratiewe handeling te doen het - sien later.

2) Hierdie aspek is uitsluitlik die gebied van die staatsleer - sien Waline, a.w. bl. 289 en die literatuuropgawe deur hom daar vermeld. 'n Staatsleer wat 'n juridiese grondslag mis, het weinig nut. Dit is waarom die staatsleer in sekere opsigte so moeilik is, want dit bou voort op die gegewens van die bestaande regsorde maar maak gebruik van verskillende hulpwetenskappe soos die Ekonomie, Geskiedenis, Sielkunde, ens.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

is telkens daarop klem gelê dat die omvang van die administratiefreg nie volgens die geaardheid van die administratiewe funksie afgebaken kan word nie maar slegs volgens formele of strukturele maatstawwe. Daar is aangetoon dat dit onmoontlik en trouens ook onnatuurlik is om die administratiefreg as die reg met betrekking tot administratiewe optredes vas te pen. Administratiefreg se omvang kan alleen op 'n formele wyse bepaal word - dit is naamlik die reg met betrekking tot die organisasie, bevoegdhede en optredes van administratiewe organe. Administratiewe organe is al die organe wat tradisioneel binne die uitvoerende mag staan.

Aan die begrip uitvoerende mag is nie probeer om 'n materiële omskrywing te gee nie, omdat - soos later verduidelik sal word - dit haas onmoontlik is om van 'n uitvoerende handeling te praat (dit is daarom dat ek nie van uitvoerende handelinge van die administrasie praat nie, maar van administratiewe handelinge). Die uitvoerende mag in die staat, synde 'n formele, strukturele of organiese begrip, is nie moeilik om te bepaal nie. Dit is eenvoudig alle owerheidsorgane in die staat behalwe die hoogste wetgewer en uitvoerende organe in verhouding met die hoogste wetgewer. Burgerlike howe is ook uitvoerende, dit wil sê administratiewe, organe, maar hul regsprekende funksie, hul handelinge in dié verband en gevolglik die regsreëls wat hulle beheers, word om historiese redes apart gehou. Sodoende is die begrip administrasie en terselfdertyd die omvang van administratiefreg bepaal, omdat administratiefreg dié deel van die publiekreg met betrekking tot die administrasie is.

Alle soorte handelinge wat deur die administrasie verrig word, is administratiewe handelinge. Om hierdie administratiewe handelinge te klassifiseer kan 'n mens weer van 'n formele of 'n materiële toets gebruik maak. 'n Formele maatstaf sou byvoorbeeld wees om al die administratiewe handelinge van elke staatsdepartement te bespreek. Die moeilikheid is egter dat daardeur nie die geaardheid van die handelinge verklaar word nie; die handelinge van een staatsdepartement verskil nie noodwendig in geaardheid van 'n ander departement nie. Gevolglik moet 'n mens probeer om administratiewe handelinge materieel van mekaar te skei. Daar sal probeer word om die verskillende administratiewe handelinge op die konvensionele manier van mekaar te onderskei en om aan te dui wat die belang van so 'n onderskeid is.

By die bestudering van die administratiefreg kry 'n mens dus die eienaardigheid:

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(a) om die omvang van die regsvertakking vas te stel, kan 'n mens alleen van 'n formele, strukturele toets gebruik maak;

(b) om die inhoud van dié deel van die reg vas te stel, moet 'n mens:

(i) wat betref die regsreëls met betrekking tot administratiewe struktuur en organisasie ook 'n formele toets aanwend, maar om

(ii) die werking van die verskillende administratiewe organe en die regsreëls wat daarop van toepassing is te verklaar, moet van 'n materiële, dit wil sê van 'n funksionele, toets gebruik gemaak word.

(5) Die optrede van 'n administratiewe orgaan is 'n administratiewe handeling. Sodoende skep, wysig of vernietig die orgaan 'n administratiefregtelike verhouding.

I. Die Verskillende Administratiewe Handelinge

A. Wetgewende Handelinge[1)]

Die wetgewende handeling van die administrasie is die handeling wat hom na sy geaardheid die maklikste onderskei. Die wetgewende handeling van die administrasie is die skepping van regsreëls. Deur wetgewende handelinge skep die administrasie algemene, abstrakte of onpersoonlike maatreëls. Sodoende stel die administrasie op 'n dwingende wyse regsreëls vas. Daardeur word algemene verhoudings geskep, gewysig of tot niet gemaak. Gewoonlik is dit algemene administratiefregtelike verhoudings wat aldus geskep, gewysig of vernietig word, maar dit is nie noodwendig altyd die geval nie. 'n Stadsraad maak byvoorbeeld 'n verordening waarmee hy die aanhou van varke binne munisipale grense verbied, dit beïnvloed ook my verhouding met my buurman, want hy kan beswaar maak as ek 'n vark aanhou.

Omdat die wetgewende aktiwiteite die administratiewe handelinge is wat die maklikste bepaalbaar

---

1) Sien Waline, a.w. bl. 118, 125; Freund, a.w. bl. 211 e.v. Oor die vraag oor welke plek die administrasie in die regsvorming binne die staat inneem, wil ek glad nie ingaan nie. Dit hou verband met regsfilosofiese probleme wat buite die bestek van hierdie ondersoek val. Vir 'n bondige samevatting van die verskillende teorieë, veral dié van die Duitse en normativistiese teorieë oor regsvorming per grade, sien De Laubadère, Traité, bl. 153, 156.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

is, is dit verklaarbaar waarom die probleme in verband met ondergeskikte wetgewing („delegated legislation") in Engeland een van die weinige aspekte van die administratiefreg is wat in daardie land reeds goeie aandag verkry het. Dit beteken egter nie dat alle probleme in verband daarmee korrek ingesien is nie. Ook by ons word die geaardheid van hierdie administratiewe handeling nie altyd korrek beskou nie. In die saak van Bedfordview Village Council v. Kovar[1] merk regter LUDORF op dat 'n administrateur se bevoegdheid ingevolge die Transvaalse plaaslike ordonnansie (art. 104) „to revoke, alter, or amend any by-law" nie 'n wetgewende bevoegdheid is nie. Met alle respek lyk dit vir my nie na 'n korrekte standpunt nie want dit is duidelik dat die Administrateur hierdie bevoegdheid kry om self bestaande wetgewende maatreëls te herroep, te wysig of te verander. Weliswaar is dit 'n beperkte wetgewende bevoegdheid, want die Administrateur kan nie self 'n volledige en nuwe verordening maak nie, maar hy kan die bestaande wetgewing terdeë beïnvloed (hier is 'n voorbeeld van wye magte wat die Administrateur in sy administratiewe kontrole besit). Sou die Administrateur 'n bestaande verordening wysig, is hy beslis gebonde aan die reëls ten opsigte van wysiging van wetgewende maatreëls en publikasievereistes.

Wat is die praktiese nut daarvan om wetgewende handelinge van die ander vorme van administratiewe optrede te onderskei?

(1) Wetgewende maatreëls skep, wysig of beëindig algemene verhoudings. Onder 'n bespreking van die administratiefregtelike verhouding is reeds gewys op die werking van algemene bepalings ten opsigte van individuele verhoudings. Om vas te stel of 'n individuele verhouding tussen administrasie en onderdaan deur 'n administratiewe optrede geraak word, is dit belangrik om vas te stel of dit 'n wetgewende handeling (wat nie die individuele verhouding beïnvloed nie) of 'n individuele administratiewe optrede is.

(2) Ten opsigte van herroeping, wysiging en promulgasie van wetgewende maatreëls bestaan daar besondere administratiefregtelike voorskrifte, byvoorbeeld arts. 10(3), 16 en 17 van die Interpretasiewet No. 33 van 1957.

(3) Die howe is nie geneig om maklik die bevoegdheid van 'n administratiewe orgaan aan te neem om wetgewende magte

---

1) 1960 (4) S.A. 333 (T) op bl. 337.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

te subdelegeer nie. Volgens Minister of Defence v. Bourke[1] is 'n subdelegasie van wetgewende bevoegdhede alleen uit hoofde van noodsaaklike implikasie gecorloof[2].

B. Regsprekende handelinge[3]

(1) Die moeilikste probleem by die onderskeiding tussen verskillende handelinge van die administrasie is om administratiewe regspraak, dit is regsprekende handelinge van administratiewe organe, duidelik te onderskei van die ander administratiewe handelinge van dié organe. Om tot so 'n onderskeiding te kom, kan 'n mens formele of materiële maatstawwe gebruik. Formele maatstawwe het betrekking op die uitwendige kenmerke of eienaardighede van die administratiewe orgaan se struktuur en optrede, terwyl materiële maatstawwe betrekking het op die inhoud van die handeling, met ander woorde die elemente waaruit die handeling saamgestel is en die uitwerking daarvan.

Alvorens 'n konklusie oor die geaardheid van regsprekende handelinge bereik kan word en daar bepaal kan word wat die belang daarvan is om regsprekende handelinge van ander handelinge van die administrasie te onderskei, is dit noodsaaklik om 'n paar skrywers se opvattings daaroor onder oë te neem.

(2) VEDEL[4] wys daarop dat as 'n administratiewe orgaan formeel as hof geken word, sy optrede as regsprekend erken word selfs al is dié optredes nie almal suiwer regsprekend nie.

As die formele karakter van die administratiewe orgaan nie deurslaggewend is nie, doen hy die volgende toetse aan die hand :-

---

1) 1950 (1) S.A. 404 (A).

2) Steyn, a.w. bl. 191. In Engeland het wetgewende handelinge van die administrasie nog die verdere implikasies:
(a) Certiorari word nie teen wetgewende handelinge van die administrasie verleen nie.
(b) Art. 12 van die Tribunals Inquiries Act, 1958, geld nie ten opsigte van ministers se wetgewende maatreëls nie.

3) Sien in die algemeen Rivero, D.A., bl. 164; Waline, a.w. bl. 3, 199; De Laubadère, Traité, bl. 151.

4) G. Vedel, Les Bases Constitutionnelles du Droit Administratif, C.E. Etudes & Documents, 1954, bl. 30, voetnoot (3): „Ce qui paraît pourtant certain, c'est que, très généralement, la question de savoir si un acte a le caractère juridictionnel ne se pose que si le caractère juridictionnel de l'organisme qui l'a rendu est douteux; ce qui revient a dire que le critère matériel n'est employé qu'à défunt du critère formel".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(i) Die magtigende wet wat die betrokke administratiewe orgaan instel, moet ontleed word om uit te vind of die orgaan met regsprekende funksies beklee is.

(ii) As die magtigende wet oor die geaardheid van die administratiewe orgaan swyg, moet na die statuut (dit wil sê die „akte van oprigting") van die liggaam gekyk word om daaruit die dominante karaktertrekke van die liggaam te ontleed. Veral moet gekyk word op:

(a) die prosedure wat die liggaam gebruik;

(b) die samestelling van die liggaam,

met ander woorde of die liggaam hoofsaaklik bestaan uit leke of uit regsgeleerdes.

Die beswaar teen hierdie maatstawwe is dat dit bloot formele maatstawwe is. Dit kan nuttige aanwysings wees maar dit is glad nie beslissende maatstawwe nie. Sommige administratiewe regbanke se prosedure is hoogs informeel en hul personeel nie juridies geskoold nie[1]. Dit is trouens onmoontlik vir die administrasie om genoeg regsgeleerdes te kry vir al die administratiewe regbanke, daarenteen het regsgeleerdes nie altyd die praktiese kennis wat administratiewe sake vereis nie. Die geskooldheid van administratiewe regsprekende amptenare is 'n baie skraal maatstaf.

(3) S.O. VAN POELJE[2] is van mening dat administratiewe regspraak in sy normale vorm twee kenmerke vertoon, naamlik die optrede van 'n owerheidsorgaan as 'n party en die toepassing van publiekreg. Die beswaar teen so 'n opvatting is dat dit nie heeltemal korrek is om te beweer dat 'n administratiewe orgaan altyd party by die geding moet wees nie. RAUBENHEIMER[3] huldig dieselfde opvatting. Weliswaar gaan die meeste administratiewe regspraak oor gevalle waar die administrasie in dispuut met onderdane verkeer, maar niks verhoed die parlement om 'n administratiewe

---

1) In die saak van Hager & Others v. Windhoek Municipality, 1961 (3) S.A. 806 (A) op bl. 814, het die appèlhof gevra na die geskooldheid van lede van 'n munisipale waardasiehof om te bepaal of die liggaam regsprekende handelinge verrig. Dit is egter 'n toets van weinig waarde want niks verhoed die parlement om 'n wet te maak waarin hy die moontlikheid skep vir huisvrouens om op die Appèlhof aangestel te word nie. Sien appèlregter van den Heever in Minister of the Interior and another v. Harris and others, 1952 (4) S.A. 769 (A) op bl. 793. Hierdie uitspraak bevat belangrike uitlatings oor die geaardheid van regsprekende handelinge; ek sal dit later in besonder bespreek.

2) De Administratieve Rechtspraak in Engeland, 1937, bl. 52.

3) A.w., bl. 37.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

regbank ten opsigte van privaat persone se geskille in te stel nie, soos byvoorbeeld in die geval van waterhowe, Bantoesakekommissarishowe, spesiale Bantoehowe, ens. Publiekreg word nie net toegepas in die geval van administratiewe regspraak nie. Aangesien dié deel van die reg feitlik al die handelinge van administratiewe organe beheers, kom dit op 'n toepassing van publiekreg (waaronder administratiefreg val) neer in enige geval waar administratiewe organe optree en 'n handeling van welke geaardheid ook al verrig. Weliswaar sal in administratiewe regbanke soos 'n waterhof nie administratiefreg vind en toepas nie, maar die regsreëls wat toepassing in dié hof se optrede vind, is wel reëls van administratiefreg.

(4) S.A. DE SMITH[1] probeer die regsprekende handeling na sy materiële geaardheid te bepaal en doen dit op verdienstelike wyse. Hy doen die volgende kriteria aan die hand:-

(1) Die beslissing van die administratiewe orgaan moet bindend en finaal wees. Volgens DE SMITH is dit een van die belangrikste kenmerke van administratiewe regspraak. 'n Orgaan wat slegs adviseer, oorweeg of ondersoek, of wie se bevinding bekragtig moet word deur 'n hoër instansie, sal dus nie 'n regsprekende funksie uitoefen nie.

DE SMITH het hier 'n belangrike kenmerk van regspraak vermeld, maar dit onbevredigend bepaal. Om te sê dat 'n beslissing bindend en finaal is, is baie vaag. Is 'n besluit deur 'n orgaan finaal as daar interne beroep daarteen gebring kan word, kan 'n mens sê dat 'n beslissing bindend en finaal is as dit later deur 'n wet van sy krag ontneem kan word? Trouens, enige administratiewe optrede van watter geaardheid ook al, is bindend en finaal as dit regskrag het en daaraan gevolg gegee word. Aan die ander kant is geen optrede bindend en finaal nie, omdat dit weer herroep of nietig verklaar kan word. Soos ek later sal aandui, gaan dit oor die regskrag van 'n beslissing: die finaliteit van 'n beslissing deur 'n regsprekende orgaan het 'n sekere tegniese betekenis wat verskil van die finaliteit van ander administratiewe optredes.

(2) Daar moet 'n lis inter partes wees. Administratiefregtelike dispute neem verskillende vorme aan.

---

1) Judicial Review of Administrative Action, 1959, bl. 37-47.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n Persoon mag byvoorbeeld gegrief voel oor die een of ander administratiewe optrede sonder dat hy die onregmatigheid van so 'n optrede kan betwis.

DE SMITH noem die geval van 'n lisensieraad. 'n Persoon doen aansoek om 'n lisensie by die een of ander lisensieraad. Sy buurman maak beswaar teen die aansoek en die lisensieraad besluit om nie die aansoek toe te staan nie. Volgens DE SMITH kan 'n mens nie sê dat daar 'n dispuut tussen die partye was en dat die buurman die dispuut gewen het nie. Die lisensieraad oefen sy beslissing in belang van die algemene publiek uit en los nie 'n geskil op nie. Daarenteen, as 'n munisipale waardeerder eiendomswaardasies vasstel en 'n inwoner teen die waardasie by die munisipale waardasiehof beswaar maak, het ons wel 'n dispuut. Die waardasiehof moet die finale waardasie vasstel en om dit te kan doen, moet hy die dispuut bereg[1].

Na my mening is die dispuut 'n belangrike element in die regsprekende handeling. Die wyse waarop DE SMITH 'n dispuut omskryf, is egter te vaag. Dit kan byvoorbeeld heeltemal tereg beweer word dat in die geval van die lisensieraad 'n mens wel met 'n dispuut tussen die aansoekdoener en sy buurman te doen het. Die aansoekdoener is van mening dat dit in die algemene belang is dat hy 'n lisensie verkry en sy buurman beweer dat dit nie in die algemene belang sal wees as 'n lisensie aan hom toegestaan word nie. Deur die toekenning al dan nie van die lisensie los die lisensieraad terdeë die dispuut op. Die buurman sal selfs in sekere omstandighede die besluit van die lisensieraad later voor 'n burgerlike hof kan betwis.

Dit is ook nie korrek om te beweer dat daar net 'n administratiefregtelike dispuut is wanneer een of ander administratiewe optrede wat reeds voltrek is deur 'n onderdaan of ander administratiewe orgaan betwis word nie. Dispute ontstaan nie net as gevolg van optredes wat reeds geskied het nie maar kan ook ontstaan weens die feit van 'n dreigende administratiewe optrede: die staat dreig byvoorbeeld om my eiendom te betree; ek kan by die hof aansoek doen vir 'n interdik met die oog op die afwering van 'n dreigende optrede[2].

---

1) Sien my aantekening oor die saak van Hager & Others v. Windhoek Municipal Council, 1961(3) S.A. 806 (A), T.H.R.-H.R., 1961, op bl. 163 e.v.

2) In die Franse administratiewe regspraak voor die administratiewe regbanke en Conseil d'Etat kan 'n mens wel praat van 'n bestaande administratiewe optrede weens die vereise van 'n décision préalable wat gestel word. In die

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Na my mening lê die kenmerkende van 'n dispuut wat deur enige regbank opgelos word daarin dat dit gaan oor die omvang, geaardheid en wyse van uitoefening of nakoming van 'n bestaande reg, voorreg, bevoegdheid of plig. Soos later uitvoeriger bespreek sal word, is daar net 'n regsdispuut moontlik as dit gaan om 'n reg, voorreg, bevoegdheid of plig wat deur die reg toegeken, opgelê en erken word. Sonder hierdie inhoud is 'n regsdispuut onmoontlik. Ek mag met my buurman disputeer omdat hy nie my vrou wil groet nie, maar dit is nie 'n regsdispuut nie omdat die objektiewe reg nie die plig op my buurman lê om my vrou te groet nie.

Intussen moet reeds twee punte in gedagte gehou word:-

(a) Howe los nie net regsdispute op nie, hulle los soms ook regsonsekerhede op. In dié geval is daar geen dispuut tussen twee partye nie maar slegs die vasstelling van die geldende reg of 'n regstatus. Ex parte-aansoeke is 'n duidelike bewys hiervan.

(b) Die belang wat 'n party by 'n dispuut het, moet apart gehou word van die inhoud van daardie dispuut, naamlik die reg, voorreg, bevoegdheid of plig. Gestel die stadsraad van die stad waarvan ek inwoner is, maak 'n verordening waarin hy bepaal dat handelslisensies in die toekoms drie maal duurder gaan kos as wat voorheen die geval was. Ek kan die geldigheid van die verordening aanval bloot omdat ek een of ander belang in die saak het. Ek is byvoorbeeld jammer vir my arm buurman wat nie die lisensie sal kan bekostig nie - dit is die belang wat my aanspoor om op te tree. Daarbenewens het ek daarby belang as belasting-

---

meeste gevalle is so 'n décision net 'n konstatering van 'n bestaande dispuut, in ander gevalle is dit die enigste administratiewe optrede waarop die dispuut gegrond is. Ek verneem naamlik dat die staat my grond gaan onteien (geen stappe is nog deur die staat in die verband gedoen nie). Ek skryf aan die administratiewe orgaan en meld sekere redes waarom hulle nie my grond moet onteien nie. Daarna laat die orgaan vir my weet dat in onteieningsake gee hulle slegs geleentheid tot vertoë as die kennisgewing van onteiening reeds bedien is en dat hulle nie nou my vertoë kan verhoor nie. As ek egter van mening is dat vertoë voor die tyd reeds gerig kan word en verhoor moet word, kan ek die administrasie se antwoord as décision préalable gebruik en hof toe gaan. Sien Henri Bonneau, La règle de la décision préalable devant les nouveaux tribunaux administratifs, Dalloz Chr., 1955 (1) bl. 11-22, op bl. 15. Bonneau lê daarop klem dat die décision préalable nie 'n nuwe dispuut skep nie maar net die aksentuering van 'n bestaande dispuut is. Myns insiens kan die décision préalable in sommige gevalle die causa causans van die dispuut wees soos ek hierbo verduidelik het.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

betaler en inwoner van die stad. Ek het egter geen bevoegdheid om self handel te dryf nie omdat ek nie self 'n lisensie het nie en geen plig het om self 'n handelslisensie aan te vra nie. 'n Mens kan miskien sê my belang is gegrond op 'n moontlike toekomstige bevoegdheid, naamlik my bevoegdheid om in die toekoms te besluit om handel te dryf. Feit is dat ten tye van die dispuut het ek nog nie so 'n bevoegdheid gehad nie. Nogtans kom daar in hierdie saak wel deeglik 'n bevoegdheid ter sprake - ek disputeer naamlik die stadsraad se bevoegdheid om bestaande handelstatiewe drie maal te verhoog.

(3) Die volgende toets wat DE SMITH voorstel, is volgens hom nie 'n deurslaggewende toets nie, maar verskaf 'n nuttige leidraad om vas te stel of 'n mens met 'n regsprekende handeling te doen het[1]. Die toets is op die geaardheid van 'n hofuitspraak gegrond. 'n Owerheidsorgaan handel naamlik in 'n regsprekende hoedanigheid as hy, na ondersoek en oorweging, die geding beslis deur middel van die aanwending van 'n bestaande regsreël of reëls, of van 'n vasstaande, objektiewe standaard ten opsigte van die feite. (Reëls van wetsuitleg? Moontlik bedoel DE SMITH hier reëls van bewyslewering.) Met ander woorde die owerheidsorgaan wat regsprekende handelinge verrig, moet sowel regsreëls as aanvaarde objektiewe norme ten opsigte van die feite toepas.

DE SMITH wys egter daarop dat regsprekende liggame ook soms reg skep en dat hulle ook soms diskresionêre bevoegdhede het. Volgens hom is hierdie toets dus nie deurslaggewend nie.

Dit kom my dikwels voor dat Engelse skrywers hierdie toets wat hulle self aanwend nie goed begryp nie. 'n Regsprekende liggaam het die taak om die toepaslike reg te vind - dit is 'n absoluut essensiële eienskap van regspraak. Die feit dat howe in die toepassing van die gevonde regsreëls soms deur die reg toegelaat word om diskresionêr op te tree, doen glad nie afbreuk aan die hof se taak om die reg te vind nie. Regsvinding is 'n essensiële taak by regsprekende handelinge. Die mistasting ten opsigte van hierdie vereiste is tweeledig:-

(a) Daar word nie duidelik onderskei tussen die verskillende elemente van die regsprekende handelinge nie.

---

1) Volgens De Smith het die Donoughmore-kommissie heeltemal te veel waarde aan hierdie onderskeid geheg (bl. 44).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(b) Daar word gedink dat sodra 'n orgaan 'n diskresie het hy nie meer binne die reg optree nie. Dit is volkome verkeerd. 'n Orgaan het slegs 'n diskresionêre bevoegdheid as die reg so 'n diskresie toelaat. 'n Diskresie is geen ontsnapping van die reg nie, dit is die bevoegdheid wat die reg ten opsigte van sekere sake in sekere omstandighede verleen en wat uitgeoefen word in ooreenstemming met die reg. (By 'n bespreking van diskresionêre magte van die administrasie sal volledig op hierdie saak teruggekom word.) By regsvinding deur 'n regsprekende liggaam kom geen diskresie ter sprake nie. Dit is eers by die toepassing van die gevonde reg dat die reg soms die diskresie laat vir 'n verskeidenheid van toepassings.

Regsvinding is 'n wesentlike kenmerk van regsprekende handelinge.

(4) Die laaste toets wat DE SMITH aanwend, rig hom op die aard van die toepassing van gevonde regsreëls en die effek van so 'n toepassing. 'n Owerheidsorgaan handel in 'n regsprekende hoedanigheid as hy, na ondersoek en oorweging, 'n handeling verrig of tot 'n beslissing kom wat bindend en finaal is en wat verpligtings oplê of wat regte van individue raak.

Hierdie toets kan nie so vaagweg aanvaar word nie. 'n Hofbeslissing het in die eerste plek te doen met die reg, voorreg, bevoegdheid of verpligting wat in dispuut is. Ten opsigte van die reg, voorreg, bevoegdheid of verpligting in geding, skep die hof geen nuwe regte ens. nie. Wat wel belangrik is, is dat die hof in die toepassing van gevonde reg die bevoegdheid het om op 'n outoritêre wyse die reg, ens., wat in geding is, effektief te kan maak. 'n Mens moet dus duidelik onderskei tussen die reg, voorreg, plig ens. wat in geskil is en die toepassing van die hof waardeur dit effektief gemaak word. Gestel ek koop A se perd vir R500. Ek het die reg om lewering van die perd te eis en die plig om R500 te betaal; A het die reg op R500 en die plig om die perd te lewer. In die normale loop van sake word die regte en verpligtinge binne die kontraksverhouding vreedsaam opgelos en die saak is afgehandel. As ek egter kontrakbreuk pleeg, kan A hof toe gaan en die R500 eis. Die hof maak 'n bevel tot reële eksekusie. In so 'n geval skep die hof geen nuwe regte of verpligtinge nie, bestaande regte en verpligtinge word op 'n gesaghebbende wyse vasgestel. As die hof in sekere omstandighede wat die gevonde reg in die saak erken,

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bevind dat A skade gely het, kan hy 'n bevel tot skadevergoeding maak. In dié geval ske die hof ook nie 'n nuwe reg op skadevergoeding nie, hy stel alleen A se reedsverkreë reg op 'n gesaghebbende wyse vas.

Die kenmerk van regspraak dat daardeur bestaande regte en pligte op 'n gesaghebbende wyse vasgestel en effektief gemaak word[1], is egter nie uitsluitlik die kenmerk van regsprekende handelinge nie. 'n Administratiewe orgaan kan ook optree op 'n dwingende wyse ten einde bestaande regte en pligte effektief te maak. Gestel ek is 'n staatsamptenaar wat verplaas word. Die administrasie het die bevoegdheid om my te verplaas, ek het die plig om daaraan gehoor te gee. As ek weier om verplaas te word kan die administrasie weens insubordinansie teen my optree en my ontslaan - daardeur tas hy my regte (inkomste, ens.) aan om sodoende die bestaande regte en verpligtings af te dwing [2]. Dit is wel waar dat dit veral die bevoegdheid van regsprekende organe is om bestaande regte en verpligtinge gesaghebbend vas te stel (en daarom is regspraak vanuit 'n regspolitieke oogpunt so geweldig belangrik), maar dit is nie 'n wesentlike onderskeiding nie. Die administrasie het baie keer ook sulke bevoegdhede sonder dat hulle enige regsprekende handelinge verrig - ek sal dit onder 'n bespreking van administratiewe handelinge behandel.

(5) In Suid-Afrika is daar een besondere uitspraak van die appèlhof oor die wesentlike kenmerke van 'n regsprekende liggaam, dit is naamlik die tweede Harris-beslissing: Minister of the Interior and another v. Harris and others[3]. Die feite van hierdie beslissing is welbekend en ek sal nie daarby stilstaan nie[4]. Op die vraag of die parlement in sekere omstandighede as geregshof kan

---

1) Die verskil tussen 'n bevel tot reële eksekusie en 'n bevel tot skadevergoeding is dat laasgenoemde 'n soort privaatregtelike „straf" is; eersgenoemde is 'n vasstelling van 'n bestaande plig op 'n wyse waaraan die reg belangrike gevolge verleen. As 'n party dit nie nakom nie, kan hy vervolg word.

2) Sien byvoorbeeld Van Coller v. Administrator, Transvaal, 1960 (1) S.A. 110(T); R. v. Nomveti, 1960(2)S.A. 108(E). In Engels word die bevoegdheid van die administrasie om bestaande pligte binne die administratiefregtelike verhouding af te dwing „summary powers" genoem.

3) 1952 (4) S.A. 769 (A).

4) Sien J.P. VerLoren van Themaat, Staatsreg, 1956, bl. 461, e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

optree, wil ek glad nie ingaan nie. Myns insiens is dit moontlik dat die parlement soms as hof kan optree, maar dit is nie sy normale funksie nie[1].

In die tweede Harris-beslissing het die appèlhof verklaar dat die Hoë Hof van die Parlement nie 'n geregshof is nie, maar slegs die parlement wat onder 'n ander naam funksioneer. Daar is op verskeie verskille tussen die Hoë Hof van die Parlement en 'n gewone hof gewys[2]. 'n Gewone hof is oop vir alle lede van die publiek, terwyl die Hoë Hof slegs op aansoek van 'n minister kan hersien. Albei gedingvoerende partye kan nie 'n beroep op die Hoë Hof doen nie. Voor dié Hof self word nie geargumenteer nie, maar slegs voor die geregtelike komitee van die hof. Hierdie prosedure deur middel van 'n komitee is volgens die appèlhof nie judisieel nie maar tipies parlementêr. Appèlregter GREENBERG wys op die afwesigheid van gekwalifiseerde regters.

Met respek gesê, dit lyk nie vir my of die appèlhof se toetse enigsins die kern van die saak raak nie. Bogenoemde eienskappe van 'n hof is bloot eksterne eienskappe en slegs min of meer aanvaarbare kenmerke. Die geskiedenis het geleer dat dit wenslik is dat 'n hof dié eienskappe sal hê maar dit onderskei geensins die regsprekende handeling van ander owerheidsoptredes nie.

Sonder om weer op die hele kwessie in te gaan[3], is ek wel van mening dat die sogenaamde Hoë Hof van die Parlement

---

1) Op bl. 462 - 3 van sy boek sê prof. VerLoren van Themaat dat deur die aanname van Wet No. 46 van 1951 het die parlement terselfdertyd as hof opgetree. Ek glo nie dit is korrek nie omdat dit na geaardheid en regskrag 'n wetgewende handeling en nie 'n regsprekende handeling was nie - sien later. Weliswaar het die parlement in hierdie geval 'n besluit geneem, naamlik om die verskanste artikel in 'n aparte sitting met gewone meerderheid te wysig, maar dit was nie 'n judisiële beslissing nie. Net soos in die geval van die pensioen aan die weduwee van 'n vorige eerste minister, het die hof hier 'n wet gemaak, dit wil sê as wetgewer opgetree, en gee die formele kenmerke daarvan die deurslag. Boonop mis 'n parlementêre wet die kenmerke wat eie is aan regsprekende handelinge veral wat betref die effek of regskrag daarvan.

2) VerLoren van Themaat, a.w., bl. 461.

3) Vir die doeleindes van my ondersoek bepaal ek my geensins by die vrae of (a) die appèlhof 'n toetsingsbevoegdheid in die saak gehad het, en of (b) dit 'n hof in die juridiese sin van die woord moes gewees het waarheen daar van die Appèlhof se beslissing geappèlleer moes word. Die Appèlhof kon beslis het dat dit volkome in die wetgewer se mag is om te besluit welke soort „hof" hierdie kwessie kan beslis en dat dit nie dié hof (die Appèlhof) se bevoegdheid is om hom oor die geaardheid van die „hof" uit te spreek nie. Die Appèlhof het egter beslis dat dit 'n hof in die

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

nie 'n geregshof was nie. Myns insiens lê die sleutel tot die vraag of die Hoë Hof wel 'n hof is in appèlregter VAN DEN HEEVER se woorde op bl. 793 van die uitspraak:

> „Since it (d.i. die Hoë Hof) was conceived as being the arbiter between Parliament as ordinarily constituted or even in joint session and subjects who complain that they have unconstitutionally been deprived of their rights, it must necessarily be a body other than Parliament and capable of passing judgment on that issue" (my onderstreping).

Dit is goed moontlik dat ons parlement weens historiese redes in sekere gevalle as hof kan optree, byvoorbeeld skending van privilegie, ens. In die geval van die beskermde bepalings is die parlement egter na geaardheid en funksie onvermydelik gebonde om as parlement op te tree, dit wil sê as wetgewer, en om wette ter wysiging van of ter herroeping van die bepalings aan te neem. Met ander woorde as die parlement iets doen ter wysiging of herroeping van die beskermende bepalings moet hy dit as wetgewer doen. (Of die parlement as wetgewer gebonde was aan die voorskrifte van die beskermde bepalings is heeltemal 'n ander vraag en ek gaan nie daarop in nie.) Die parlement kon by wet 'n ander hof bo die appèlhof ingestel het, soos prof. VerLoren van Themaat op bl. 463 voorsien, wat selfs bloot uit leke bestaan. Die hof wat aldus ingestel is, moet verskil van die parlement en moet bevoeg wees om 'n beslissing te lewer, dit wil sê nie net blote advies of opinie uit te spreek nie. Verder moet die reg aan hul beslissing sekere gevolge verleen, met ander woorde die beslissing moet die regskrag van 'n regsprekende handeling hê. (Sien later.)

(6) Ander Franse skrywers: Dit is onmoontlik om alle teorieë oor die saak te bespreek[1]. Ek bepaal my by twee verskillende opvattings wat verteenwoordigend van verskeie beskouings is:

1. PROF. EISENMANN[2] huldig die opvatting dat daar geen materiële verskil tussen regspraak en ander administratiewe besluite is nie. Na geaardheid verskil 'n besluit van 'n amptenaar glad nie van 'n beslissing van 'n regter nie. Dit wil nie sê dat daar nie

---

aanvaarde sin van die woord moet wees en sodoende die regskarakter van 'n hof ontleed - in soverre is die uitspraak vir my ondersoek belangrik. Oor bogenoemde staatsregtelike kwessies laat ek my in geen mate uit nie.

1) Vir 'n samevatting van hierdie beskouings, sien De Laubadère, Traité, bl. 151 e.v.

2) Cours de doctorat, 1957-1958, bl. 46.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

verskille tussen 'n administratiewe besluit en 'n regterlike beslissing bestaan nie. Dit is egter bloot eksterne of formele faktore wat die onderskeid bepaal, naamlik die omstandighede waarin die besluite of beslissings respektiewelik geneem word, die prosedure wat aangewend word en moontlik die regsreëls wat aldus hul toepassing vind.

In sy Cours de Doctorat, 1951-1952[1], doen hy die volgende formele toetse aan die hand om vas te stel of 'n administratiewe orgaan regsprekende handelinge verrig:-

(a) Regsprekende organe het gewoonlik 'n besondere prosedure.

(b) Hulle onderskei hulle daarin dat hulle onafhanklik is. Hierdie onafhanklikheid bestaan hoofsaaklik daarin dat hulle nie deur departementele reglemente en voorskrifte gebonde is by die gee van 'n beslissing nie. In Frankryk is regsprekende instansies inderdaad onafhanklik by die uitoefening van regspraak omdat die presedenteleer nie daar geld nie.

Die onderskeid kan in geen omstandigheid in die psigologie gaan soek word nie, naamlik die „regsinnigheid" van die regsprekende orgaan nie (bl. 157 - vergelyk hierteenoor die Engelse opvatting van die „judicial mind"[2]).

2. PIERRE LAMPUÉ, La notion d'acte juridictionnel[3]

Hierdie skrywer gee 'n waardevolle oorsig van die verskillende gedagterigtings. Omdat soveel van die Engelse en Suid-Afrikaanse opvattings daarin weerspieël word, sal dit die moeite loon om meer uitvoerig op sy artikel in te gaan.

In die eerste stadium van die administratiefregwetenskap was die oorwegende gedagte dat regsprekende handelinge nie na hulle geaardheid, dit wil sê materieel, te onderskei is nie, maar slegs formeel (die groot voorstander van hierdie teorie was CARRÉ DE MALBERG - sien ook EISENMANN hierbo aangehaal.) LAMPUÉ onderskei tussen die materiële en die formele teorieë.

Materiële onderskeid By skrywers wat die regsprekende handeling na inhoud wil onderskei, kan drie rigtings onderskei word:

(a) 'n regsprekende handeling word geken deur sy inhoud of objek, naamlik dat dit oor 'n dispuut ten opsigte

---

1) Bl. 155.
2) W.A. Robson, a.w. bl. 360.
3) Revue de droit public, 1946, bl. 5-67.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van sekere regte gaan; of

(b) deur sy doel, naamlik dat die regsprekende handelinge die behoud van die regsorde beoog;

(c) deur sy struktuur, naamlik dat die regsprekende handeling 'n tweeledige karakter vertoon wat slegs aan hom eie is[1].

(a) Die regsprekende handeling na sy objek bepaal

Volgens hierdie beskouings het 'n mens met 'n regsprekende handeling te doen as daar 'n regsgeskil bestaan waaroor 'n owerheidsorgaan hom uitspreek. Aanvanklik het skrywers soos CORMENIN en GÉRANDO gemeen dat 'n mens met regspraak te doen het dès lors qu'elle (la juridiction) statue sur des droits, met ander woorde as daar 'n regsbevinding was[2]. Hierdie teorie word deur DUGUIT en JÈZE so uitgebrei dat die wesentlike kenmerk van 'n regsprekende handeling die vasstelling (of konstatering) (constatation) van 'n juridiese verhouding is[3]. Latere skrywers soos BONNARD wys daarop dat dit 'n geskil, litige, is wat aanleiding gee tot hierdie regsbevinding:

> „C'est donc bien l'existence d'un litige susceptible d'une solution juridique qui forme le critère matériel du contentieux".

LAMPUÉ wys tereg daarop dat 'n regsprekende handeling nie noodwendig 'n verklaring ten opsigte van 'n vasstelling van subjektiewe regte is nie, want dan sou die meeste recours pour excès de pouvoir en strafregspraak nooit regspraak kon gewees het nie[4].

LAMPUÉ meen op bl. 23 dat die teenwoordigheid van 'n geskil nie die deurslaggewende kenmerk van regspraak is nie, omdat die geskil altyd 'n voorafgaande, onafhanklike element is en nie die wesentlike van die regsprekende handeling self word nie[5].

---

1) „On peut, en effet, définir l'acte de juridiction par son continu ou son objet, en tant qu'l tranche une contestation portant sur des droits, ou bien par son but, en tant que l'agent qui l'accomplit poursuit une certaine fin qui serait la conservation de l'ordre juridique, ou encore par sa structure, en tant qu'il présente, dans sa consistance intrinseque, un caractère double ou composé qui lui serait propre" (bl. 13).

2) Bl. 15.

3) Bl. 16-17.

4) Bl. 20-21.

5) „... la contestation, quelque soit son objet, est toujours antérieure a l'intervention juridictionnelle et elle reste extérieure à l'acte même de juridiction ... on ne voit pas que cet element, qui est étranger a l'acte lui-même, puisse être incorporé à celui-ci au point de devenir la base de sa

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Bogenoemde opvattings word verder uitgebrei om ook voorsiening te maak vir gevalle van regsvasstelling waar daar regsonsekerheid is. Regspraak is daarvolgens die vasstelling of konstatering van 'n regstoestand (état de droit) of 'n regsvraag[1]. Baie administratiewe organe stel egter die reg met betrekking tot hul werksaamhede vas sonder dat hulle regspraak daardeur verrig.

(b) Die regsprekende handeling na sy doel bepaal

Volgens hierdie opvattings is die doel van administratiewe optredes die staatsbelange, dit wil sê belange van veiligheid, mag, kultuur of algemene welstand. Die doel van regsprekende handelinge daarenteen is slegs om die bestaande regsorde te verseker[2]. Veral die Duitsers MAYER, JELLINEK en LABAND het hierdie opvatting gehuldig.

LAMPUÉ wys daarop dat die doel nie 'n bruikbare kriterium is nie omdat ook die regters deur hulle regspraak die publieke orde en die „paix sociale" verseker. In alle geval het die doel ook nie betrekking op die onmiddellike geaardheid van die handeling nie, maar op die toekoms dit wil sê dit wat die regsprekende handeling beoog.

'n Mens kan ook nie sê dat die regsprekende handeling 'n kontrole van optredes is nie, want kontrole kan ook op ander wyses geskied, naamlik deur ministers of die parlement.

(c) Die regsprekende handeling na sy struktuur bepaal

Nadat DUGUIT sy aanvanklike teorie verwerp het (sien (a) supra) vind hy twee elemente wat op die struktuur van die regsprekende handeling betrekking het. Die twee elemente is die regsbevinding of konstatering dat 'n algemene regsvoorskrif of 'n regsverhouding aangeraak is of nie aangeraak is nie, en die beslissing wat as gevolg van

---

défintion" (bl. 23). Op dieselfde bladsy erken hy dat die geskil 'n belangrike uitwerking op die verloop van die regsprekende handeling kan hê „parce que la contestation doit être apaisée".

1) „L'acte juridictionnel devient alors la constatation d'un état de droit ou la réponse à une question de droit" (bl. 24).

2) „La fonction administrative serait une fonction agissante, qui tendrait à réaliser les buts correspondant aux intérêts de l'Etat, buts de conservation, de puissance, de prosperité ou de culture. Au contraire, la fonction juridictionnelle tendrait non pas à satisfaire a ces intérêts, mais uniquement à assurer la protection de l'ordre juridique en vigueur" (bl. 25).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

die konstatering geneem is[1].

Daar is egter administratiewe organe wat ook die reg konstateer en daarna 'n beslissing vel sonder dat hulle regspreek. Dit is die geval by interdepartementele hersiening en dissiplinêre optredes wat nie regsprekende handeling is nie (sien later).

Formele onderskeid

Drie toetse kan hier gebruik word, toetse wat naamlik betrekking het op die organisasie van die orgaan, sy prosedure of sy regskrag.

(a) Die regsprekende handeling na die organisasie van die orgaan bepaal

Hiervolgens word gelet op die onafhanklikheid van die orgaan, die beroepsveiligheid („inamovibilité") van sy lede, ens. Die bekendste voorstanders van hierdie teorie is KELSEN en MERKL. Die deurslaggewende toets volgens hulle is dat 'n orgaan wat regsprekende handelinge verrig nie deur 'n ander hoër orgaan oor die inhoud van sy beslissings voorskrifte gegee kan word nie[2].

By ons is hierdie toets twyfelagtig. Alhoewel die meeste howe nie aan departementele voorskrifte onderhewig is wat die inhoud van hul beslissings betref nie, kom die werking van die presedenteleer daarop neer dat 'n laer hof gebonde is aan uitsprake van hoër howe in soortgelyke aangeleenthede as dié wat reeds voor die hoër hof vir beslissing gekom het.

(b) Die regsprekende handeling na die prosedure van die orgaan bepaal

Hierdie toets hoort saam met die voorafgaande en dui daarop dat regsprekende amptenare sekere reëls van prosedure moet nakom, byvoorbeeld dié met betrekking tot kruisverhoor, prosesstukke, ens.[3]. Die prosedure wat 'n orgaan by sy optrede moet nakom, kan 'n aanduiding wees, maar dit is nie 'n wesentlike kenmerk nie[4].

---

1) „Les deux éléments en question sont, d'une part, la constatation qu'une atteinte a été portée ou n'a pas éte portée à la loi ou à une situation juridique et, d'autre part, la décision prise en conséquence de cette constatation" (bl. 31).

2) „Le seul trait caractéristique de la juridiction, suivant eux, consiste dans l'absence de subordination hiérarchique de l'organe chargé de juger par rapport à un autre organe qui pourrait lui prescrire le contenu de ses décisions. En d'autres termes, c'est l'ndépendance fonctionnelle" (bl. 44). Sien ook Eisenmann se opvattings soos reeds vermeld.

3) Bl. 46-48.

4) Bl. 49.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(c) Die regsprekende handeling na sy regskrag bepaal.

Volgens LAMPUÉ lê daarin die kenmerkende element van regsprekende handelinge. Hy noem dit die autorité de chose jugée: JEZE het dit die force de verité légale genoem[1]. Die regskrag van regsprekende handelinge vloei uit die staat se oorweging voort om regsekerheid in die staat te skep[2]. (Hier kan 'n mens byvoeg dat die besondere krag wat aan regsprekende handelinge verleen word, ook daarop gemik is om regsnalewing binne die staat te verseker.)

Alhoewel later 'n afdeling aan die regskrag van administratiewe handelinge gewy sal word, is dit noodsaaklik om hier 'n kort verduideliking te gee van die regskrag van 'n regsprekende handeling (autorité de chose jugée). Die materiële regskrag van 'n hof se beslissing is dat daar gehoor gegee moet word aan die beslissing: as 'n party nie die beslissing nakom nie, kan dit afgedwing word en kan hy selfs vervolg word. Die formele regskrag bestaan daarin dat dieselfde saak ten opsigte waarvan die hof sy beslissing verleen het, nie weer voor die hof gebring mag word nie (verbod teen res judicata)[3] en dat 'n regsprekende liggaam nie sy eie uitspraak kan intrek, inkort of wysig nie, behalwe onder sekere hoogs uitsonderlike omstandighede. Oor die laaste punt sien Minister of Agricultural Economics and Marketing v. Virginia Cheese and Food Co. (1941) (Pty.) Ltd.[4]. Soos later verduidelik sal word, is daar ernstige besware teen hierdie beslissing. Die massa gemeenregtelike bronne wat die hof aanhaal en wat almal bevestig dat 'n hof nie sy eie uitspraak mag herroep of wysig

---

1) Bl. 49.

2) „Cette autorité de la chose jugée correspond au but social poursuivi par l'institution des juridictions, qui est de mettre hors de contestation des points debattus pour donner la securité aux droits des individus" (bl. 49).
Op bl. 57 kom Lampué na 'n lang ondersoek tot die gevolgtrekking dat die Franse burgerlike howe nog altyd die existence d'une contestation vereis het. Die Conseil d'Etat daarenteen het nog nie 'n duidelike beginsel uitgewerk nie. Dié hof kyk gewoonlik na die bedoeling van die wetgewer wat die orgaan ingestel het en wend verder verskillende toetse aan, sowel materieel as formeel, om vas te stel of dit 'n regsprekende handeling is.

3) Sien African Farms & Townships v. Cape Town Municipality, 1963 (2) S.A. 555 (A) en die gemeenregtelike outoriteite wat die Hoofregter op bl. 564 en 565 aanhaal: die verbod teen res judicata is so sterk dat die eiser in die tweede geding nie kan beweer dat die verweerder ten tyde van die eerste uitspraak geweet het dat daardie uitspraak verkeerd is nie.

4) 1961 (4) S.A. 415(T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

nie, lewer egter voldoende bewys dat dié reël wel in ons reg geld. Die fout van die hof in hierdie saak was dat hy nie tussen 'n regsprekende en administratiewe handeling kon onderskei nie; die beginsel dat 'n hof in die reël nie sy eie handelinge mag tot niet maak nie, is heeltemal korrek. (Dieselfde beswaar geld teen die hof se beslissing in Malherbe v. S.A. Medical and Dental Council[1].) S.A. DE SMITH sê dat 'n hof se uitspraak moet bindend en finaal wees om 'n beslissing te wees. Wat hy bedoel, is dat die beslissing 'n autorité de chose jugée moet hê.

KONKLUSIE

Om vas te stel of 'n mens met 'n regsprekende handeling te doen het, is dit onmoontlik om net een toets te gebruik. Die bruikbaarste toets is om na die regskrag van die handeling te kyk, maar dit is nie altyd voorop te bepaal wat die regskrag daarvan gaan wees nie (veral by ons waar ons burgerlike howe die regskrag van administratiewe handelinge en regsprekende handelinge verwar). Die materiële regskrag van 'n regsprekende handelinge onderskei hom ook nie in die reël van die materiële regskrag van 'n administratiewe handeling nie - in beide gevalle word nalewing daarvan verwag.

'n Regsprekende handeling kan omskryf word as die gesag hebbende vinding en toepassing van die reg deur 'n owerheidsorgaan. 'n Administratiewe regsprekende handeling is die gesaghebbende vinding en toepassing van die reg deur 'n administratiewe orgaan, dit wil sê 'n owerheidsorgaan binne die uitvoerende mag anders as die gewone burgerlike howe. Om te bepaal of 'n handeling aan hierdie omskrywing voldoen, moet 'n mens sowel materiële as formele toetse aanwend:

Materiële toetse

(1) Of daar 'n dispuut of 'n regsonsekerheid ten opsigte van regte, voorregte, bevoegdhede of pligte bestaan. 'n Dispuut veronderstel minstens twee partye wat 'n belang by die saak het, terwyl 'n regsonsekerheid minstens een party veronderstel. Die teenwoordigheid van die party of partye verklaar hoe die dispuut of regsonsekerheid voor die hof beland het; 'n hof neem in die reël nie mero motu van 'n saak kennis nie, dit moet aan hom voorgedra word. Laasgenoemde is natuurlik nie 'n absolute reël nie; in sommige gevalle kom sake by wyse van outomatiese hersiening voor 'n hof.

(2) Of daar 'n toepassing van die gevonde reg is. Die toepassing geskied deur die vasstelling van die omstrede

---

1) 1962 (1) S.A. 800(N).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

feite en die uitspreek van 'n beslissing. 'n Orgaan wat slegs reg vind sonder om dit op die onderhawige geval toe te pas, spreek wel streng gesproke reg maar nie in die tegniese sin nie. So 'n orgaan wat net reg spreek wat hy gevind het, lewer net regsadvies. Eers as hy 'n beslissing vel, verrig hy 'n regsprekende handeling in die juridiese sin van die woord[1]. Die toepassing van die gevonde reg kan gepaard gaan met of sonder 'n bevel om die nakoming daarvan te verseker.

Formele toetse

Die enigste formele toets wat werklik waarde het, is die toets van die regskrag („autorité de chose jugée") van die regsprekende handelinge. Die ander formele toetse van die samestelling van die orgaan en die prosedure wat hy volg, mag van hulp wees maar kan nie van deurslaggewende betekenis wees nie.

Slegs 'n regsprekende handeling sal aan al die bogenoemde toetse voldoen. Ander administratiewe optredes kan daarenteë aan een of twee van die vereistes voldoen maar nie aan almal nie. So mag 'n dispuut voor 'n lisensieraad ontstaan. Die lisensieraad vind die reg en pas dit toe (hy bepaal naamlik aan wie mag hy lisensies toestaan of weier[2]), maar die besluit van 'n lisensieraad het nie die regskrag van 'n hofbeslissing nie. As 'n lisensieraad my aansoek weier, kan ek altyd later weer aansoek doen[3].

---

1) Raubenheimer, a.w. bl. 101 e.v., beskou die Staatsdienskommissie as 'n administratiewe hof. Op bl. 104 (art. 15(16) en 18(21) van wet no. 54 van 1957) wys hy egter self daarop dat die Staatsdienskommissie nie self 'n besluit maak nie, maar slegs 'n bevinding noteer en dan 'n aanbeveling aan die Minister of die Administrateur doen in verband met die stappe wat teen die betrokke amptenaar gedoen moet word. Die Staatsdienskommissie verrig geen regsprekende handeling nie, omdat
(a) hy geen beslissing vel nie en gevolglik
(b) geen handeling verrig wat die regskrag van 'n regsprekende handeling het nie.

2) In die saak van Durban City Council and Another v. Local Road Transportation Board & Another, 1964(3) S.A. 244(D) beslis die hof op bl. 254-257 dat 'n administratiewe orgaan nie oor regskwessies mag besluit nie; die uitspraak gee die indruk dat die hof meen dat alleen 'n regsprekende orgaan oor moeilike regsvrae mag beslis. So 'n opvatting is verkeerd want administratiewe organe is dikwels geroepe om uiters moeilike regsprobleme i.v.m. hul werksaamhede op te los.

3) 'n Regsprekende orgaan kan natuurlik ten opsigte van dieselfde saak tot meerdere beslissings kom. Daar sal net een hoofbeslissing wees. Die voorafgaande beslissings word gewoonlik interlokutore uitsprake genoem; hierdie interlokutore uitsprake moet volledig aan die vereistes

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

In verband met regsprekende handelinge van die administrasie bly daar twee besondere probleme oor:-

(i) Het 'n departementele beroep, dit wil sê 'n beroep van 'n laer orgaan op 'n hoër orgaan, tot gevolg dat die hoër orgaan as regsprekende orgaan optree?

(ii) Wat is die belang daarvan om vas te stel of 'n mens in so 'n geval met 'n regsprekende handeling van die administrasie te doen het?

(7) Interne beroep

Die Franse noem hierdie prosedure 'n recours hiérarchique[1] en dit bestaan daaruit dat die administratiewe handeling van 'n laer orgaan deur 'n hoër orgaan binne dieselfde magshiërargie in heroorweging geneem word. Die kenmerkende van 'n interne beroep is:-

(a) Dit geskied binne dieselfde magshiërargie. Soms word dit ook 'n departementele beroep genoem. Die beroep van een administratiewe orgaan op 'n ander waar die eerste orgaan onder administratiewe kontrole van die tweede staan, is nie meer 'n interne beroep nie. Die voor die hand liggendste voorbeeld van 'n beroep uit hoofde van administratiewe kontrole is natuurlik die beroep van 'n administratiewe orgaan op die burgerlike howe. Dit is origens onwaarskynlik dat twee losstaande administratiewe organe in so 'n beroep-verhouding sal kom, maar dit kan natuurlik gebeur, byvoorbeeld dat besluite van 'n burgemeester op grond van 'n beroep voor die Provinsiale Uitvoerende Komitee geneem word[2].

(b) 'n Interne beroep geskied hoofsaaklik ten opsigte van suiwer adminastriewe handelinge. 'n Departementele raad weier byvoorbeeld om 'n vergunning toe te staan, dan kan op die minister beroep word wat die hoof is van die betrokke departement.

---

van 'n regsprekende handeling voldoen alvorens hulle die regskrag van 'n regsprekende handeling kan hê. So 'n interlokutore beslissing sal by wyse van appèl of hersiening voor 'n hoër regbank aangeval kan word, selfs al is die hoofbeslissing nog nie gelewer nie:
Du Toit v. Ackermann, 1962 (2) S.A. 581(A);
Steytler N.O. v. Fitzgerald, 1911 A.D. 295.
Vergelyk daarteenoor Durban City Council & Another v. Public Utility Transport Corporation Ltd., 1964(1) S.A. 590(T).

1) Die recours gracieux is ook 'n soort interne beroep maar hier beroep die gegriefde onderdaan hom op dieselfde orgaan wat die besluit geneem het of bevel gemaak het.

2) Vgl. bv. art. 135 van die Nederlandse Grondwet.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n Interne beroep ten opsigte van wetgewende handelinge van 'n administratiewe orgaan kan voorkom, maar dit is buitengewoon omdat wetgewende maatreëls in die meeste gevalle eers hulle regskrag verkry as hulle deur die hoof van die departement goedgekeur is. ('n Departementele raad stel byvoorbeeld regulasies op maar die minister moet dit goedkeur. As iemand beswaard oor die regulasies voel, is dit onwaarskynlik dat die minister sy regulasies sal herroep. In alle geval is dit dan nie meer 'n interne beroep nie maar 'n recours gracieux)[1].

Is 'n interne beroep ten opsigte van regsprekende handelinge moontlik? Gestel daar is 'n administratiewe regbank wat onder 'n sekere departement val en dié regbank lewer 'n beslissing. Kan 'n party hom nou op die minister beroep? In die reël sou dit onmoontlik wees, want slegs 'n hoër hof (of die burgerlike howe by ons) kan aan 'n hofuitspraak sy regskrag ontneem. Daarom vind 'n mens dat in die geval van die meeste administratiewe regbanke, soos die Bantoesakekommissarishowe[2], Spoorwegrade[3], Krygsrade[4], Inkomstebelastingappèlhof[5], Rasseklassifikasie-appèlraad[6], en die Nywerheidshof[7], daar geen voorsiening vir interne beroep gemaak word nie.

Dit kan egter gebeur dat 'n wet voorsiening maak vir interne beroep in die geval van 'n regsprekende handeling. Voorbeelde van sulke gevalle is die Immigrasieappèlrade[8] en die

---

1) Interne beroep t.o.v. interne regulasies en reglemente kom dikwels voor. Die Posmeester-generaal maak byvoorbeeld reglemente vir posamptenare; die Minister van Pos- en Telegraafwese sal op sy eie, of in geval van beroep deur die amptenare, die reglement kan wysig of vernietig. Interne maatreëls, mesures d'ordre intérieur, is 'n afsonderlike klas van 'n administratiewe optrede wat later bespreek sal word.

2) Bantoesakekommissarishowe wat ingevolge art. 10 van Wet No. 38 van 1927 ingestel is, sal volgens Raubenheimer se opvatting van administratiewe howe nie 'n administratiewe regbanke wees nie omdat hulle geskille tussen private persone en nie tussen private persone en owerheidsorgane verhoor nie. Volgens sy beskouing moet hulle dan burgerlike howe wees, alhoewel hulle glad nie gewoonlik daaronder beskou word nie. Hulle het naamlik nie inherente jurisdiksie nie en val nie binne die hiërargie van die burgerlike howe nie. Myns insiens is die Bantoesakekommissarishof, die Bantoe-appèlhof, Bantoe-egskeidingshof en howe van Bantoekapteins en -hoofmanne van die duidelikste gevalle van administratiewe howe by ons.

3) Raubenheimer, a.w. bl. 104, e.v.

4) Raubenheimer, a.w. bl. 109, e.v.

5) Raubenheimer, a.w. bl. 113, e.v.

6) Raubenheimer, a.w. bl. 120, e.v.

7) Raubenheimer, a.w. bl. 127, e.v.

8) Raubenheimer, a.w. bl. 117.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

hof van die Ongevallekommissaris[1]. Hulle is moontlike uitsonderingsgevalle en moet onderskei word van die gewone gevalle van interne beroep. Die Minister word in hierdie geval gevra om 'n regsprekende handeling van 'n orgaan binne sy departement in hersiening te neem. 'n Party mag natuurlik ook in hierdie gevalle afsien van 'n interne beroep op die Minister en direk na die burgerlike howe gaan, maar in die geval van Immigrasieappèlrade, is dit haas onmoontlik; die wet (wet no. 22 van 1913) sluit so 'n hersiening deur die burgerlike howe uit (dog die howe het gronde gevind waarop hulle sal hersien ten spyte van die uitsluiting - sien Raubenheimer, a.w. bl. 118 en die sake deur hom in voetnotas (2) en (3) op vorige bladsy, vermeld.) Op hierdie moontlike uitsonderingsgevalle, naamlik waar daarmee 'n interne beroep teen 'n administratiewe hof se beslissing na die minister gegaan kan word, kom ek weer terug[2].

Ter opsomming kan ons sê dat interne beroep alleen ten opsigte van administratiewe handelinge vir individuele gevalle geld, bv. die Bantoesakekommissaris maak 'n verwyderingsbevel en die betrokke onderdaan beroep hom op die Minister; die Bemarkingsraad weier om 'n vergunning aan 'n aansoekdoener toe te staan en hy maak beswaar by die Minister, ens.

Is hierdie gevalle van interne beroep departementele regspraak? Met ander woorde as die Groepsgebiederaad 'n bevel maak dat A moet padgee en hy beroep hom op die Minister, verrig die Minister nou 'n regsprekende handeling as hy A se klag en die bevel van die Raad in oorweging neem en tot 'n besluit kom? Die vraag of die recours hièrarchique aanleiding tot regsprekende handelinge gee, het al veel kontrovers opgelewer[3].

Na my mening verrig 'n hoër orgaan in die geval van interne beroep geen regsprekende handeling nie. Aan die hand van my voorgestelde toetse van 'n regsprekende handeling kan interne beroep as volg ontleed word:

(1) In die geval van interne beroep is daar wel deeglik 'n dispuut. RAUBENHEIMER[4] sê dat in hierdie geval daar

---

1) Raubenheimer, a.w. bl. 123.

2) Sien voorts wat ek reeds op bl. 138 i.v.m. die saak van Parker v. Livestock and Meat Industries Control Board, 1961(4) S.A. 324(T) gesê het waar die hof deur sy optrede die moontlikheid geskep het dat daar van 'n hofuitspraak na die Minister geappèlleer kan word.

3) Sien byvoorbeeld S.O. van Poelje, a.w. bl. 290; Raubenheimer, a.w. bl. 44, e.v. en die skrywers deur hom aangehaal.

4) A.w., bl. 46.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

egter nie 'n dispuut in die juridiese betekenis van die woord is 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". Na my mening is in die geval van interne beroep wel sprake van 'n finale owerheidshandeling. As die voorsitter van die Groepsgebiederaad my gelas om pad te gee en ek gaan nie in beroep na die Minister toe nie (ingevolge art. 19(4) van Wet No. 77 van 1957), is die bevel wel deeglik finaal en die Raad kan die nakoming daarvan eis. Die feit dat ek besluit om my intern te beroep op die Minister, maak nie die bevel nou skielik nie-finaal nie. Die enigste geval waar 'n mens kan praat van 'n nie-finale owerheidshandeling is waar die owerheidsorgaan nie tot 'n optrede kom nie en slegs adviseer.

'n Dispuut veronderstel minstens twee partye. Selfs in die geval waar 'n wetgewende maatreël voor die burgerlike howe betwis word, is dit 'n dispuut tussen eiser en die orgaan wat verantwoordelik was vir die wetgewende maatreël. In die geval van interne beroep is daar ook twee partye, naamlik die persoon wat hom intern beroep en die owerheidsorgaan wat die gewraakte handeling begaan het. Die belangrike is egter dat laasgenoemde party, naamlik die owerheidsorgaan wat die gewraakte handeling begaan het, nie regtens as party tot die dispuut gereken word nie. Dit kan so verduidelik word: Ek doen aansoek by die Stadsraad vir 'n lisensie en my buurman A staan die aansoek teen. Ten spyte van A se teenstand word die lisensie aan my toegestaan. A is 'n party tot die dispuut en hy word deur die reg toegelaat om aldus op te tree - met ander woorde hy kan in sekere gevalle hof toe gaan en die vergunning aanval[1]. Daarenteen as 'n Raad weier om 'n vergunning aan my te verleen en die Minister staan die vergunning toe nadat ek my intern op hom beroep het, kan die Raad nie hof toe gaan en die Minister se besluit aanval nie[2].

In die geval van interne beroep ontbreek die distansie tussen die twee disputerende partye en die regsprekende orgaan. Die dispuut geld net soseer teen die hoër orgaan wat die interne beroep moet verhoor as teen die laer orgaan wat die handeling verrig het. In my voorbeeld blameer ek die

---

1) Dit is presies wat in die saak van Bitcon v. City Council of Johannesburg and Arenow Behrman & Co., 1931 W.L.D. 273 gebeur het.

2) Sien die saak van S.A. Verpleegstersraad v. Minister van Gesondheid en 'n ander, 1961 (4) S.A. 715(T) wat ek reeds op bl. 136 onder 'n bespreking van die administratiefregtelike verhouding vermeld het.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Minister vir handelinge wat die laer orgaan binne sy departement verrig het; regtens is ek net soseer teen die Minister in dispuut gewikkel as teen die laer orgaan.

Sonder om hier enigsins dieper op die staatsregtelike probleme van die saak in te gaan, meen ek dat dit die vernaamste rede is waarom die Hoë Hof van die Parlement nie 'n regsprekende handeling verrig het nie. Dit was eerder 'n geval van „interne beroep" vanaf 'n Appèlhofuitspraak. Die Hoë Hof het nie 'n regsprekende handeling verrig nie omdat hy net soseer party tot die dispuut was as die parlement self[1].

(2) Die besluit van die hoër orgaan op wie intern beroep is, het nie die regskrag van 'n regsprekende handeling nie. As 'n departementele raad my aansoek om 'n vergunning weier en ek beroep my intern vanweë dié weiering op die Minister en hy weier ook die aansoek, kan ek altyd later weer aansoek doen by die raad vir dieselfde vergunning. Met ander woorde die verbod op res judicata bestaan nie.

Gestel die Minister weier om die beroep toe te staan, en hy kom later agter dat die raad gedwaal het, kan hy sy eie weiering terugtrek en besluit om tog gehoor te gee aan my interne beroep? Suiwer beskou, behoort die minister dit te kan doen, want sy besluit in die geval van 'n interne beroep is nie 'n regsprekende handeling nie en hy sou dit weer kon terugtrek. In hierdie verband het die saak van Minister of Agricultural Economics and Marketing v. Virginia Cheese and Food Co. (1941) (Pty.) Ltd.[2] die posisie ontsaglik vertroebel. By 'n bespreking van die regskrag van administratiewe optredes weer op die saak teruggekom word.

Wat is die belang daarvan om te bepaal of interne beroep 'n regsprekende handeling tot gevolg het of nie? Interne beroep gee nie aanleiding tot regsprekende handeling deur die hoër organe nie. Daaruit vloei die belangrike gevolge:

1. In reël behoort die hoër orgaan binne dieselfde administratiewe magshiërargie die bevoegdheid te hê om mero motu die handelinge van laer organe te hersien, omver

---

1) Dit verklaar appèlregter Van den Heever se opmerking op bl. 793 van die uitspraak, reeds aangehaal. Selfs al sou die ander partye toegelaat gewees het om hulle op die Hoë Hof van die Parlement te beroep, sou dit nog interne beroep gewees het van die laer orgaan (die parlement) na 'n hoër orgaan (die Hoë Hof) binne dieselfde magsfeer.

2) 1961 (4) S.A. 415(T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

te werp en te wysig, selfs al maak geen wet daarvoor voorsiening nie. Die doeltreffende funksionering van die administratiewe organisasie as geheel vereis dat 'n hoër orgaan binne dieselfde magshiërargie volledig beheer oor 'n laer orgaan sal hê. Op hierdie voorgestelde reël bestaan daar uitsonderings:-

(a) 'n Hoër orgaan kan nie sonder magtiging 'n handeling van 'n laer orgaan eensydig aantas nie waar 'n besondere diskresie ten opsigte van 'n bepaalde saak aan die laer orgaan verleen is. Soos later aangedui sal word, moet 'n mens duidelik onderskei tussen 'n diskresie, dit wil sê die bevoegdheid om oor die wenslikheid van verskillende moontlike optredes te besluit, en handelinge wat verrig word om dié bevoegdheid uit te oefen. Gestel 'n lisensieraad het die bevoegdheid om lisensies toe te ken of te weier. Dit is 'n diskresie. 'n Hoër orgaan sal wel uit eie beweging 'n handeling van die lisensieraad kan vernietig as die lisensieraad nie sekere voorgeskrewe reëls van prosedure by die uitoefening van hul diskresie nagekom het nie. Die reëls van prosedure is verpligtend en het niks te doen met die diskresie nie. Die hoër orgaan kan egter nie - tensy hy die bevoegdheid verleen is - hom uitspreek oor die wenslikheid al dan nie van die verlening van die lisensie.

(b) Die hoër orgaan mag nie die laer orgaan se handeling aantas waar die handelinge heeltemal geldig was <u>en</u> reeds regte, voorregte en bevoegdhede aan onderdane verleen het nie. (Hierdie aspek sal ek later meer uitvoerig onder 'n bespreking van interne maatreëls behandel.)

Bogenoemde oplossing word as <u>ius constituendum</u> voorgestel. Ons burgerlike howe is hier geneig om 'n baie beperkte siening te huldig. Hulle vergeet dat dit gaan om die doeltreffende werking van die administratiewe organisasie as 'n geheel en is baie huiwerig om die inherente bevoegdheid van die hoër orgaan te erken.

Wat hierbo gesê is, geld vir die normale gevalle, dit wil sê vir 'n interne beroep ten opsigte van 'n administratiewe handeling. Wat sal die posisie wees as 'n wet voorsiening maak vir 'n interne beroep ten opsigte van regsprekende handelinge? Soos reeds daarop gewys, is dit 'n uitsonderingsmoontlikheid. Dit sal op dieselfde neerkom as 'n wet die bevoegdheid aan partye gee om vanaf die beslissing van 'n hooggeregshof na die Minister van Justisie te appèlleer. In so 'n geval word die Minister van Justisie inderdaad 'n regsprekende amptenaar. Daar

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

is naamlik 'n dispuut tussen twee partye voor hom, hy moet die regskrag van die hooggeregshof se beslissing respekteer, hy kan slegs optree as die saak na hom refereer word, hy mag nie sy eie beslissing intrek of wysig nie en die verbod op res judicata sal geld. Hierdie soort gevalle kom nie by ons voor nie (regspolities is dit ook nie wenslik dat dit moet gebeur nie).

Die Immigrasie-appèlrade en die Hof van die Ongevallekommissaris lyk of hulle moontlik van dié geaardheid kan wees, maar is dit nie werklik die geval nie. In die geval van Immigrasie-appèlrade is die meerderheidsbeslissing van dié raad finaal behalwe in soverre die Minister in besondere omstandighede 'n beslissing ter uitsetting van die appèllant uit die Republiek mag wysig of verander[1]. Hierdie prosedure onderskei hom van interne beroep omdat:

(i) die appèlraad se beslissing finaal is, en

(ii) die Minister net die werking van sekere bevele, naamlik ter uitsetting van die appèllant uit die Republiek, mag verander.

Hier het ons met dieselfde te doen as die Staatspresident se bevoegdheid om grasie aan veroordeeldes te verleen. Dit is geen regsprekende handelinge nie omdat daar geen dispuut of regsonsekerheid teenwoordig is nie.

In die geval van die hof van die Ongevallekommissaris moet die Kommissaris, indien hy nie die goedkeuring van minstens die helfte van die lede van die hof verkry nie, die geskilpunt aan die Minister voorlê wat òf die saak besleg, òf na die Kommissaris en assessore terugverwys met of sonder addisionele assessore soos hy mag vasstel[2]. Hier het 'n mens nie met interne beroep te doen nie want die Minister tree nie losstaande van die hof op nie. Hy vel net 'n beslissing as die hof nie self in staat is om dit te doen nie, of hy verwys die saak terug na die hof. Laasgenoemde is ook nie 'n geval van kassasie (sien later) nie omdat die hof nog nie tot 'n beslissing gekom het nie. Uiteraard is die Minister aan die onderhawige dispuut gebonde en moet hy hom bepaal by die feite en oorwegings voor die hof.

Die moontlikheid waar die Minister self tot 'n beslissing kom, is myns insiens die enigste geval waar die hof van die Ongevallekommissaris moontlik 'n regsprekende handeling verrig.

---

1) Art. 2 (ii) van Wet No. 22 van 1913; Raubenheimer, a.w. bl. 119.

2) Art. 25 (4) en (6) van Wet No. 30 van 1941; Raubenheimer, a.w. bl. 126.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

In die normale loop van omstandighede verrig hierdie „hof" geen regsprekende handelinge nie. Gestel die Kommissaris maak 'n skadeloosstelling vir arbeidsongeskiktheid; die onderdaan wat gegrief voel oor die skadeloosstelling appèlleer na die hof van die Kommissaris. Die hof, soos saamgestel deur art. 25 van Wet No. 30 van 1941, bestaan uit die Kommissaris en assessore[1]. Let daarop dat die Kommissaris self voorsitter van hierdie hof is. Alhoewel hier dus wel 'n dispuut is, is dit 'n dispuut teen die Kommissaris se eie skadeloosstelling; met ander woorde 'n beroep op die hof van die Ongevallekommissaris is niks anders as 'n geval van interne beroep nie. Soos reeds verduidelik, gee interne beroep nie aanleiding tot 'n regsprekende handeling nie. In die omstandigheid waar die helfte van die „hof" se goedkeuring nie verkry kan word nie en die Minister self tot 'n beslissing kom, het 'n mens wel met 'n regspraak te doen, want in so 'n geval is daar twee partye in die dispuut, naamlik die persoon ten opsigte van wie die skadeloosstelling gemaak is en die Ongevallekommissaris.

Dit is moeilik om die hof van die Ongevallekommissaris se geaardheid te bepaal. Selfs waar die Minister self tot 'n beslissing kom, sou dit as interne beroep beskou kon word. Daarenteen het hoofregter CENTLIVRES in die saak van Fred Saber (Pty.) Ltd. v. Franks[2] verklaar: „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 South Africa Act". Opvallende besware teen hierdie uitspraak is:-

(a) Dit was geensins nodig om art. 105 van die Zuid-Afrika wet by te haal nie; die hooggeregshof het in alle geval inherente jurisdiksie ten opsigte van die administratiewe handeling wat die „hof" verrig.

(b) Die reël dat niemand regter in sy eie saak mag wees nie, word daardeur verbreek. Dit lei tot anomaliteite omdat 'n onderdaan omtrent altyd 'n uitspraak van die hof van die Ongevallekommissaris sou kon aanval. Hy sou naamlik kon beweer dat die Ongevallekommissaris wat self die skadeloosstelling gemaak het, in hierdie geval bevoor-oordeel sal wees[3]. Die gewenste sal natuurlik wees dat

---

1) Raubenheimer, a.w. bl. 123.

2) 1949 (1) S.A. 388 (A) op bl. 395 van die verslag.

3) Ons howe is baie gesteld op hierdie vereiste. Selfs al is daar net 'n persoon doenig wat 'n hof se uitspraak kan beinvloed, word moontlike vooroordeel aangeneem. As die voorsitter se eie optrede ter sprake kom, sal die howe nog

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die Ongevallekommissaris hom moet ekskuseer - 'n absurde moontlikheid.

(c) Die voorsiening van die moontlikheid dat die hof van die Ongevallekommissaris in sekere gevalle nie tot 'n uitspraak kan kom nie (naamlik gevalle wat art. 25 (4) en (6) voorsien), druis dwars teen die wese van 'n geregshof in. 'n Geregshof mag hom nie skuldig maak aan regsweiering nie - dit is wat inderdaad hier voorsien word.

2. Die tweede belangrike gevolg wat voortspruit uit die feit dat interne beroep nie aanleiding tot regsprekende handelinge gee nie, is geleë in die feit dat die hoër orgaan eie oorwegings in oënskou mag neem. Hy mag eie besware voorsien wat nie deur die laer orgaan in ag geneem is nie en hy mag selfs 'n ander beleidsbeskouing op die saak nahou. Trouens, dit gaan om die goeie werking van die betrokke administrasie as geheel en die hoër orgaan behoort nog beter as die laer orgaan te weet wat die wenslikste is[1].

Dit spreek natuurlik vanself dat die hoër orgaan die ander reëls van administratiefreg moet nakom: hy mag nie bevooroordeel wees nie; hy moet die persoon wat in interne beroep gaan, verwittig van nuwe besware en hom kans gee om sy saak te stel, ens. Hy mag natuurlik nie heeltemal irrelevante oorwegings in ag neem nie.

In hierdie opsig huldig ons burgerlike howe ongelukkig 'n eng siening. Hulle vereis dikwels dat die hoër orgaan hom moet hou by die feite van die saak, nie nuwe oorwegings mag invoer nie, ens. Na my mening is dit 'n heeltemal verkeerde begrip van wat interne beroep is. Dit is weens hierdie rede dat ek meen dat die beslissing in die saak van S.A. Motor Industry Employers Association v. Minister of Labour and another[2] verkeerd is. In elk geval is dit kortsigtig van die burgerlike howe om so op te tree, want dit vervreem die administrasie en burgerlike howe en het al hoe meer wette tot gevolg waar die hersiening van die burgerlike howe in die geval van interne beroep uitgesluit word (die bekende klousule: „... en die Minister se besluit

---

meer skepties wees; sien Steyn, a.w. bl. 245-248 en die sake deur hom vermeld. Sien ook Epsom Motors Ltd. v. Licensing Appeal Board, Durban, 1962 (1) S.A. 837 (N).

1) Sien L.A. Rose Innes, Judicial Review of Administrative Tribunals in South Africa, 1963, bl. 35, en die uitsprake deur hom vermeld. Aldus is die hoër instansie geregtig om uit eie beweging van 'n deskundige se getuienis gebruik te maak: Gani Mohamed (Pty.) Ltd. v. Johannes, N.O. & Others, 1964(1) S.A. 584(T).

2) 1960 (3) S.A. 411 (T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

in dié verband sal finaal wees").

3. Die derde gevolg wat uit die feit voortspruit dat interne beroep nie aanleiding tot regsprekende handelinge gee nie, is daarin geleë dat reëls van prosedure wat betrekking het op judisiële kontrole, nie in die geval van interne beroep van toepassing is nie. Gestel byvoorbeeld 'n wet bepaal dat daar binne 'n bepaalde tyd aansoek by die hof gedoen moet word indien 'n onderdaan die geldigheid van 'n administratiewe handeling wil aanval; die onderdaan sal hom gewoonlik nog intern kan beroep, selfs al is dié termyn afgeloop; vgl. Steelpark Estate v. Vereeniging Town Council[1].

(8) Wat is die praktiese nut daarvan om regsprekende handelinge van die administrasie van die ander handelinge te onderskei?

Dit het geen waarde om regsprekende handelinge van die ander administratiewe handelinge met groot sorg en moeite te onderskei indien so 'n onderskeiding geen werklike nut het nie.

By die bespreking van die geaardheid en belang van interne beroep is reeds op verskeie nuttige aspekte van dié onderskeiding gewys. Naas die genoemde punte is dit in die algemeen belangrik om weens die volgende redes regsprekende handelinge te bepaal:

(1) Nadat 'n administratiewe orgaan 'n regsprekende handeling verrig het, mag die orgaan nie weer daardie handeling wysig of herroep nie. Sien die gemeenregtelike skrywers deur regter Ludorf in die Virginia Cheese and Food Co. - saak aangehaal. Soos later aangedui sal word, is die enigste uitsondering op hierdie reël die geval waar daar 'n handeling deur die administratiewe hof verrig is wat glad en geheel nie 'n regsprekende handeling was nie. (As die orgaan byvoorbeeld advies oor een of ander saak gee, sal hy in 'n latere uitspraak teen sy eie advies kan gaan.)

(2) Alhoewel administratiewe regsprekende handelinge in omstandighede verrig word wat verskil van dié waarin die burgerlike howe hul regsprekende handelinge verrig, moet administratiewe regbanke strenger by die voorgeskrewe prosedure gehou word as administratiewe organe wat net gewone administratiewe handelinge verrig. Anders gestel, administratiewe regbanke is

---

1) 1963 (3) S.A. 657 (T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

dikwels nie aan dieselfde streng reëls van prosedure en bewyslewering gebonde as burgerlike howe nie. Waar daar egter sekere reëls van prosedure ten aansien van administratiewe regbanke geld, is daar myns insiens geen plek om te sê dat dit slegs aanwysende voorskrifte („directory provisions") is nie. Soos later bespreek sal word, het die burgerlike howe heelwat diskresie om te bepaal of 'n voorgeskrewe reël van prosedure aanwysend of dwingend is. In die geval van administratiewe regspraak behoort die administratiewe regbank strenger aan sulke voorskrifte gehou te word as ander administratiewe organe. Die rede hiervoor is dat regsprekende (administratiewe) handelinge groter regskrag het as gewone administratiewe handelinge, want die beslissing mag net op hoër beroep gewysig word en omdat deur middel van regsprekende handelinge effektiewe verpligtinge op onderdane gelê kan word. Daar moet dus strenger toetse aan administratiewe regsprekende handelinge gestel word as andersins.

(3) 'n Regsprekende handeling kan net gewysig of vernietig word deur 'n hoër regsprekende instansie op aandrang van die oorspronklike partye in die geding[1]. Daaruit volg die belangrike reëls:-

(a) Alleen partye in die oorspronklike geding mag hulle op 'n hoër instansie beroep. Gestel A en B het 'n dispuut; hulle gaan hof toe en die hof wys die geding ten gunste van A uit. Al het ek ook watter belang by die saak, kan ek nie nou die uitspraak van die hofgeding tussen A en B in 'n hoër hof gaan betwis nie. Die enigste uitweg is dat ek by die hof aansoek doen vir die tersydestelling van die uitspraak sodat die saak herverhoor kan word. Dieselfde reël geld in die geval van administratiewe regbanke: A en B het 'n geding voor 'n administratiewe regbank. Ek kan nou nie die administratiewe regbank se beslissing voor die burgerlike howe gaan betwis nie omdat ek nie 'n party in die aanvanklike geding was nie.

(b) Die hoër regsprekende orgaan wat die regsprekende handeling van die laer orgaan in hersiening of appèl neem, mag nie op die doel van dié regsprekende handeling ingaan nie. As ek 'n beslissing van 'n administratiewe regbank op appèl of hersiening na die hooggeregshof neem, kan ek nie beweer dat die administra-

---

1) Sien Rose Innes, a.w., bl. 4-6, 32.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

tiewe regbank sy beslissing vir 'n ongeoorloofde doel, „ulterior purpose", gegee het nie. In Franse regstaal sou dit beteken dat 'n regsprekende handeling op appèl of hersiening nie weens „détournement de pouvoir" aangeval kan word nie[1]. Ek sou wel kon aanvoer dat die hof bevooroordeel was[2], nie die voorgeskrewe prosedure nagekom het nie of nie al die feite in ag geneem het nie, maar ek sou nié kon beweer dat die hof 'n ongeoorloofde doel wou dien met sy beslissing nie.

Die grondslag van hierdie reël is eintlik vanselfsprekend. Die doel van regspraak is om dispute of regsonsekerhede op te los, met ander woorde om die bestaande regsorde te verseker. Regtens is die doel van regsprekende handelinge bo verdenking. 'n Mens kan wel beweer dat 'n hof in sy optrede te kort geskiet het, maar jy kan nie beweer dat 'n hof die bestaande regsorde wou verbreek nie. 'n Administratiewe orgaan sal dus nooit teen 'n uitspraak van die hooggeregshof kan appèlleer en beweer dat die hooggeregshof deur dié uitspraak bloot allerhande moeilikhede en implikasies vir die administrasie wou skep nie.

(4) By die hersiening van regsprekende handelinge van administratiewe organe sal die burgerlike howe gewoonlik nie self op die meriete van die saak ingaan nie maar die saak vir herverhoor na die administratiewe regbank terugverwys[3]. Dit vloei voort uit die reël dat 'n hof nie sy eie oordeel in die plek van die administratiewe orgaan mag stel nie.

---

1) Sien Lampúe, a.w. bl. 61.

2) Kan dit gesê word dat 'n regter wat bevooroordeel is sy beslissing vir 'n verkeerde doel uitoefen, byvoorbeeld om self gewin uit die saak te kry, ens? Let egter daarop dat die vooroordeel van die regter losstaan van die beslissing self; met ander woorde ek kan 'n hof se moontlike optrede aanval op grond van die regter se vooroordeel sonder dat die hof reeds 'n beslissing gegee het. Selfs al het die hof 'n beslissing gegee, hoef die beslissing self nie enige vooroordeel te weerspieël nie. Gewoonlik sal die beslissing die vooroordeel laat blyk, maar dit is nie noodsaaklik nie; ek kan - as ek dit kan bewys - 'n hofbeslissing op grond van die vooroordeel of konstruktiewe vooroordeel van die regter aanval sonder dat dit uit die beslissing blyk. Die toets na die vooroordeel van 'n regter is 'n objektiewe toets wat bestaan voordat die orgaan nog enige regsprekende handeling verrig het (sien later). 'n Regter wat bevooroordeel is en 'n regsprekende handeling verrig, mag moontlik mala fide optree en so 'n handeling kan wel deur die burgerlike howe gesanksioneer word, maar mala fides en „détournement de pouvoir" is nie dieselfde nie (sien later).

3) Sien bv. Colyvas v. Valuation Court, Pretoria & Another, 1961 (3) S.A. 41 (T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Hierdie reël se toepassing is baie vaag in ons reg en geld waarskynlik ten opsigte van alle administratiewe handelinge. Soos ek later sal aandui, ken ons reg eintlik nie die kassasie-prosedure (le recours en cassation) nie. Dit beteken dat die hoër regsprekende liggaam nie op die meriete van die saak ingaan nie, maar die saak terugverwys na die laer hof vir herverhoor as daar 'n reël van prosedure is wat die laer hof nie nagekom het nie of die laer hof 'n regsdwaling begaan het. In sommige gevalle maak wette uitdruklik voorsiening vir moontlike kassasie[1]. Origens huldig ons burgerlike howe 'n baie soepel beleid in hierdie opsig. In die saak van Livestock and Meat Industries Control Board v. Garda[2] sê appèlregter HOLMES op bl. 349 van die verslag: „... the Court has a discretion to be exercised judicially upon a consideration of the facts of each case, and that, although the matter will be sent back if there is no reason for not doing so, in essence it is a question of fairness to both sides". Die hof onderskei hier glad nie tussen die verskillende soorte administratiewe handelinge nie.

Alhoewel dit 'n element van onsekerheid invoer of die burgerlike howe die administratiewe uitvoering self gaan onderneem of nie, is dit te verwelkom dat dié howe 'n soepel beleid in hierdie verband volg. Ten opsigte van regsprekende handelinge van die administrasie behoort die burgerlike howe, tensy die wet daarvoor voorsiening maak, nie oor die meriete van 'n saak te beslis nie, maar die saak vir herverhoor aan die administratiewe regbank terugstuur. Administratiewe regbanke word ingestel om gekompliseerde en soms hoogsgespesialiseerde sake te bereg. Hulle is by uitstek die beste organe om oor sulke sake te beslis.

(5) Die verrigtinge van 'n regsprekende orgaan is geprivilegieerd in dié opsig dat geen lasteraksie ingestel kan word op grond van getuienis en verklarings wat voor die hof gelewer word nie. Die vraag of verrigtinge van administratiewe regbanke geprivilegieerd is, het nog nie in ons howe ter sprake gekom nie. Volgens ons reg is verrigtinge van kwasie-judisiële liggame wel geprivilegeerd[3]. Verrigtinge

---

1) Bv. art. 81 (1) (b) van die Inkomstebelastingwet No. 31 van 1941.

2) 1961 (1) S.A. 342 (A).

3) R.G. McKerron, The Law of Delict, 5e uitg., 1959, bl. 172-173.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van administratiewe regbanke sal a fortiori ook geprivilegieerd wees.

(6) Regsprekende organe het gewoonlik die bevoegdheid om getuies te dagvaar en ander bevele te maak en af te dwing ter versekering van die goeie verloop van sy verrigtinge. Hierdie organe het die inherente bevoegdheid om hul interne orde op 'n dwingende wyse te verseker. 'n Hof mag bv. 'n toehoorder weens minagting van die hof veroordeel as die toehoorder hom nie in die hof kan gedra nie, en mag ook die publiek beveel om die sitting te verlaat as die goeie orde dit vereis.

Administratiewe regbanke behoort dieselfde magte te hê selfs al word dit nie uitdruklik deur een of ander wet verleen nie[1].

C. Suiwer administratiewe Handelinge

'n Mens kan sê dat suiwer administratiewe handelinge van die administrasie alle handelinge is wat nie wetgewend of regsprekend is nie. Daardeur is die probleem van administratiewe handelinge nie opgelos nie, want administratiewe handelinge word in verskillende kategorieë ingedeel. Hierdie kategorieë is nie almal bloot nuttigheidsonderskeidings nie. Die reg heg besondere waarde en betekenis aan hierdie onderskeidings. 'n Bespreking van administratiewe handelinge het die taak om die verskillende kategorieë van administratiewe handelinge te ondersoek en te bepaal wat die gevolge is wat die reg aan die onderskeid verleen.

Administratiewe handelinge kan ter aanvang verdeel word in eensydige en meersydige handelinge. Meersydige administratiewe handelinge geskied met die wilsooreenstemming van twee of meer administratiefregtelike subjekte, byvoorbeeld administratiefregtelike ooreenkomste soos die sluiting van 'n amptenaarskontrak, vrywillige ouderdomsversekering, ooreenkomste tussen twee owerheidsorgane[2]. Baie van hierdie meersydige administratiewe handelinge word deur die privaatreg beheers, byvoorbeeld koopkontrakte wat deur die administrasie gesluit word, ens.

---

1) Sien R. v. Dumezweni, 1960(3) S.A. 490 (E). Hierdie saak handel eintlik oor Bantoe-administratiefreg ten opsigte van openbare kapteinsvergaderings. Ons reg ken nie so 'n streng reël nie, naamlik dat lede van die publiek nie voor die einde van 'n vergadering die verrigtinge mag verlaat nie. Ons reg ken egter wel dieselfde beginsel ten opsigte van hofverrigtinge, naamlik dat die hof sy interne orde op 'n dwingende wyse kan verseker. (Die appèlhofuitspraak in bogenoemde saak het net gehandel oor die bewys van Bantoe gemene reg : R. v. Dumezweni, 1961 (2) S.A. 751 (A).)

2) Sien Vegting, a.w. I, bl. 393, e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Eensydige administratiewe handelinge is die handelinge van 'n administratiewe orgaan sonder die samewerking van enige ander subjek. Die eensydige administratiewe handelinge is die duidelikste manifestering van owerheidsgesag in 'n staat. 'n Mens moet duidelik onderskei tussen die wyse van totstandkoming van 'n administratiefregtelike verhouding en die optrede van die administratiewe orgaan binne daardie verhouding. As ek aansoek doen vir 'n handelslisensie, tree ek vrywillig in verhouding met die lisensieraad. Die totstandkoming van die administratiefregtelike verhouding geskied dus op 'n tweesydige wyse. Die toestaan of weiering van die lisensie is egter 'n eensydige administratiewe handeling en ek het geen seggenskap oor die toestaan of weiering daarvan nie. Dit kan ook gebeur dat 'n administratiefregtelike verhouding wat deur 'n meersydige administratiewe handeling tot stand gekom het, later deur 'n eensydige administratiewe handeling beëindig of gewysig word. Ek gaan byvoorbeeld 'n diensverhouding met die staat aan; dit is 'n meersydige handeling, want beide die staat en ek stem daartoe in. Later beëindig die staat die dienskontrak op 'n eensydige manier en ontslaan my. Alhoewel daar baie meersydige administratiewe handelinge is wat deur die administratiefreg beheers word[1], word die meeste deur die privaatreg beheers omdat hulle op 'n basis van gelykheid verrig word. In die verdere bespreking onder hierdie hoof sal ek my as uitgangspunt by die eensydige administratiewe handeling bepaal en slegs in sommige gevalle die meersydige handeling by wyse van vergelyking bespreek.

Die eensydige administratiewe handelinge word in die Nederlandse regsliteratuur 'n <u>beskikking</u> genoem. Dit is 'n woord wat ons sonder beswaar in die Afrikaanse regstaal kan opneem[2]. 'n Beskikking kan as volg omskryf word: dit is die eensydige

---

1) Byvoorbeeld kollektiewe arbeidersooreenkomste: <u>Lebombo Estates (Pty.) Ltd. v. Umfolozi Co-op. Sugar Planters Ltd.</u>, 1963 (3) S.A. (623 (A). Dit sal ook die geval wees in 'n administratiewe kontroleverhouding waar die hoër orgaan net 'n goedkeuringsbevoegdheid ten opsigte van die handelinge van laer organe het en nie selfstandig mag optree nie. Die Minister mag bv. nie Universiteitsregulasies op eie houtjie uitvaardig nie, hy kan alleen die voorstelle van die Universiteitsraad goed- of afkeur, met ander woorde as hy dit goedkeur tree hy saam met die Universiteitsraad op. Die belang om dit as 'n meersydige handeling te beskou, is daarin geleë dat as die Universiteitsraad op 'n ongeoorloofde manier opgetree het en die Minister keur hul voorstelle goed, kan die regulasies aangeval word nieteenstaande die Minister se goedkeuring.

2) Die Engelse woord vir beskikking sal <u>disposition</u> wees. Regter Van den Heever het dit reeds in hierdie betekenis in die saak van <u>Sachs v. Donges N.O.</u>, 1950 (2) S.A. 265 (A) op bl. 309 gebruik.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

handeling van 'n administratiewe orgaan (anders as wetgewende of regsprekende handelinge) waardeur in 'n gegewe omstandigheid 'n individuele regsverhouding geskep, vasgestel, gewysig of opgehef word of waardeur sodanige skepping, vasstelling, wysiging of opheffing van 'n regsverhouding geweier word[1]. Die volgende punte kan net weer beklemtoon word:-

(a) 'n Beskikking geskied uit hoofde van die administratiewe orgaan se owerheidsgesag.

(b) 'n Beskikking geld slegs vir 'n individuele administratiefregtelike verhouding. Handelinge wat algemene verhoudings skep of wysig, is ook eensydige handelinge, byvoorbeeld die uitvaardiging van 'n proklamasie, maar sulke eensydige wetgewende handelinge van die administrasie val buite my omskrywing van 'n beskikking. 'n Administratiewe orgaan mag nie 'n algemene verhouding deur middel van 'n beskikking reël nie. As 'n munisipaliteit die reëling van munisipale swembaddens deur besluit wil reël, sal dit ongeldig wees.

Die Verskillende Administratiewe Handelinge of Beskikkings

Beskikkings van die administrasie vertoon 'n groot verskeidenheid. 'n Mens kan beskikkings volgens hulle regskrag indeel (bv. regsvasstellende beskikkings, regskeppende beskikkings, regswysigende beskikkings, ens.) of volgens hulle inhoud (bv. deklaratore- en konstitutiewe beskikkings)[2]. Of 'n mens kan beskikkings indeel volgens die objek van die administratiefregtelike verhouding, byvoorbeeld beïnvloeding van gedrag, stimulering van sekere werksaamhede, voorsiening van behoeftes, ens.[3]. 'n Indeling van beskikkinge, hetsy volgens inhoud, hetsy volgens regskrag, het beslis praktiese waarde, al is dit selfs net van regswetenskaplike betekenis, want sodoende kan die verskillende administratiewe beskikkings geklassifiseer en bestudeer word. So 'n klassifikasie sal egter altyd blootstaan vir kritiek en akademiese dispute. Dus, alhoewel dit noodsaaklik vir die bestudering van die vak

---

1) Sien Stellinga, a.w. bl. 159; Vegting, a.w. I, bl. 227. Vegting, a.w. I, bl. 321 is van mening dat negatiewe beskikkinge, dit wil sê weiering om 'n bestaande verhouding te wysig of 'n nuwe te skep, nie 'n besondere klas op hul eie vorm nie. Myns insiens is sy redenasie te onnatuurlik - feit is dat sulke negatiewe beskikkings wel deeglik regsgevolge het.

2) Sien die indelings van Van der Pot en Donner onderskeidelik, aangehaal deur Vegting, a.w. I, bl. 319, e.v.

3) Vegting, a.w. I, bl. 163, ook Freund se tweede deel is op so 'n onderskeiding gegrond.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

kan wees, moet 'n mens nie te veel waarde daaraan heg nie.

Het dit hoegenaamd enige regswaarde om 'n indeling van verskillende beskikkings te maak? Daar bestaan in ons reg wel 'n indeling van administratiewe handelinge wat van groot belang is. Dit is naamlik die onderskeid tussen kwasie-judisiële en administratiewe handelinge. Dit is 'n indeling waaraan ons reg belangrike gevolge heg wat betref die wyse van optrede van administratiewe organe en soms ook wat betref die burgerlike howe se hersieningsbevoegdheid.

1. Kwasie-judisiële en administratiewe beskikkings

Moet 'n mens praat van 'n kwasie-judisiële diskresie of 'n kwasie-judisiële handeling? STEYN[1] praat deurgaans van 'n kwasie-judisiële diskresie; ons howe praat dikwels van 'n kwasie-judisiële handeling of funksie, dikwels van 'n kwasie-judisiële diskresie[2]. Sonder om puntenerig te wil wees, dink ek 'n mens moet hier duidelik onderskei. Dit is onmoontlik om te praat van 'n kwasie-diskresie, want daardeur word bedoel 'n diskresie soos dié van die howe of regsprekende liggame. 'n Diskresie wat 'n orgaan het, is die bevoegdheid om op 'n sekere wyse op te tree met inagneming van die bestaan en aard van die omringende omstandighede; die oppotuniteit of wenslikheid van die optrede word deur die orgaan beoordeel. Laasgenoemde vryheid van oordeel is die diskresie wat die orgaan het. Daar is egter niks wat die diskresie wat howe in sekere sake het, onderskei van die diskresie van ander administratiewe organe nie. Die diskresie wat 'n hof het om 'n vonnis op te skort, verskil byvoorbeeld glad nie van die diskresie wat die minister het om dissiplinêr teen 'n amptenaar op te tree of nie.

Wat wel waar is, is dat howe in die uitoefening van hulle diskresie, òf enige ander bevoegdheid, 'n sekere modeloptrede geskep het. 'n Kwasie-judisiële handeling sal dus 'n handeling deur 'n nie-regsprekende orgaan wees wat lyk op dié modeloptrede van die howe. Handelinge van howe is vasstelbare optredes. 'n Mens kan derhalwe wel handelinge van ander administratiewe liggame daarmee vergelyk en sê dat jy in een of ander geval te doen het met 'n

---

1) A.w., bl. 233, e.v.

2) In die saak van R. v. Nomveti, 1960 (2) (S.A.) 1(8)(E), praat regter Wynne van 'n kwasie-judisiële diskresie (bl. 118), regter O'Hagan praat van 'n kwasie-judisiële funksie (bl. 120). In die saak van Minister of the Interior & Another v. Sundarjee Investments (Pty.) Ltd., 1960(3) S.A. 348(T) op bl. 352 praat regter Williamson weer van 'n kwasie-judisiële handeling („act"). Rose Innes a.w. bl. 47 praat van „quasi-judicial" en „absolute discretions."

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

handeling wat lyk soos 'n handeling deur 'n regsprekende liggaam. Omdat die betrokke handeling egter nie dié van 'n regsprekende orgaan is nie, is dit 'n kwasie-judisiële handeling. 'n Kwasie-judisiële diskresie is iets onbepaalbaars. 'n Kwasie-judisiële handeling is eenvoudig 'n handeling wat lyk op 'n regsprekende, judisiële handeling maar dit nie in werklikheid is nie, omdat die orgaan wat dit verrig nie 'n regsprekende orgaan is nie en nie regsprekende handelinge verrig nie.

Die moeilike vraag is om vas te stel wanneer 'n administratiewe handeling die kenmerke van 'n judisiële handeling sal hê om dit as kwasie-judisieel te stempel.

(1) Die onderskeid tussen kwasie-judisiële en administratiewe handelinge kom uit die Engelse reg. Die bekendste omskrywing daarvan word in die verslag van die Donoughmore-kommissie gegee[1]. Hierdie onderskeid is in ons regspraak oorgeneem. In die saak van Peri-Urban Areas Health Board v. Administrator, Tvl.[2] haal die hof die Kommissie se omskrywing op bl. 674 van die verslag aan. Volgens hulle bevat 'n kwasie-judisiële handeling („beslissing") die volgende elemente:

„A quasi-judicial decision presupposes an existing dispute between two or more parties and involves

(1) the presentation (not necessarily orally) of their case by the parties to the dispute;

(2) if the dispute between them is a question of fact, the ascertainment of the fact by means of evidence adduced by the parties to the dispute and often with the assistance of argument by or on behalf of the parties on the evidence;

- it does not necessarily involve

(3) the submission of legal argument by the parties, if the dispute between them is a question of law;

- and it never involves

(4) a decision which disposes of the whole matter by a finding upon the facts in dispute and on application of the law of the land to the facts so found, including where required, a ruling upon any disputed question of law.

The place of (4) is in fact taken by administrative action, the character of which is determined by

---

1) Sien Griffith en Street, a.w., bl. 231, e.v.

2) 1961 (3) S.A. 669(T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

> the Minister's free choice ... Decisions which are purely administrative stand on a wholly different footing from quasi-judicial as well as from judicial decisions and must be distinguished accordingly ... In the case of administrative decisions, there is no legal obligation upon the person charged with the duty of reaching the decision to consider and weigh submissions and arguments, or to collate any evidence or to solve any issue. The grounds upon which he acts, and the means which he takes to inform himself before acting, are left entirely to his discretion".

In Engeland is daar baie kritiek teen hierdie indeling[1]. 'n Skrywer soos S.A. DE SMITH vermy selfs die benaming „kwasie-judisieel".

'n Paar van die vernaamste punte van kritiek is die volgende:-

(1) Die Komitee gaan van die veronderstelling uit dat burgerlike howe in die vervulling van hul judisiële funksie bloot meganies, glad nie regskeppend nie en ook sonder 'n eie diskresie te werk gaan. Die burgerlike howe oefen wel deeglik 'n diskresie uit, byvoorbeeld by die vasstelling van 'n vonnis, by die vraag of hulle die eiser in 'n aansoek om egskeiding se eie owerspel sal kondoneer of nie, ens.[2]. As gevolg van ons presedentestelsel is die howe soms nie net regsvertolkers nie, maar ook regskeppers.

---

1) Sien H.W.R. Wade, Quasi-Judicial and its Background, 10 Cam. L.J. (1948-1950), bl. 216 op bl. 216 vir Jennings se besware.

2) In die saak van Gunn & Another N.N.O. v. Barclays Bank D.C.O. 1962 (3) S.A. 678 (A) moes die hof byvoorbeeld bepaal hoe ver sy diskresie strek in die geval van art. 29(2) van Wet No. 24 van 1936. Sien ook Griffith en Street, a.w. bl. 145: „The Committee assumes that the functions of the Courts is mechanical, uncreative and never discretionary"; W.A. Robson, a.w. bl. 144 e.v. Ook in Frankryk word die onderskeid tussen 'n regsprekende en 'n administratiewe handeling soms in die bestaan al dan nie van 'n diskresie gesoek. Denis Jacquemart, Le Conseil d'Etat, Juge de Cassation, tesis, Lille, 1957, verklaar op bl. 66: „Telle est la profonde différence qui sépare l'act administratif de l'acte de juridiction: le lien qui unit la constatation à la décision est à base d'opportunité dans l'acte administratif, il est à base de legalité dans l'acte juridictionnel". Dit is egter nie korrek nie. Soos ek later sal aandui, neem 'n hof ook soms oorwegings van doelmatigheid („opportunité") in ag by die uitspreek van sy beslissing, byvoorbeeld om te besluit of 'n voorskrif van prosedure gebiedend of slegs aanwysend is.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(2) Die Komitee is die mening toegedaan dat daar in die geval van 'n administratiewe handeling geen dispuut tussen die partye bestaan nie. Hulle gee die voorbeeld waar 'n minister 'n aansoek om naturalisasie van 'n vreemdeling weier. Alhoewel dit moontlik is dat daar in so 'n geval 'n dispuut tussen die aansoekdoener en die minister kan ontstaan, laat die Engelse burgerskapswet in hierdie geval nie die aansoekdoener toe om te appèlleer teen die beslissing van die minister nie, met ander woorde die aansoekdoener word regtens nie toegelaat om in dispuut met die minister te kom nie.

Dit is ook geensins waar dat in die geval van kwasie-judisiële handelinge daar altyd 'n dispuut is nie. Veeleer ontstaan die dispuut eers vanweë die kwasie-judisiële handeling; ten tye van die kwasie-judisiële handeling is daar egter nog geen dispuut nie. As ek om 'n lisensie aansoek doen en niemand dit teenstaan nie, is daar geen dispuut nie, nogtans is die verlening van 'n lisensie 'n kwasie-judisiële handeling[1]. Eers as die lisensieraad my aansoek weier, is daar sprake van 'n dispuut; ten tye van die verrigting van die kwasie-judisiële handeling hoef daar geen dispuut te wees nie.

(3) Volgens die Komitee se uiteensetting wil dit voorkom of kwasie-judisiële en administratiewe handelinge nie noodwendig deur middel van „an application of the law of the land to the facts" hoef te geskied nie. Dit is geheel en al verkeerd want by enige administratiewe handeling moet die „law of the land" (in hierdie geval die betrokke administratiefregreëls) op die betrokke geval toegepas word. 'n Handeling wat nie die „application of the law of the land to the facts" behels nie, is uiteraard onwettig.

(2) In ons regspraak het die onderskeid tussen kwasie-judisiële en administratiewe handelinge al dikwels moeilikheid opgelewer. Ons appèlhof het al gewaarsku dat „one must be careful not to elevate what may be no more than a convenient classification into a source of legal rules. What primarily has to be considered ... is the statutory provision in question, read in its proper context. (Appèl-

---

1) Vergelyk byvoorbeeld Krog v. Dranklisensieraad vir gebied 42 en 'n ander, 1961 (3) S.A. 415 (A); Stellenbosch Municipality and another v. Hani, 1959 (3) S.A. 586 (K).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

regter Schreiner in die saak van Pretoria North Town Council v. A.I. Electric Ice Cream Factory (Pty.) Ltd.[1]. Daarenteen beweer appèlregter HALL in die saak van Laubscher v. Native Commissioner, Piet Retief[2]:

„... this classification in quasi-judicial and administrative powers appears to me very aptly expressed ..."

Na aanleiding van appèlregter SCHREINER se aanbeveling in die Pretoria North Town Council-beslissing maak ons howe teenswoordig dikwels gebruik van die metode om onderscek in te stel na die aard van die verleende diskresie en die betekenis van die magtigende wet. Hieruit word vasgestel of hulle met 'n kwasie-judisiële handeling te doen het. Maatstawwe wat byvoorbeeld gebruik word, is in hoeverre die magtigende wet die belange van die individu wil beskerm, of die audi alteram partem-reël uitgesluit word en hoe wyd die diskresie is[3].

'n Metode wat ons howe dikwels aanwend om uit te vind of 'n handeling kwasie-judisieel van aard is, is om te vra of die beslissing die individu se vryheid of eiendomsregte aantas of ander regsgevolge vir hom meebring[4]. Hierdie toets is egter nie absoluut nie, want dit is denkbaar dat 'n administratiewe handeling sonder om kwasie-judisieel te wees ernstige gevolge vir die individu kan hê ten opsigte van sy regte en voorregte. Sien byvoorbeeld die Hoofregter se opmerking in die saak van Cassem v. Oos-Kaapse Komitee van die Groepsgebiederaad[5], asook Minister of the Interior & another v. Mariam[6]. In laasgenoemde saak word die grond van 'n Asiaat onteien en verkoop - inderdaad ernstige gevolge vir die Asiaat -, nogtans bevind die hof dat die Minister geen kwasie-judisiële handeling verrig het nie[7].

---

1) 1953 (3) S.A. 1(A) op bl. 11.

2) 1958 (1) S.A. 546 (A) op bl. 553.

3) Sien bv. Sundarjee Investments v. De Vos Hugo and Another, 1959 (2) S.A. 376 (T), Van Wyk N.O. & Another, v. Van der Merwe, 1957 (1) S.A. 181 (A); Mariam v. Minister of the Interior, 1959 (1) S.A. 213(T) asook prof. Ellison Kahn, Quasi-judicial and Purely Administrative Functions and Discretions, S.A.L.J. (1958) Vol. LXXV, bl. 266 op bl. 268.

4) Sien bv. Minister of the Interior v. Bechler, 1948 (3) S.A. 409(A) R. v. Nomveti, 1960(2) S.A. 108 (E) op bl. 120.

5) 1959 (3) S.A. 651(A) op bl. 659.

6) 1961 (4) S.A. 740 (A).

7) Sien ook Freinkel v. Scheepers, 1961 (1) S.A. 271 (W).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

In verband met die onderskeid tussen kwasie-judisiële en administratiewe handelinge is daar twee vrae om te beantwoord:

(1) Waar kom die onderskeid vandaan?

(2) Wat is die betekenis van die onderskeid in Suid-Afrikaanse administratiefreg?

(3) Die herkoms van die onderskeid tussen kwasie-judisiële en administratiewe handelinge

Die herkoms van hierdie onderskeid is nie moeilik om vas te stel nie. Dit kom naamlik uit die Engelse prosesreg. In Engeland kan daar alleen deur middel van bevelskrifte („writs") teen administratiewe liggame opgetree word. Die bevelskrifte wat teen die administrasie aangewend kan word, is die writs of certiorari, prohibition, mandamus, injunction en habeas corpus. Mettertyd is die prosedure ter verkryging van hierdie bevelskrifte vereenvoudig sodat hulle nou eintlik gewone hofbevele is. Oor die geaardheid en toepassing van hierdie bevelskrifte sal in die tweede deel meer uitvoerig gehandel word. Vir 'n begrip van die onderskeid tussen kwasie-judisiële en administratiewe handelinge, is dit voldoende om kortliks die bevelskrifte van certiorari, prohibition en die mandamus te bespreek.

Die bevelskrifte van certiorari en prohibition is van oudsher aangewend deur die burgerlike howe om oorskryding van jurisdiksie deur laerhowe (veral die howe van vredesregters, justices of peace) aan bande te lê. Prohibition verhoed 'n laerhof om voort te gaan met 'n handeling wat neerkom op 'n oorskryding van jurisdiksie terwyl certiorari aangewend word om die beslissing van 'n laerhof te vernietig wat sy jurisdiksie oorskry het. Mettertyd is hierdie regsmiddels uitgebrei ten opsigte van alle laerhowe, administratiewe regbanke, ministers en amptenare. Om geregtig te wees op hierdie regsmiddels moes 'n applikant kon bewys dat die betrokke owerheidsorgaan wie se beslissing hy wil aanval, judisieel gehandel het. Om nog groter toepaslikheid aan hierdie twee regsmiddels te verleen, is hulle aanwendbaar gemaak ten opsigte van enige administratiewe handeling wat naastenby die geaardheid van 'n regsprekende, judisiële handeling dra. Dit is as gevolg hiervan dat die Engelse burgerlike howe die begrip kwasie-judisieel ontwerp het, naamlik om die bevelskrifte van certiorari en prohibition daarop van toepassing te maak. Om te bepaal wanneer 'n administratiewe handeling kwasie-judisieel is, verskaf ook die Engelse howe hoof-

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

brekens en lei dikwels tot inkongruïteite[1]. Engelse burgerlike howe aanvaar nogal maklik 'n kwasie-judisiële handeling waar dit gaan om die verlening van 'n bevelskrif van certiorari. As die administrasie egter op privilegie wil steun in lasteraksies, is die burgerlike howe minder geneig om kwasie-judisiële aktiwiteite te aanvaar[2].

Gronde waarop certiorari en prohibition deur die burgerlike howe teen 'n administratiewe handeling verleen sal word, is die volgende: gebrek aan regsbevoegdheid (jurisdiksie); verbreking van die reëls van natuurlike regverdigheid; regsdwaling op die feite („error of law on the face of the record"); bedrog en samespanning.

'n Mandamus kan aangevra word teen enige owerheidsorgaan (behalwe 'n amptenaar van die Kroon) om hom te verplig om sy funksie te verrig. Die handelinge wat van die owerheidsorgaan geëis word, hoef nie net judisieel te wees nie maar sluit enige administratiewe handelinge in. 'n Mandamus en 'n bevel van certiorari kan verenig word, maar in so 'n geval moet die gewraakte handeling judisieel of kwasie-judisieel van aard wees.

Uit bostaande is dit verstaanbaar waarom die Engelse regswetenskap dit soms nodig geag het om 'n logiese onderskeid tussen kwasie-judisiële en administratiewe handelinge te trek, naamlik om die bevelskrifte van certiorari en prohibition daarop van toepassing te maak. Die Engelse burgerlike howe self is glad nie konsekwent in hul toepassing van die onderskeid nie. Hulle besluit veeleer vooraf of hulle die regsmiddels gaan toestaan of nie (uit billikheids- of omstandigheidsoorwegings) en probeer dan daarna hul beslissing te regverdig deur ex post facto die administratiewe handeling in die gewenste vorm in te klee[3].

---

1) Sien veral die insiggewende artikel van S.A. de Smith, Wrongs and Remedies in Administrative Law", 15 Modern Law Review (1952), bl. 189, en veral op bl. 201, e.v. waar hy die uitsprake in die sake van Kendal Hotels v. Keyser N.O. (1947) 1 All E.R. 488 en R. v. Registrar of Pontypridd County Court (1948) 1 All E.R. 218 vergelyk.

2) Lefébure, a.w. bl. 80-85 en die sake deur hom aangehaal.

3) Griffith en Street, a.w., bl. 149: „The lack of statutory precision has left the courts much freedom of action to decide for themselves how closely they shall supervise administrative action. They have not, it is submitted, first characterised the act and then applied the appropriate review, rather have they looked at the consequences of the various possible characterisations, decided to what extent they wish to interfere, and then as far as possible categorised the act so as to attain the desired end. Of course this process is inarticulate, and the judgments are cast in a mould of formal logic which conceals the skill and discretion with which the choice of premises has been made".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(4) Die belang van die onderskeiding tussen kwasie-judisiële en administratiewe handelinge vir die Suid-Afrikaanse administratiefreg

Die Engelse prosesregtelike formalisme bestaan nie by ons nie. Hoe het hierdie onderskeid by ons te lande gekom? Dit is 'n ondersoek op sy eie na die regstegnieke wat ons burgerlike howe aanwend. Vir ons ondersoek is dit taamlik nutteloos om daarop in te gaan. Die vraag wat vir ons van belang is, is watter betekenis het hierdie onderskeid in ons administratiefreg?

Die werklike betekenis van hierdie onderskeid vir ons reg is dat in die geval van kwasie-judisiële handelinge, moet die administratiewe orgaan wat die handeling verrig die reëls van natuurlike regverdigheid in ag neem, behalwe as dié reëls deur 'n wet uitgesluit word[1]. By die toepassing van hierdie reël deur ons burgerlike howe vind 'n mens die volgende eienaardighede:-

(a) Soms wek uitsprake van ons howe die indruk dat 'n onderdaan slegs kwasie-judisiële handelinge voor die burgerlike howe kan betwis. Die sogenaamd suiwer administratiewe handelinge val amper geheel en al buite

---

Oor die bevelskrifte van certiorari en prohibition sien: René David in Dicey, Law of the Constitution, 9e druk, bl. 523-524; S.A. de Smith, a.w. bl. 274-290; Griffith en Street, a.w. bl. 231-240; Hood Phillips, Constitutional Law, 2e uitg. 1957, bl. 411; E.W. Ridges, Constitutional Law, 8e uitg. 1950 sê op bl. 291: „'Judicial' is, however, widely interpreted and has come to mean, almost the act of any authority or tribunal whereby the rights of the individual or his property may be affected".; Sir C.T. Carr, a.w. bl. 106 meen dat 'n eenvoudige en praktiese toets om tussen administratiewe en judisiële handelinge te onderskei, is om te vra of die writ of certiorari op die handelinge van toepassing is; C.K. Allen, Law and Orders, 1945, bl. 61, 85 (op bl. 73 erken hy dat die Engelse howe se onderskeiding tussen judisiële, kwasie-judisiële en administratiewe handelinge nie wetenskaplik is nie maar van groot praktiese waarde omdat dit bepaal welke regsmiddel verleen word); Goodnow, a.w. bl. 202; S.O. van Poelje, a.w. bl. 196: C.J. Hamson, a.w. bl. 149, 175, 176; Freund, a.w. bl. 260; Raubenheimer, a.w. bl. 51 en die skrywers deur hom aangehaal; Kenneth Culp Davis, English Administrative Law - An American View , Public Law, Summer 1962 bl. 139 op bl. 149 en die skrywers deur hom aangehaal.

1) Soms kan reëls van natuurlike regverdigheid ook deur gewoonte uitgesluit word: Nyangeni v. Minister of Bantu Administration & Development & Another, 1961 (1) S.A. 547 (E). Hahlo en Kahn, a.w. bl. 190.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die howe se hersieningsbevoegdheid[1].

By 'n bespreking van die howe se hersieningsbevoegdheid sal meer volledig op die vraag ingegaan word in watter gevalle die burgerlike howe se hersieningsbevoegdheid uitgesluit word. Dit is genoeg om hier uitdruklik te meld dat die feit of 'n handeling kwasie-judisieel of administratief is, niks te doen het met die bestek van die howe se hersieningsbevoegdheid nie. Die algemene reël is dat in die geval van kwasie-judisiële handelinge die reëls van natuurlike regverdigheid nagekom moet word, terwyl in die geval van administratiewe handelinge die administratiewe orgaan nie die reëls hoef na te kom nie.

(b) Bostaande is die algemene reël. In die praktyk vind 'n mens egter dat dit dikwels gebeur dat die burgerlike howe 'n handeling van die administrasie as administratief bestempel en nieteenstaande daarvan vereis dat die reëls van natuurlike regverdigheid nagekom moet word[2]. Dikwels gebeur dit dat die burgerlike howe hulle nie wil uitspreek oor die vraag of hulle met 'n kwasie-judisiële of met administratiewe handelinge te doen het nie, maar sonder meer vereis dat die reëls van natuurlike regverdigheid nagekom word. In die saak van Rajah and Rajah Ltd., v. Ventersdorp Municipality[3] sê appèlregter HOLMES: „In principle it seems to me that the Court should likewise not interfere in the present case at the instance of the council, whatever the precise nature of the present proceedings, since it is clear that there has been no prejudice to the

---

1) Sien appèlregter Hall se uitspraak in die saak van Laubscher v. Native Commissioner, 1958 (1) S.A. 546 (A) en Prof. Kahn se opmerkings op bl. 268 van sy reeds vermelde artikel in die Law Journal, Vol. LXXV, 1958, oor dié uitspraak. Sien ook Matsoelana v. Minister of Bantu Administration, 1960 (2) S.A. 89(W).

2) Vergelyk Van Coller v. Administrator, Transvaal, 1960 (1) S.A. 110(T). In die saak van The State v. Shangase, 1962 (1) S.A. 543 (N) noem regter James op bl. 550 'n bevel ingevolge art. 44 van Wet No. 25 van 1945 'n „administrative order" - nietemin vereis hy dat reëls van natuurlike regverdigheid nagekom moet word. Sien ook S. v. Shangase, 1963 (1) S.A. 132(A). In hierdie uitspraak beslis die hof dat daar wel aan die reëls van natuurlike regverdigheid voldoen is as 'n geleentheid vir besware aangebied is na uitreiking van die bevel, maar voor die ten uitvoerlegging daarvan. 'n Mens vra jou af of sulke besware enige effek kan hê, veral in die lig van ons howe se opvatting dat 'n administratiewe orgaan na die verrigting van 'n sekere handeling functus officio is en dit nie meer kan herroep nie.

3) 1961 (4) S.A. 402 (A) op bl. 408.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

public interest which the Council represents. The underlying principle is that the court is disinterested in academic situations" (my onderstreping). In die saak van In re Mabaso[1] sê regter HENNING: „Whether an enquiry such as the one under consideration is administrative or a judicial proceeding, the person who is subject to the enquiry is in my judgment entitled to put his case fully before the presiding officer". Sien ook die saak van Peri-Urban Areas Health Board & Another v. Administrator, Transvaal & Others[2].

'n Slotsom waartoe 'n mens na aanleiding van bostaande kan kom, is dat die onderskeid tussen kwasie-judisiële en administratiewe handeling 'n onnodige onderskeid is en dat dit gerus uit ons reg geweer kan word. Dit sou regspolities ook 'n wenslike oplossing wees want die onderskeid het as 'n vals veronderstelling ons reg binnegesluit (ons ken naamlik nie die verskillende prosesregtelike formaliteite van die Engelse reg nie), en dit hou die gevaar in dat ons howe die hedendaagse Engelse rigting wat uit hierdie onderskeid voortspruit, gaan navolg. Soos later aangedui sal word, het die Engelse howe die afgelope paar jaar die toepassing van die reëls van natuurlike regverdigheid geweldig ingekort.

Bogenoemde oplossing sal nog nie juis enige praktiese verligting bring nie. Die belangrike vraag is naamlik om vas te stel in welke gevalle van administratiewe handelinge die howe die nakoming van reëls van natuurlike regverdigheid sal vereis. Sowel vir administrasie as onderdaan is dit 'n belangrike vraag.

In dié opsig bestaan daar groot regsonsekerheid. 'n Mens kry die indruk dat alle eisers maar pleit dat reëls van natuurlike regverdigheid nie nagekom is nie en dan hoop vir die beste. Die howe is glad nie konsekwent in hul ontwerp van kwasie-judisiële handelinge nie, gevolglik is dit baie moeilik (veral as daar nie 'n presedent bestaan nie) om te voorsien wat die howe se beslissing gaan wees.

My eie oplossing is die volgende: 'n mens kan die benaming kwasie-judisiële handeling behou omdat dit taamlik ingeburger is. Maar 'n mens moet baie versigtig wees om nie Engelse uitsprake in dié verband sonder meer na te volg nie omdat die Suid-Afrikaanse reg - juis vanweë die primêre feit dat ons nie die verskillende prosesregtelike formaliteite ken nie - heeltemal anders ontwikkel het.

---

1) 1960 (3) S.A. 686 (N) op bl. 686.
2) 1961 (3) S.A. 669 (T) op bl. 674.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

As algemene reël kan gesê word dat in die geval van kwasie-judisiële handelinge die administratiewe orgaan wat die handelinge verrig die reëls van natuurlike regverdigheid moet nakom[1]. Wat is 'n kwasie-judisiële handeling?

(i) Ten eerste moet die handeling in die uitoefening van 'n diskresie geskied. Indien 'n administratiewe handeling sonder die uitoefening van 'n diskresie geskied, geskied dit sonder die nakoming van reëls van natuurlike regverdigheid, want in so 'n geval moet die administrasie 'n sekere voorgeskrewe handeling verrig en dit het geen betekenis om onderdane wat deur dié optrede geraak gaan word, die geleentheid te gee om hul saak te stel of nie[2]. Gestel 'n wet bepaal dat alle burgers van 65 en ouer op ouderdomspensioen geregtig is. Die amptenaar belas met die

---

1) 'n Mens moet egter nie die kar voor die perde inspan nie en beweer dat omdat reëls van natuurlike regverdigheid nagekom moet word, is dit 'n kwasie-judisiële handeling - sien H.W.R. Wade in sy reedsaangehaalde artikel 10 Cam. L.J., bl. 216 op bl. 228. Daar moet vasgestel word of dit 'n kwasie-judisiële handeling is ten einde te bepaal of die reëls van natuurlike regverdigheid nagekom moet word, en nie andersom nie.

2) In hul monograaf Rule of Law, A study by the Inns of Court, Conservative and Unionist Society, 1955, onderskei die outeurs tussen „discretionary and mandatory powers": eersgenoemde bevoegdheid gee aanleiding tot 'n handeling ten opsigte waarvan reëls van natuurlike regverdigheid geld, laasgenoemde bevoegdheid gee aanleiding tot handeling ten opsigte waarvan dié reëls nie geld nie. „Discretionary powers differ from mandatory powers in that the person armed with a discretionary power is left with a choice whether or not to exercise it in given circumstances; whereas a mandatory decision follows automatically from the given circumstances ... What the Donoughmore Committee, finding the expression in its terms of reference, called a "quasi-judicial decision' is (adapting our terminology) an administrative decision made under discretionary powers after a dispute has already arisen as to the exercise of these powers in the particular case" (bl. 35). Tereg wys die outeur daarop dat daar 'n uitoefening van 'n diskresie kan wees sonder dat daar 'n dispuut is. Sien ook die outeur se bespreking van die saak R. v. L.C.C., ex parte The Entertainments Protection Association (1931) 2. K.B. 215 op bl. 45-46.

Hierdie monograaf is 'n besonder verdienstelike werkie maar stel die saak te simplisties voor omdat die reëls van natuurlike regverdigheid nie by alle diskresionêre handelinge aangewend hoef te word nie.

'n Goeie voorbeeld van 'n geval waar 'n administratiewe optrede geen diskresie inhou nie, is die saak van Minister of the Interior & Another v. Mariam, 1961 (4) S.A. 740(A) - 'n mens sou kon redeneer dat die Minister wel 'n diskresie het wanneer hy moet onteien; in hierdie geval moes hy onteien en selfs al sou hy dit vir 'n rukkie uitstel, was dit onafwendbaar.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

toekenning van pensioene het geen diskresie nie, hy moet eenvoudig die pensioen toestaan of nie - die enigste gronde waarop hy kan weier om die pensioen toe te staan, is dat die applikant nie 'n burger is of nie 65 jaar is nie. Hy kan nie oorweeg of ouderdomspensioen in 'n betrokke geval nodig is of nie[1]. (Wat 'n diskresie presies behels, sal in die tweede deel behandel word omdat dit in nou verband staan met die bestek van die burgerlike howe se hersieningsbevoegdheid.)

(2) Ten tweede is dit nie in alle gevalle van uitoefening van diskresionêre bevoegdhede dat die reëls van natuurlike regverdigheid toegepas moet word nie. 'n Mens kan nie eenvoudig sê dat in die geval van uitoefening van 'n diskresie die administrasie die reëls van natuurlike regverdigheid moet nakom nie. In die saak van Laubscher v. Native Commissioner, Piet Retief & Another[2] moes die Trustee sy toestemming gee alvorens 'n nie-Bantoe op trustgrond kon resideer; die bevoegdheid van die Bantoesakekommissaris wat toestemming namens die Trustee gee, was onteenseglik 'n diskresionêre bevoegdheid. Nietemin beslis die appèlhof dat die reëls van natuurlike regverdigheid nie in die geval geld nie[3].

Wat is die toets om vas te stel of die reëls van natuurlike regverdigheid in die geval van die uitoefening van 'n diskresie toegepas moet word of nie? Soms word gevra na die geaardheid van die diskresie, byvoorbeeld daar word gevra of 'n mens te doen het met 'n absolute of 'n relatiewe diskresionêre bevoegdheid - in die tweede

---

1) As die wet die bevoegdheid aan die amptenaar gee om slegs ouderdomspensioene toe te ken waar die applikant dit finansieel moeilik het, is daar wel 'n diskresie en kan die amptenaar ook na ander inkomstes en omstandighede van die applikant gaan kyk; sien Mooragang & Sons v. Sugar Industry Quota Tribunal, 1962 (1) S.A. 109(N). In so 'n geval moet die reëls van natuurlike geregtigheid nagekom word.

2) 1958 (1) S.A. 546 (A).

3) Appèlregter Schreiner op bl. 550 van die verslag: „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 empowered, having duly considered what was put before him, to refuse the permit in his discretion".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

geval moet die reëls toegepas word, in die eerste geval nie[1].

Dit is 'n verkeerde toets. Die geaardheid van die diskresie kan die bestek van die burgerlike howe se hersieningsbevoegdheid bepaal, maar het niks met die vraag te doen of die reëls van natuurlike regverdigheid toegepas moet word nie. In die Laubscher-saak sou die eiser nog altyd kon beweer dat die Bantoesakekommissaris nie die feite onder oë geneem het nie, mala fide opgetree het, sy bevoegdheid vir 'n ander doel aangewend het, ens. - hy kan egter nie op nie-nakoming van die reëls van natuurlike regverdigheid steun nie. 'n Administratiewe orgaanse diskresie bestaan nie bloot daaruit om te besluit of reëls van natuurlike regverdigheid sal geld of nie.

Om vas te stel of reëls van natuurlike regverdigheid in 'n geval van uitoefening van 'n diskresionêre bevoegdheid nagekom moet word of nie, hang van die geaardheid van die handeling self af. Die sleutel tot die oplossing word deur hoofregter STEYN in die saak van Cassem en 'n Ander v. Oos-Kaapse Komitee van die Groepsgebiederaad en Andere[2] gegee: „Voordat die funksie van 'n statutêr gemagtigde uit die aard daarvan as quasi-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" (my onderstreping). Die „ander moontlike vereistes" waarvan die Hoofregter praat, kan myns insiens net op een ding dui, naamlik dat dit die uitoefening van 'n diskresie moet wees. Met ander woorde slegs in die geval van belastende of statusverlenende beskikkinge (byvoorbeeld die toestaan van 'n lisensie of

---

1) Raubenheimer, a.w. bl. 158, Rose Innes, a.w., bl. 47. Ook prof. Kahn gaan van die verkeerde standpunt uit. Hy vra naamlik hoe ver strek die howe se hersieningsbevoegdheid (aangehaalde artikel, S.A.L.J., 1958, bl. 266 op bl. 269, 270). Op dié wyse span hy die kar voor die perde in. Reëls van natuurlike regverdigheid moet nie nagekom word omdat die howe se hersieningsbevoegdheid daarmee gemoeid is nie; dit moet nagekom word omdat sekere handelinge dit vereis. Die gevaar van prof. Kahn se benadering is die volgende: die hof bepaal of 'n administratiewe handeling die uitoefening van 'n diskresie inhou al dan nie; as die hof uitgevind het dat 'n diskresie daarmee gemoeid is, vra hulle of die reëls van natuurlike regverdigheid wel nagekom is, is die hof gewoonlik tevrede gestel. Soos ek later sal verduidelik, behoort die howe se navraag in geval van uitoefening van 'n diskresie nie te stop by die vraag of reëls van natuurlike regverdigheid nagekom is of nie.

2) 1959 (3) S.A. 651 (A) op bl. 660.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

permit in sommige gevalle)[1] wat bestaande regte, voorregte of bevoegdhede van persone sal tref en wat gepaard gaan met die uitoefening van 'n diskresie, moet die reëls van natuurlike regverdigheid by die verrigting daarvan nagekom word. Wat onder regte, voorregte en bevoegdhede verstaan word, is reeds verduidelik: dit behels alle subjektiewe regte van onderdane, bevoegdhede wat daaruit voortvloei asook voorregte wat aan hulle toegeken is (die besit van 'n paspoort is 'n voorreg; as die Minister my paspoort wil intrek of wil beperk, moet hy die reëls van natuurlike regverdigheid gehoorsaam tensy die wet dit uitsluit[2]). Om saam te vat: reëls van natuurlike regverdigheid moet nagekom word in die geval van beskikkings

(a) wat die uitoefening van 'n diskresie behels, en
(b) bestaande regte, bevoegdhede of voorregte beïnvloed.

Natuurlik kan 'n wet die toepassing van reëls van natuurlike regverdigheid uitdruklik of by noodwendige implikasie uitsluit - ons howe is egter nie geneë om laasgenoemde moontlikheid ligtelik te aanvaar nie[3].

In die lig van bostaande kan 'n mens nou die Laubscher-beslissing[4] verstaan. In dié geval het ons te doen met 'n begunstigende beskikking: 'n voorreg word aan die applikant toegestaan wat hy nog nie voorheen besit het nie, naamlik om op trustgrond te resideer. Deur sy weiering om die permit toe te staan, het die Bantoesakekommissaris geen bestaande regte, voorregte of bevoegdhede van Laubscher aangetas nie en daarom kon die Kommissaris sy diskresie sonder die nakoming

---

1) Sien Vegting, a.w. I bl. 321 e.v. vir 'n bespreking van belastende en statusverlenende beskikkings; 'n belastende beskikking is 'n beskikking wat sekere beperkings, voorskrifte of bevele op onderdane lê, statusverlenende beskikkings is beskikkings waardeur 'n persoon sekere bevoegdhede en voorregte uit sy verleende status verkry, bv. as ek 'n handelaarslisensie kry, word ek openbare handelaar en daaruit kry ek sekere voorregte.

2) Sonder om hier op die saak in te gaan, meen ek dat die verlening van 'n paspoort 'n beskikking is en nie 'n geval van 'n tweesydige owerheidshandeling is nie. Die saak van Sachs v. Donges, 1950 (2) S.A. 265 word later bespreek. 'n Voorbeeld waar eiendomsregte aangetas is, is die bekende saak van Sinovich v. Hercules Municipal Council, 1946 A.D. 801.

3) R. v. Ngwevela, 1954 (1) S.A. 123(A). In die saak van Stanger Town Council v. Private Townships Board, 1960 (4) S.A. 18 (N) het regter Milne tot die gevolgtrekking gekom dat die Administrateur in die geval van goedkeuring tot 'n private dorpsaanleg sy diskresie sonder die nakoming van die reëls van natuurlike regverdigheid kan uitoefen (bl. 18). Ek meen dat die beslissing korrek is maar nie juis insiggewend nie.

4) 1958 (1) S.A. 546(A).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van reëls van natuurlike regverdigheid uitoefen. Hier het 'n mens met 'n duidelike geval te doen waar die belang wat aan die kant van die onderdaan vereis word om 'n beskikking voor 'n burgerlike hof aan te val, nie noodwendig op die aantasting van 'n reg, bevoegdheid of voorreg gegrond is nie. Niemand betwis Laubscher se belang by die saak nie en as hy byvoorbeeld die nastrewing van 'n ongeoorloofde doel aan die kant van die Kommissaris kon bewys het, sou laasgenoemde se beskikking ongeldig gewees het. Laubscher kan egter nie steun op die aantasting van enige reg of voorreg nie.

Een van die bekendste gevalle waar reëls van natuurlike regverdigheid nagekom moet word, is die verlening van lisensies[1]. Het 'n mens nie ook in die geval van lisensieverlening 'n begunstigende beskikking wat nie die nakoming van reëls van natuurlike regverdigheid vereis nie? Met ander woorde, is die aansoek om 'n permit in die Laubscher-saak en die aansoek om 'n lisensie nie eintlik dieselfde nie? Vir my is daar 'n belangrike onderskeid alhoewel dit nie dadelik opval nie. Voordat daar handelsbeperkings van owerheidswee was, kon elke eienaar sy produkte en ware verkoop waar en wanneer hy wil: dit is 'n bevoegdheid wat hy uit hoofde van 'n subjektiewe reg, sy eiendomsreg het[2]. Hierdie handelsbevoegdhede is soms beperk waar dit in die openbare belang was om dit te beperk[3]. Dit was in dié dae toe die staat hom weinig met

---

1) Sien Krog v. Dranklisensieraad vir Gebied 42 en 'n ander, 1961(3) S.A. 415(A) en die sake in die uitspraak vermeld.

2) Moontlik sou 'n mens vandag reeds kon praat van 'n persoon se subjektiewe reg om handel te drywe - ek laat dit egter daar.

3) Dit is na aanleiding hiervan dat Freund, a.w. bl. 59, sy onderskeiding maak tussen enabling en directing powers: in eersgenoemde geval het die administrasie die bevoegdheid om iets te vergun of toe te staan wat voorheen nie veroorloof is nie; in die tweede geval het die administrasie die bevoegdheid om iets te verbied, te beperk of te reël wat voorheen veroorloof was. Volgens die terminologie van Vegting kan 'n mens sê dat eersgenoemde bevoegdheid die administrasie veroorloof om begunstigende of statusverlenende beskikkings te maak, laasgenoemde bevoegdheid veroorloof belastende beskikkings.

Sien Freund, bl. 63-64 vir 'n bespreking van die bekende Armour-Morris-geval wat 'n uitstekende voorbeeld van die toepassing van „directing powers" bied. In hierdie saak was die vraag naamlik of die Sekretaris van Landbou die aktiwiteite van 'n maatskappy ingevolge die bepalings van die Packers' Act van 1921 kon verbied; die wet verbied monopolieë maar maak nie voorsiening vir 'n stelsel van lisensiëring nie. Die maatskappy kan met sy aktiwiteite voortgaan totdat die Sekretaris dit verbied ingevolge sy „directing powers". Dit rus egter op die owerheid om genoeg rede te versamel om aan te neem dat daar 'n monopolie is.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die bedrywighede van individue bemoei het. Deur die stelsel van lisensiëring is die hele posisie omgekeer: niks word toegelaat tensy dit vergun is nie. Teoreties het ek nog die bevoegdheid om my ware te verkoop aan wie ek wil vir soveel ek wil hê - behalwe as ek dit in sekere gebiede van die hand wil sit, want dáár moet ek toestemming verkry en moet ek my produkte dikwels volgens sekere vasgestelde pryse verkoop. In werklikheid het 'n onderdaan vandag geen bevoegdheid om sekere produkte in sekere gebiede te verkoop nie. Dit kom gevolglik daarop neer dat die verlening van 'n lisensie vir die verkoop van sulke produkte 'n begunstigende beskikking is, want geen bestaande regte, voorregte en bevoegdhede word aangetas nie. Reëls van natuurlike regverdigheid behoort daarom ook nie nagekom te word nie. In gevalle van lisensiëring handhaaf die reg egter die onderdaan se bevoegdheid uit hoofde van sy subjektiewe regte nieteenstaande die feit dat daardie bevoegdhede in werklikheid deur die wet afgeskaf is. Ek kan byvoorbeeld my bees verkoop aan wie ek wil en teen watter prys ek wil. Ek kan ook die bees slag maar nie die vleis in 'n munisipale gebied verkoop nie. As ek aansoek doen vir 'n slagterslisensie in 'n munisipale gebied en die aansoek word geweier, word geen bestaande bevoegdheid aangetas nie. Dit sou die werklike toestand gewees het, maar ons reg het 'n ander reëling: elke eienaar het die bevoegdheid om met 'n lisensie sy vleis in 'n munisipale gebied te verkoop en word die lisensie geweier, dan word die bevoegdheid aangetas. Met hierdie konstruksie is geen fout te vind nie, trouens dit is 'n goeie voorbeeld van waar ons howe op 'n verdienstelike wyse administratiefregskeppend opgetree het[1].

Gestel dat 'n onderdaan 'n voorreg kry uit hoofde van 'n begunstigende beskikking - later wil die administrasie die voorreg intrek. Moet die reëls van natuurlike regverdigheid in so 'n geval nagekom word? In die saak van Matsoelana v. Minister of Bantu Administration[2] is 'n permit ingevolge art. 12 van Wet No. 25 van 1945 uitgereik; hierdie permit maak voorsiening vir terugtrekking te eniger

---

By lisensiëring is die posisie andersom en moet die aplikant bewys dat hy nie 'n monopolie beoog nie.

1) Sien Rose Innes, a.w., bl. 53: „These rights include, for example, a general right to trade which every man has at common law and which may be affected by the refusal of a licence"; sien veral die Tayob-beslissing op dieselfde bladsy vermeld.

2) 1960(2) S.A. 89(W).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

tyd. Die permit word teruggetrek en Matsoelana beweer dat hy nie die kans verleen is om sy saak te stel nie. Die hof wys die aansoek van die hand en beslis op bl. 103: „In the same way as applicant would not have had the right to be heard on what I have termed the 'automatic cancellation' or lapsing of his permit in accordance with its own terms, it seems to me that he has no right to be heard on the withdrawal of his permit 'at any time' as provided for by the permit itself". Met respek gesê, lyk hierdie uitspraak nie vir my korrek nie:-

(a) Dit is verkeerd om die permit in die onderhawige geval te vergelyk met 'n permit wat vir 'n bepaalde tydperk uitgereik word, want in laasgenoemde geval kom die diskresie van die administrasie nie ter sprake nie. Al word die permit net vir 'n bepaalde tydperk uitgereik, verkry die onderdaan 'n voorreg en sal hy kan eis dat die permit vir dié tydperk moet geld. Dit lyk onlogies dat in die onderhawige geval die onderdaan geen voorregte verkry het nie bloot omdat die permit voorsiening maak vir opsegging te eniger tyd.

(b) In hierdie saak het ons allermins te doen met 'n geval van outomatiese kansellasie. Kansellasie geskied hier deur die uitoefening van die administratiewe orgaan se diskresie, daardeur tas hy bestaande voorregte aan, gevolglik moet hy die reëls van natuurlike regverdigheid nakom. As die administratiewe orgaan ingelig word oor die omstandighede van die onderdaan, kan hy miskien besluit om die permit nie dadelik op te sê nie ten einde die onderdaan kans te gee om sy sake in orde te bring, nuwe heenkome en verblyf te soek, ens.

Ek meen dat in bogenoemde saak die hof beslis die toepassing van die reëls van natuurlike regverdigheid moes vereis het. In hierdie opsig is die uitspraak in die saak van Thubela v. Pretorius N.O. & Another[1] verkiesliker. Hier het dit gegaan oor plakkers, dit wil sê persone wat op onwettige wyse op sekere grond gewoon het. Nieteenstaande daarvan eis die hof tog (weliswaar by implikasie) die nakoming van reëls van natuurlike regverdigheid[2].

KONKLUSIE

(1) 'n Kwasie-judisiële handeling is 'n administratiewe handeling wat geskied deur die uitoefening van 'n diskresie

---

1) 1961 (4) S.A. 506 (K).

2) Sien ook die saak van The State v. Shangase, 1962 (1) S.A. 543 (N).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

en waardeur bestaande regte, voorregte of bevoegdhede van onderdane aangetas word.

(2) By die verrigting van 'n keasie-judisiële handeling moet die reëls van natuurlike regverdigheid nagekom word tensy dit deur die betrokke wet uitdruklik òf by noodsaaklike implikasie, òf deur die reg uitgesluit word (sien die Nyangeni-saak wat ek reeds aangehaal het).

(3) Die benaming kwasie-judisieel kan behou word omdat dit so ingeburger is, mits daar net helderheid oor die inhoud van die begrip bestaan. Soos later aangedui sal word, het die toepassing van die reëls van natuurlike regverdigheid in Engeland 'n groot inkorting ondergaan - dit mag gebeur dat die ontwikkeling ook via die kwasie-judisiële begrip by ons kop uitsteek, daarom is dit miskien verkiesliker om eenvoudig van administratiewe handelinge te praat en die verskillende administratiewe handelinge na hul werklike geaardheid te onderskei.

2. Ministeriële handelinge

Die benaming „ministeriële handelinge" kan op twee maniere verstaan word, naamlik op 'n formele en 'n materiële manier. Volgens die formele opvatting behels ministeriële handelinge alle handelinge wat die staatsministers verrig. Dit is die uitgangspunt van die Donoughmore-kommissie. Dit is egter 'n indeling wat weinig waarde het want die staatsminister verrig handelinge van uiteenlopende geaardheid: soms verrig ministers wetgewende handelinge, soms regsprekende handelinge, soms administratiewe beskikkings wat met of sonder die uitoefening van 'n diskresie gepaard gaan. 'n Mens kan nie 'n aparte kategorie van ministeriële handelinge op dié wyse afsonder nie.

In die Engelse regswetenskap word dikwels 'n materiële onderskeiding gevind. Volgens hierdie opvatting is ministeriële handelinge al die administratiewe handelinge wat noukeurig deur die wetgewer voorgeskryf word en ten opsigte waarvan niks aan die diskresie of eie oordeel van die administratiewe orgaan oorgelaat word nie[1]. Die besware teen so 'n indeling is voor die hand liggend want dit beteken dat enige administratiewe orgaan van watter lae rang ook al ministeriële handelinge kan verrig.

---

1) Griffith en Street, a.w. bl. 149. Sien ook Rose Innes, a.w., bl. 43 (voetnoot 20) wat die oorsprong van dié benaming by Cicero vind; hy wys daarop dat ministeriële handelinge nie beteken handelinge van ministers nie - dit lei egter daar toe dat dié benaming verwarring skep.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die term is dan misleidend want dit wek die indruk dat ministeriële handelinge van groter belang as ander administratiewe handelinge is. 'n Administratiewe diskresie openbaar hom nie in 'n besondere soort handeling nie. 'n Mens kan nie praat van 'n diskresionêre handeling en 'n administratiewe handeling asof die twee van mekaar verskil nie, want albei is administratiewe handelinge; 'n mens kan wel praat van diskresionêre en nie-diskresionêre bevoegdhede[1].

In Frankryk word soms gepraat van regeringsfunksie of -handeling (fonction gouvernementale)[2]. Daar is verskillende toetse aangewend om hierdie soort handelinge vas te stel, byvoorbeeld toetse wat gerig is op hulle doel (but politique), op hul belangrikheid (l'importance des tâches accomplies) of op die regeringsbeleid wat hulle uitvoer. Vandag word die teorie van 'n regeringsfunksie versaak omdat dit geen materiële inhoud het nie.

Hierdie teorie van 'n regeringshandeling is ontwerp na aanleiding van die sogenaamde actes de gouvernement, dit is administratiewe handelinge wat nie beregbaar is nie (sien later). Hierdie „actes de gouvernement" kan egter nie altyd aan een of ander regeringsfunksie gekoppel word nie.

Kan 'n mens sê dat administratiewe handelinge uitvoerende handelinge is? 'n Mens sou dit kon doen as die begrip „uitvoering" baie wyd geïnterpreteer word. Dit is egter verkieslik om nie van „uitvoerende handelinge" te praat nie, maar van administratiewe handelinge, want die begrip „uitvoering" is vatbaar vir verskillende interpretasies: sommige sien daarin slegs die uitvoering van wette, ander beskou regspraak as 'n tipiese uitvoerende handeling, terwyl ander weer uitvoering koppel aan 'n begrip van ondergeskikte owerheidsgesag. Die beswaar kan nou geopper word dat ek administratiefreg as die regsreëls met betrekking tot die organisasie en funksionering van die uitvoerende gesag in die staat bestempel maar die bestaan van 'n selfstandige, bepaalbare uitvoerende funksie negeer[3].

---

1) Sien Freund, a.w., bl. 65 vir 'n kritiek op die term ministeriële handelinge.

2) Sien De Laubadère, Traité, bl. 157-158.

3) De Laubadère, Traité, bl. 158 wat dié beswaar teen prof. Vedel se indeling opper. Ek kry die indruk dat proff. De Laubadère en Vedel hier bymekaar verby praat: eersgenoemde gebruik uitsluitlik 'n funksionele toets, laasgenoemde maak gebruik van die bestaande, historiese bepaalbare struktuur, organisasie van die staat.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n Mens moet egter tussen 'n strukturele en funksionele benadering onderskei. Om die omvang van die administratiefreg te bepaal, is van 'n strukturele benadering gebruik gemaak. Daarvolgens beteken die uitvoerende gesag in die staat eenvoudig alle owerheidsorgane (ook die gewone regbanke) behalwe die hoogste wetgewer, die parlement. Ek het nie probeer om die uitvoerende gesag funksioneel te bepaal nie omdat die begrip „uitvoering" funksioneel moeilik, indien nie onmoontlik nie, bepaalbaar is.

3. Polisiehandelinge[1)]

Veral in die Franse regsliteratuur vind 'n mens dat polisiehandelinge afsonderlik behandel word. Polisiehandelinge is die geheel van administratiewe bemoeiings met privaatgedrag en vryheid ten einde die dissipline te verseker wat die gemeenskapslewe vereis. Onder laasgenoemde word die handhawing van openbare veiligheid en reëling van interne staatsverkeer verstaan. Met ander woorde dit is nie 'n organiese onderskeiding nie want polisiehandeling sluit alle administratiewe optredes ter handhawing van die openbare veiligheid en interne verkeer in òf dit nou deur die polisiemag, ministers, plaaslike of provinsiale owerhede verseker word òf nie.

Materieel verskil polisiehandelinge nie van ander administratiewe handelinge nie. Die openbare veiligheid en interne verkeer kan verseker word deur wetgewende maatreëls (byvoorbeeld proklamasies deur die staatspresident) regspraak (krygsrade) en beskikkings (byvoorbeeld bevele en verbiedinge). Slegs een tipe polisiehandeling onderskei hom van ander administratiewe handelinge, nie in die sin dat dit nie meer 'n administratiewe handelinge is nie, maar weens die onmiddellike en gewoonlik ernstige effek daarvan, naamlik die direkte polisiehandeling[2)]. Die polisie besluit byvoorbeeld om 'n vergadering af te las en die toehoorders met geweld te verdryf as die veiligheid dit vereis. Die besluit om die vergadering af te las of om te weier om daartoe toe te stem weens veiligheidsoorwegings, is 'n gewone administratiewe besluit en sal later voor 'n hof aangeval kan word, maar die direkte polisiehandelinge kan nie weer ongedaan gemaak word nie. Sulke polisiehandelinge

---

1) Stellinga, a.w. bl. 257; Rivero, D.A., bl. 358, e.v.; Waline, a.w. bl. 641, e.v.

2) Sien Lefèbure, a.w. bl. 12-13 se indeling van die verskillende eensydige handelinge van die administrasie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

kan natuurlike aanleiding tot skadevergoedingsaksies gee[1].

Dit is buite die bestek van hierdie ondersoek om polisiehandelinge te behandel. Hierdie onderwerp bied egter die moontlikheid vir 'n selfstandige en waardevolle ondersoek. Daaronder sou 'n mens die volgende bespreek: krygswet, noodtoestand ingevolge Wet No. 3 van 1953 en die verskille tussen krygswet en 'n noodtoestand onder genoemde wet[2]; magte van administratiewe organe om die openbare veiligheid en verkeer te reël; direkte polisiehandelinge en die gevolge van sulke handelinge, dit wil sê beroep op die burgerlike howe vir 'n habeas corpus-bevel, interdictum de homine libero exhibendo-bevele[3], skadevergoeding, ens.

4. Maatreëls met betrekking tot die interne staatsadministrasie

Hierdie handelinge word in Frans die mesures d'ordre intérieur genoem. Alhoewel hierdie interne handelinge nie

---

1) Vergelyk Motsepi v. Minister of Bantu Administration & Others, 1962 (1) S.A. 741(T).

2) VerLoren van Themaat, a.w. bl. 136-144. In verband met die noodtoestand ingevolge Wet No. 3 van 1953 kry 'n mens twee interessante beslissings albei van die Transvaalse Hooggeregshof: in die saak van Stanton v. Minister of Justice & Others, 1960(3) S.A. 353(T) sê regter Jansen op bl. 355 van die verslag: „The condition for the exercise of the power of arrest and detention is not the factual state of danger to public order or safety - it is the opinion of the Minister, magistrate or commissioned officer. The court cannot substitute its own opinion" (my onderstreping). Die verregaande implikasie van hierdie uitspraak is dat die Hof nie oor objektiewe feite kan oordeel nie. Dit sou beteken dat as die Minister bona fide sy magte ingevolge die Wet op Openbare Veiligheid uitoefen, die Hof geen opinie van die feite kan gee nie al is dit duidelik dat die openbare veiligheid in geen opsig bedreig word nie. Die effek van hierdie uitspraak is dat die hof geen gevolgtrekkings in so 'n geval kan maak nie, terwyl uitsprake in die verlede juis altyd feitegevolgtrekkings aan die howe oorgelaat het (naamlik oor die vrae of „war is actually raging" ens.). Die uitspraak van regter Galgut in die saak van Brink & Others v. Commissioner of Police, 1960 (3) S.A. 65(T) is verkieslik. Op bl. 68 kom hy tot die gevolgtrekking: „In all these circumstances it is my view that the correct approach in this matter is to act on the basis that the safety of the State as such is not endangered". Regsverteenwoordiging van aangehoudenes is dus nie by implikasie uitgesluit nie.

Oor die 1960 noodtoestand sien verder: Slovo v. Superintendent, Johannesburg Gaol, 1960 (4) S.A. 230(W); Mawo v. Pepler, N.O.; Mbadlanyna v. Pepler, N.O., 1960 (4) S.A. 291(K); R. v. Manthutle & Others, 1960 (4) S.A. 827(K); Mbadlanyna v. Pepler, N.O. 1961 (4) (S.A.) 806(K).

3) By ons skraal regspraak oor die interdictum de homine libero exhibendo is Ganyile v. Minister of Justice & Others, 1962 (1) S.A. 647(E) 'n interessante toevoeging; sien veral regter Wynne se opmerkings op bl. 653 van die verslag.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

in geaardheid van ander administratiewe handelinge onderskei kan word nie omdat hulle ook wetgewende handelinge (departementele reglemente, instruksies en rondskrywes) regsprekende handelinge (dissiplinêre optredes in sommige gevalle) en beskikkings (bevele, verplasings, ens.) insluit, is dit tog van belang om hulle afsonderlik te behandel omdat hierdie handelinge binne die administrasie geskied en in die reël nie vir hersiening deur die burgerlike howe vatbaar is nie[1]. Op hierdie algemene reël bestaan daar baie uitsonderings en die verskillende interne handelinge moet na hul gevolge en regswerking versigtig onderskei word. Die opvatting is ook al by ons gehandhaaf dat 'n administratiewe orgaan wat instruksies aan ander amptenare binne dieselfde departement gee, se optrede nie deur die howe gekontroleer kan word nie[2]. So eenvoudig is die posisie nie. 'n Mens moet naamlik onderskei tussen interne handelinge wat net binne die departement geld ('n onderdaan kan hom nie op sulke handelinge beroep of dit aanval nie) en interne handelinge wat 'n wyer gelding het, met ander woorde interne handelinge wat regte, voorregte of bevoegdhede van onderdane beïnvloed of sekere voorregte toeken. In die eerste kategorie van interne handelinge wat net in die administrasie geld, kan weer onderskei word tussen handelinge wat nie die regte en voorregte van amptenare binne die betrokke administrasie aantas nie en die handelinge wat dit wel aantas.

A. <u>Interne handelinge wat net binne die betrokke administrasie geld</u>

1. <u>Interne handelinge wat nie die regte en voorregte van amptenare raak nie</u>

Hierdie soort interne administratiewe handelinge val buite die bestek van die howe se hersienings-

---

1) Griffit en Street, a.w. bl. 149: „... like any private business the Administration is allowed to keep its own house in order, subject only to the ubiquitous parliamentary question".

2) In <u>Jivan and others v. Louw</u>, N.O., and Another, 1950 (4) S.A. 129(T) sê regter Blackwell op bl. 131: „If the allegation be that he (die voorsitter van die piesangraad) has been behaving dishonestly or impartially or partially as a general procedure, then he can be brought to book, not by this Court, unless some specific offence is alleged against him, but by the responsible head of his Department, and, if that head fails to take the necessary action, the only remedy, so far as I know, is then to raise the matter in Parliament". Die hof is nie 'n super-staatsamptenaar wat oor die aktiwiteite van die administrasie waak nie (bl. 131).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bevoegdheid[1]. Die rede hiervoor is voor die hand liggend: dit gaan hier oor interne maatreëls ten opsigte waarvan die administrasie die volledige bevoegdheid het om self te besluit hoe hy sy interne organisasie en funksionering wil reël. Dit is wel moontlik dat sulke interne reëlings 'n amptenaar ontevrede kan maak, maar hy kan nie hof toe daaroor gaan nie. Dieselfde geld vir onderdane wat ongerief aangedoen word deur een of ander interne reëling. Die Posmeester-generaal stel byvoorbeeld die kantoorure vir poskantore vas vanaf 8-uur vm. tot half-vier nm.; A, 'n lid van 'n ander staatsdepartement, wat tot vier-uur moet werk, voel gebelg oor hierdie ongerief omdat hy nie meer briewe kan gaan pos nie. Hy kan hom nie oor die Posmeester-generaal se besluit voor 'n hof gaan bekla nie.

Hierdie soort interne reëlings val binne die magte van die administrasie en 'n burgerlike hof sal hom nie oor die geldigheid al dan nie daarvan uitspreek nie. Die belangrike vraag in hierdie verband is of sulke interne reëlings 'n besondere kategorie van nie-beregbare administratiewe handelinge uitmaak, dan wel of die howe bloot 'n wye diskresie aan die kant van die administrasie in hierdie verband erken. Dit is hoogs belangrik om hier te onderskei want as dit 'n klas nie-beregbare administratiewe handelinge uitmaak, is die howe se hersieningsbevoegdheid ten opsigte daarvan a priori uitgesluit. Beskou 'n mens dit daarenteen as handelinge wat die administrasie ingevolge 'n wye diskresie verrig, is die howe se hersieningsbevoegdheid nie sonder meer uitgesluit nie, want dit mag gebeur dat die administrasie sy diskresie op verkeerde gronde of vir 'n ongemagtigde doel uitoefen. Die Engelse reg is geneig om hierdie soort handelinge as suiwer administratiewe optredes te beskou en die howe se hersieningsbevoegdheid in dié

---

1) Sien Achille Mestre na aanleiding van die Conseil d'Etat se uitspraak in die saak van Gros, 22 Maart 1929, S. 1929-3-129, op bl. 129: „Par mesure d'ordre intérieur, il y a lieu d'entendre toute décision relative au service public, qui n'est susceptible de porter aucune atteinte à la situation légale de l'agent chargé d'en assurer le fonctionnement. En vertu du pouvoir hiérarchique dont ils sont investis, les préposés à la direction des services ont le droit et le devoir de prendre toutes mesures concernant notamment la repartition intérieure des tâches, l'attribution des emplois, l'horaire des travaux. Ces diverses prescriptions sont évidenment susceptibles de porter atteinte a certains intérêts, de gêner certaines habitudes, d'occasionner au personnel des frais supplémentaires. La jurisprudence considère cependant que les interessés ne sont pas recevables à les déférer au Conseil d'Etat au moyen du recours pour excès de pouvoir".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

verband te negeer[1]. Professor Kahn (vgl. sy reeds aangehaalde artikel) doen dieselfde. Hy is van mening dat as 'n staatsdepartement sekere motorvoertuie wil aanskaf „which cannot be said to affect any individual directly, (it) would be appear to be beyond the purview of judicial control entirely"[2]. Dit lyk vir my asof dit 'n gevaarlike bewering is. Dit sou verkiesliker wees om te sê dat die administrasie ten opsigte van sulke aangeleenthede 'n wye diskresie het en dat die howe nie sal inmeng tensy die administrasie nie by die uitoefening van hierdie diskresie bepalings van die objektiewe reg nagekom het nie (die wet skryf byvoorbeeld voor dat as die administrasie vragmotors wil aankoop, hy tenders moet vra)[3], of die regte van derdes aantas (die vragmotors wat die administrasie aangekoop het, maak soveel lawaai dat die buurt nie meer kan slaap nie - die eiser sal natuurlik moet kan bewys dat daar beter en geluidlose vragmotors vir die doel bestaan)[4]. Die Franse administratiefreg het nog verder gegaan en sal so 'n interne administratiewe handeling nietig verklaar as dit buite die intérêt du service val. As dit duidelik blyk dat een of ander interne administratiewe handeling nie meer die belang van die betrokke staatsadministrasie dien nie, sal die Conseil d' Etat die handeling nietig verklaar[5]. Gestel 'n departe-

---

1) Griffith en Street, a.w. bl. 149, reeds deur my aangehaal.

2) S.A.L.J., Vol. LXXV, 1958, bl. 269.

3) K & P Contractors v. Standerton Town Council, 1963 (1) S.A. 405(T).

4) Jean Rivero, Les mesures d'ordre intérieur administratives, (tesis, Parys, 1935) sê op bl. 45-46: „D'une manière générale, la jurisprudence semble commandée par cette idée que, dans le domaine de l'organisation intérieure, l'administration bénéficie d'une large autonomie. Si elle ne défend pas cette autonomie par l'arme trop brutale de la fin de non-recevoir, qui aurait pour effet de mettre hors de la légalité un domaine ou sa stricte observation est particulièrement nécessaire, elle attache du moins, à la notion d'ordre intérieure une presomption de pouvoir discrétionnaire. En ce domaine l'administration est libre dans les limites légales, limites dont l'une au moins, tiré de la necessité d'un but de service, subsiste toujours. Et c'est peut-être le souci de respecter cette liberté qui pousse le juge à rejeter les recours fondés sur ou dirigès contre des actes accomplis dans la sphère de l'intériorité, comme il le pousse, d'autre part, à annuler les décisions par lesquelles d'autres administrations prétendaient empiéter sur ce domaine gardé".

5) Rivero, a.w., omskryf op bl. 326 die diskresie van die administrasie ten opsigte van interne aangeleenthede só: „Le pouvoir discrétionnaire, c'est donc le pouvoir, pour une autorité administrative, de prendre librement, sur la base de faits exacts, une décision, dans une matière relevant de sa compétence, en vue de l'intérêt du service".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

ment koop 'n aantal voertuie aan; A wat al die jare goeie voertuie aan die departement verskaf het, sal hof toe kan gaan en die administratiewe handeling kan laat nietig verklaar as hy kan bewys dat die nuwe aankope van die departement van 'n swak gehalte is, dat die amptenaar wat die aankope gedoen het dit geweet het en dat hy dit net uit voortrekkery gedoen het. Selfs al kan daar nie korrupsie bewys word nie, behoort die hof so 'n aankoop nietig te verklaar as bogenoemde elemente op 'n oorwig van waarskynlikhede bewys kan word. Dit spreek natuurlik vanself dat die howe aan die administrasie 'n baie wye diskresie moet oorlaat om sy eie interne aangeleenthede te reël, maar in sommige gevalle behoort hulle die grense van hierdie diskresie vas te stel.

Per slot van sake dien die staatsadministrasie 'n onpersoonlike, algemene belang. Die burgerlike howe dien dieselfde algemene belang op hul besondere wyse. Myns insiens is dit die plig van die howe om die staatsadministrasie in sy interne bestuur reg te wys as laasgenoemde nie meer die algemene belang dien nie. Daardeur bepleit ek nie dat die howe aan die administrasie moet voorskryf wat die wenslikste manier is om sy eie sake te reël nie, want dit sou beteken dat die howe beleid voorskryf en geen hof mag dit doen nie. Die howe moet egter toesien dat die algemene belang gedien word op die wyse wat die administratiefreg bepaal.

Kan 'n staatsadministrasie sy eie prosedure reël? Gestel 'n departementele raad stel 'n reglement van vergadering op ingevolge waarvan verskillende werkskomitees en dagbesture aangestel word wat die raad oor sekere aangeleenthede adviseer.

Die grense van hierdie diskresie van die administrasie ten opsigte van interne aangeleenthede sal volgens die definisie die volgende wees:-

(1) Die diskresie moet uitgeoefen word sur la base de faits exacts. As die Departement van Onderwys byvoorbeeld groot stootskrapers en diesellorries gaan koop waarvoor die Departement geen behoefte het nie, oefen hy nie sy diskresie op 'n korrekte feitegrondslag uit nie.

(2) Die diskresie moet binne sy bevoegdheidsgrense uitgeoefen word. Die administrasie mag byvoorbeeld nie interne reëlings tref ten opsigte van sake wat reeds deur 'n wet of ander wetgewende maatreël vasgelê is nie (sien Rivero, bl. 380).

(3) Die doel van hierdie diskresie is die intérêt du service. Die administrasie mag nie die interne reëlings vir 'n privaat doel tref nie.

Vir 'n duidelike toepassing van die reël dat die administrasie nie sy diskresie vir 'n verkeerde doel mag aanwend nie, sien die uitspraak van die Conseil d'Etat in die saak van die Commune de Clamart op 3 Julie 1931 (Rivero, bl. 43).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

Die betrokke raad is vobme vry om dit te doen want dit val binne sy diskresie o sy eie interne sake en verrigtinge te reël. So 'n element sal egter ongeldig wees as:

(a) dit bots met 'n uituklike wetsvoorskrif;

(b) die raad daardeur sdiskresie oordra aan 'n werkskomitee of dagbestuu.

Laasgenoemde subkomiteemag wel adviseer maar hulle mag nie self namens die raabesluit nie[1]. Gestel die raad het die beleid om die aies van 'n subkomitee altyd te aanvaar, dan maak dit n nie die raad se besluit ongeldig nie solank die raad nieaardeur volkome van sy diskresie afgesien het nie. Dieeleid van die raad verseker net 'n eenvormige optrede; y kan altyd in sommige omstandighede die advies van diesubkomitee verwerp[2].

In Frankryk sal di verdere vereiste geld dat die reëling van interne produre binne die intérêt de service moet geskied[3]. Geste 'n raad wat permitte moet uitreik, reël sy prosedure op so n wyse dat dit tot groot en onredelike omslagtigheid le, dan behoort 'n voornemende applikant beswaar te kan maa teen dié interne reëling.

(2) Interne reëlings wat di regte en voorregte van amptenare raak[4]

Die interne reëlins wat die regte en voorregte van amptenare raak, kan in wee groepe verdeel word:-

---

1) Steyn, a.w. 198-201; Johannesburg Town Council v. Norman Anstey & Co., 1928 A.D. 35.

2) Raadpleeg Britten and Others v. Pope, 1916 A.D. 138. Hierdie uitspraak het weliswar nie oor so 'n aangeleentheid gehandel nie, maar die beginsel is dieselfde: dat 'n owerheidsliggaam met 'n diskresionêre bevoegdheid sekere reëls van algemene beleid by die uitoefening van daardie diskresie mag volg. Sien ook Sten, a.w., bl. 200. 'n Raad is natuurlik aan 'n interne prosedure gebonde totdat die reëls van prosedure weer op di voorgeskrewe wyse gewysig word. 'n Lid van die raad sal eswaar kan maak as die raad sy eie prosedure verontagsaam o as die voorsitter verkeerde besluite neem; vgl. Berma v. Chairman, Cape Provincial Council, 1961(2) S.A. 412(K) Elke lid van 'n vergadering het 'n belang daarby dat dievergadering regtens korrek optree en dit is myns insiens ne nodig om eers 'n „reg" by die gegriefde lid te gaan soeknie (byvoorbeeld 'n „reg om te spreek" soos in die genomde vonnis); die belang van die lid is dat die vergadering ulgens sy eie reg (dit is sy interne prosedure) optree, en die belang is voldoende.

3) Rivero, Mesures d'ordre intérieur, bl. 204; Haurion, S. 1921-3-9.

4) Oor die amptenaarsverhouding sien prof. B. Beinart se artikel: The Legal Relationship between the Government and its Employees, S.A.L.R. 1953 bl. 21; Raubenheimer, a.w., bl. 97, e.v. en die sake deur hom vermeld; Honono v. Willowvale Bantu School Board & Another, 1961(4) S.A. 408(A).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(i) Gewone interne reëlings met betrekking tot bevordering, verplasing, sekondering, ens.

Hierdie groep maatreëls reël die diensverhouding tussen staat en amptenaar. Daarvolgens kan die staat amptenare na ander departemente oorplaas, verplaas binne en buite die Republiek en in sommige gevalle degradeer[1]. Die amptenaar kan nie by 'n hof oor sy verplasing gaan kla nie, selfs al is die verplasing iets wat nie een van die partye tydens indiensneming kon voorsien nie. Die amptenaarsverhouding is wesentlik 'n ongelyke verhouding omdat die openbare belang dit vereis. Owerheidsgesag speel 'n groot rol in hierdie verhouding. In sommige opsigte geld die gemene privaatreg ten opsigte van hierdie diensverhouding waar daar geen statutêre reëlings is nie (byvoorbeeld wat betref tydperke van kennisgewing van diensopsegging - sien die Honono-saak), maar dit is net by uitsondering die geval. Niks verhoed die wetgewer om die privaatreg op hierdie diensverhouding van toepassing te maak nie, maar niks verhoed hom om ook reëls van die privaatreg uit te sluit nie.

Kan dit gebeur dat amptenare sekere voorregte uit hoofde van een of ander administratiewe praktyk verkry wat hulle hul teen die administrasie kan laat geld? Gestel in die Departement van Lande word amptenare gewoonlik net na Vaalharts verplaas met hul goedkeuring en dat daar mettertyd 'n praktyk ontstaan het wat amptenare die geleentheid gee om 'n verplasing terug na Pretoria te vra en te verkry as hulle kinders universiteitsleeftyd bereik. Sal 'n amptenaar hom op hierdie praktyk kan beroep as sy kind universiteit toe moet gaan? Dit bring naamlik 'n hoop ekstra uitgawes om die kind na 'n koshuis toe te stuur. Volgens ons huidige reg glo ek nie dat 'n amptenaar hom op so 'n gebruik sal kan beroep nie juis weens die bepalings van art. 13(1) van Wet No. 54 van 1957. Dit is egter moontlik dat op dié wyse voorregte vir die amptenaar kan ontstaan waaraan die reg gevolg sal gee.

(ii) Dissiplinêre maatreëls teen amptenare

Dissiplinêre maatreëls teen amptenare is 'n soort administratiewe straf om beroepsnalatigheid, pligsversuim, insubordinansie, onbekwaamheid, ens. binne die administrasie te straf. Hierdie dissiplinêre maatreëls is by uitstek maatreëls wat geskied uit hoofde van die bevoegdheid wat

---

1) Sien art. 2(3), 13(1) van die Staatsdienswet, No. 54 van 1957.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die administrasie ten opsigte van sy eie interne sake het: die administrasie het die bevoegdheid om te besluit wanneer hy dissiplinêr sal optree, watter gedrag dissiplinêre optrede vereis en watter dissiplinêre stappe gedoen moet word. Soms word hierdie bevoegdheid aan bande gelê: die wet bepaal byvoorbeeld dat die administrasie slegs dissiplinêre stappe teen 'n amptenaar kan neem as daar 'n kriminele veroordeling teen die amptenaar was; selfs dan nog laat die wet 'n diskresie toe - die administrasie kan besluit of hy dissiplinêr gaan optree of nie[1].

Omdat dissiplinêre optrede 'n amptenaar se regte of voorregte aantas, moet die reëls van natuurlike regverdigheid nagekom word. Ons howe is in die reël baie daarop gesteld dat in die geval van dissiplinêre optredes 'n amptenaar die geleentheid gegun moet word om sy saak te stel en dat beswarende feite aan hom meegedeel word. Selfs al lyk die maatreël op die oog af na 'n gewone interne reëling, sal die hof nietemin die nakoming van reëls van natuurlike regverdigheid vereis as dit na geaardheid tog 'n dissiplinêre maatreël teen die amptenaar is[2].

Is 'n departementele verhoor van 'n amptenaar 'n regsgeding tussen die amptenaar en sy departement, of anders gestel: as 'n administrasie dissiplinêr teen 'n amptenaar binne die administrasie optree, is dit 'n regsprekende handeling?

Dit kan natuurlik 'n regsprekende handeling wees as die wet voorsiening maak vir 'n departementele regbank met 'n aanklaer en 'n departementele regsprekende amptenaar. Maar in die reël is dissiplinêre maatreëls teen amptenare nie regsprekende handelinge nie. Spoorwegtugrade is miskien die enigste administratiewe instansies wat regsprekende handelinge in

---

1) South African Railways v. Swanepoel, 1933 A.D. 378.

2) Van Coller v. Administrator, Transvaal, 1960(1) S.A. 110 (T). Met die effek van die uitspraak in hierdie saak kan saamgestem word maar die gronde waarop die hof beslis het, is nie korrek nie. Soos ek later sal aandui, het 'n mens hier met 'n duidelike geval van aanwending van 'n verkeerde prosedure (détournement de procedure) te doen. Die Onderwysdepartement wou dissiplinêr teen eiser optree (regter Marais op bl. 114 van die verslag): „Now, the legislative has prescribed in detail a fair trial of the applicant if the punitive procedure were adopted, and it seems improbable that it would have contemplated no hearing at all of the applicant if the same result was sought to be achieved administratively" (my onderstreping). Die administrateur moes dus van die bevoegdheid ingevolge art. 93(2) van die Transvaalse Onderwysordonnansie No. 29 van 1953 gebruik gemaak het en nie van art. 76 nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

verband met dissiplinêre aangeleenthede teen amptenare verrig. 'n Mens vind dan ook dat ons burgerlike howe in 'n groot mate judisiële regskrag aan beslissings van die Spoorweë- en -Hawerade toeken[1]. Die meeste dissiplinêre maatreëls teen amptenare is egter nie regsprekende handelinge nie omdat die handelinge slegs binne die kader van die diensverhouding geskied (as die amptenaar byvoorbeeld uit die diens bedank, kan daar nie later dissiplinêr teen hom opgetree word nie): amptenaar en administrasie is moontlik wel in 'n dispuut betrokke maar hulle is nie twee partye voor 'n beslissende instansie nie. 'n Dissiplinêre maatreël het ook nie die regskrag van 'n hofbeslissing nie - 'n hoër administratiewe orgaan sou dus die dissiplinêre „straf" kon wysig, opskort of vernietig[2].

Dissiplinêre maatreëls teen amptenare is by uitstek interne administratiewe handelinge wat die regte en voorregte van amptenare raak. Tensy die wet dit uitdruklik uitsluit, behoort 'n amptenaar altyd die bevoegdheid te hê om 'n gebrekkige dissiplinêre maatreël voor die burgerlike howe te betwis. Soos later aangetoon sal word, sluit reëls van natuurlike regverdigheid nie noodwendig in dat regsverteenwoordiging toegelaat moet word nie. In die geval van dissiplinêre maatreëls lyk dit vir my noodsaaklik om, tensy dit statutêr uitgesluit is, die amptenaar se bevoegdheid te erken om regsverteenwoordiging in te roep. In die meeste gevalle van kwasie-judisiële handelinge (in die sin waarin die term omskryf is) geskied die kwasie-judisiële handeling op aandrang van die onderdaan en kan die reëls van natuurlike regverdigheid 'n bietjie ingekort word as dit absoluut noodsaaklik is. Niemand dwing my byvoorbeeld om vir 'n handelaarslisensie aansoek te doen nie; as die wet dus regsverteenwoordiging in sekere gevalle by implikasie of uitdruklik wil uitsluit, kan 'n mens nie beweer dat die aansoekdoener onregverdig behandel word nie. In gevalle van dissiplinêre maatreëls is dit heeltemal anders: hier word die amptenaar teen wil en dank met 'n aanklag gekonfronteer waarvan die gevolge vir hom ernstig kan wees. Alles behoort ter beskikking van die amptenaar gestel te word om sy verdediging so goed moontlik te stel. Die uitspraak van Dabner v. S.A. Railways & Harbours[3] waarin die hof beslis het dat

---

1) Sien Shames v. South African Railways and Harbours, 1922 A.D. 228 op bl. 235; Self v. South African Railways and Harbours, 1918 C.P.D. 32.

2) Met die effek van die beslissing in die saak van Gumede v. Mapumulo Bantu School Board & Another, 1961(4)S.A. 640(D) kan saamgestem word; die ondersoekkomitee is egter beslis nie 'n regsprekende liggaam nie.

3) 1920 A.D. 583.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

interdepartementele regulasies wat regsverteenwoordiging uitsluit intra vires is, lyk vir my, met respek gesê, ietwat verregaande.

B. Interne handelinge wat ook buite die betrokke administrasie geld

Soms gebeur dit dat bloot interne handelinge die regte, voorregte of bevoegdhede van onderdane kan bedreig. In so 'n geval sal die onderdaan hulle kan laat nietig verklaar. Gestel byvoorbeeld die minister rig 'n omsendbrief aan sy departement waarin gesê word dat vergunnings net aan sekere klasse persone toegestaan moet word terwyl die wet aan alle persone die bevoegdheid gee om vir die vergunning aansoek te doen. In so 'n geval sal enige moontlike applikant die ministeriële rondskrywe kan aanval selfs al het hy nog nie self aansoek vir die vergunning gedoen nie[1].

Dit mag soms gebeur dat interne handelinge sekere voorregte aan onderdane toeken. Uit die aard van die saak sal dit nie dikwels voorkom nie want die doel van interne reëlings is nie om verhoudings tussen administrasie en onderdaan te reël nie maar om interne optrede te reël[2]. Daar is egter geen beswaar daarteen dat 'n administrasie - as hy die bevoegdheid het - sy interne optrede so reël dat onderdane sekere voorregte daaruit put nie. Die administrasie kan die interne reëlings natuurlik weer afskaf of wysig maar terwyl hulle bestaan, behoort hy hom daaraan te hou. Die Engelse saak van Acton Borough Council v. Morris[3] verskaf 'n duidelike voorbeeld. Ingevolge regulasie 51 van die

---

1) Sien Leo Levanthal, L'annulation pour excès de pouvoir des circulaires administratives, D. 1954 Chron., 99, op bl. 104: „... est recevable le recours dirigé par un administré contre une circulaire constituant une décision à l'exclusion d'une simple notification ou même de l'interprétation de dispositions existantes, et donnant au service destinaire des instructions dont l'application serait susceptible de porter préjudice à l'auteur du recours".

2) Sien die uitspraak van die Conseil d'Etat in die saak van Cochet d'Hattecourt, 22 Februarie 1918, S. 1921-3-9 (aantekening Hauriou); Rivero, Mesures d'ordre intérieure, bl. 25-27. Die feite van die saak was dat die minister van verdediging instruksies aan sy departement gegee het watter skietoefeningterreine gebruik moet word. Later besluit hy om een van die ongebruikte oefenterreine wel te gebruik en 'n naburige inwoner wat deur die geraas ontstel is, beweer dat dit in stryd met die departementele instruksies is. Die Conseil d'Etat beslis dat „ces instructions ministérielles n'ont que le caractère d'acte d'administration intérieure, et que leur inobservation ne saurait donner lieu à un recours contentieux".

3) 1953 W.L.R., bl. 1228.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Oorlogsregulasies van 1939 word Morris se huis in beslag geneem om dakloses te herberg. Dié regulasies het eenvoudig voorsiening gemaak vir die onmiddellike rekwisisie van die woonplek deur 'n plaaslike owerheid. In 'n sirkulêre van die Minister van Gesondheid word aan plaaslike owerhede voorgeskryf dat so 'n beslaglegging slegs vir een maand geld, waarna die Minister se toestemming vir verlenging verkry moet word. Regter Somervell beslis[1]: „These delegated circulars were not normally available to members of the public whose property might be taken under them, but they were of course disclosed on discovery. I think that it is a case in which the principle to be applied is that those who are exercising special powers to take private property must see that they carry out accurately and in detail the Act of Parliament or, in this case, the form and conditions of the delegation under the Defence Regulations". Morris slaag in sy aksie. In hierdie saak het die hof die sirkulêre as gedelegeerde wetgewing ingevolge die oorlogsregulasie aangesien. Dit is verkeerd, want die sirkulêre mis die belangrike element van bekendstelling aan die publiek wat altyd in die geval van gedelegeerde wetgewing vereis word. Met die effek van die uitspraak is geen fout te vind nie; die korrekte fundering sou egter gewees het: die sirkulêre is 'n interne maatreël wat daarop gemik was om onderdane sekere voorregte te verleen, gevolglik moet die administrasie hom daarby hou solank dit in werking is[2].

Na aanleiding van die Laubscher-saak kan 'n mens die volgende voorbeeld vir ons reg stel. Gestel die Minister het instruksies aan alle Bantoesakekommissarisse gegee dat hulle persone wat aansoek doen vir permitte om op trustgrond te resideer, kans moet gee om hulle saak te stel. Dan sou die Bantoesakekommissaris verplig gewees het om Laubscher 'n kans te gee om sy saak te stel, selfs al swyg die wet daaroor, omdat Laubscher nou 'n voorreg verkry het wat hy teen die Kommissaris kan laat geld.

II. Die elemente van die administratiewe handeling en die faktore wat die verrigting daarvan bepaal[3]

Om die geaardheid van 'n administratiewe diskresie

---

1) Op bl. 1232 van die verslag.

2) Lefébure, a.w. bl. 85 sê dat hy net een Engelse saak oor dié aangeleentheid kon opspoor, nl. Blackpool Corporation v. Locker, (1948) 1. K.B. 349. Myns insiens is die Morris-saak 'n veel duideliker geval van mesures d'ordre intérieur wat voorregte aan onderdane verleen.

3) Sien Léfebure, a.w., bl. 95; Roger Bonnard, Le pouvoir

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

korrek te verstaan en om die vernietigingsgronde te begryp waarop die burgerlike howe 'n administratiewe handeling nietig sal verklaar is dit noodsaaklik om sowel die verskillende elemente van 'n administratiewe handeling as die faktore te ontleed wat die verrigting daarvan beïnvloed. Aangesien hierdie elemente en faktore weer ter sprake sal kom by my bespreking van genoemde onderwerpe, sal hulle volledigheidshalwe hier net kortliks vermeld word.

Die elemente van 'n axministratiewe handeling is sy konstitutiewe dele. Hulle is die volgende:-

(1) 'n Outeur, dit wil sê die administratiewe orgaan wat die handeling verrig. Wat 'n administratiewe orgaan is, is reeds bespreek. Die bevoegdhede van die outeur van 'n administratiewe handeling word deur die magtigende wet en die objek van die administratiefregtelike verhouding bepaal wat hy deur sy handeling betree. Die grense van die outeur se bevoegdhede word deur die objektiewe reg, d.w.s. wetgewing of gemene reg vasgestel.

(2) Formaliteite: 'n administratiewe handeling moet in 'n sekere voorgeskrewe vorm geskied. Die uitreiking van 'n lisensie moet by wyse van uitreiking van 'n lisensiesertifikaat plaasvind - die voorsitter van 'n lisensieraad kan nie sommer 'n brief aan die applikant skryf waarin hy hom verwittig dat sy aansoek toegestaan is nie.

Benewens die elemente van die administratiewe handeling, is daar die volgende faktore wat die verrigting daarvan bepaal:-

(a) Die feitelike omstandighede wat aanleiding tot die handeling gee of die verrigting daarvan omring. In Frankryk word hierdie feitelike omstandighede die motifs van die administratiewe handeling genoem. Daardeur word geensins die subjektiewe oogmerke en doelstellings van die handelende owerheidsorgaan bedoel nie, maar die objektiewe feite wat aanleiding gegee het tot die handeling of wat die handeling konstitueer: „L'acte est motivé par les antécedents qui le conditionnent"[1]. Die aanleidende omstandighede vir dissiplinêre optrede teen 'n amptenaar is die onbekwaamheid of oortreding van daar-

---

discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir, Revue de Droit Public et de la Science Politique, 1923, bl. 363-392.

1) Bonnard, aangehaalde artikel, R.D.P. 1923, bl. 369. Die Franse benaming vir die Afrikaanse woord motiewe is mobiles.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die amptenaar; die feite wat polisieoptrede aanspoor, is die bedreiging van die openbare veiligheid of verkeer; die omstandighede wat in die geval van 'n lisensietoekenning die aansoek omring, is byvoorbeeld die handelsverkeer in die gebied, die posisie, middels en persoon van die applikant.

(b) Die objek van 'n administratiewe handeling, dit wil sê die saak waarop die handeling betrekking het. As 'n owerheidsorgaan die bevoegdheid het om restriksies op die bou van onroerende sake te lê, mag hy nie restriksies op roerende sake lê nie[1]. As 'n lisensieraad lisensies moet uitreik, kan hy nie 'n handelsverbod uitvaardig nie.

Hoe verskil die objek van die administratiewe handeling van die objek van die administratiefregtelike verhouding? Die objek van die administratiewe handeling is die konkrete saak waarop die handeling betrekking het of wat deur die handeling tot stand gebring word, byvoorbeeld die lisensiesertifikate wat uitgereik word; die objek van die administratiefregtelike verhouding is die onpersoonlike abstrakte doel wat daardeur gedien word, byvoorbeeld reëling van handelsverkeer. Die objek van die administratiefregtelike verhouding val saam met die doel van die administratiewe handeling.

(c) Die doel van die administratiewe handeling

Elke administratiewe handeling geskied met die oog op die bereiking van 'n besondere doel, byvoorbeeld die reëling van handelsverkeer binne 'n sekere gebied, veiligheidsdienste, verkeersreëlings, ens. 'n Mens moet egter duidelik onderskei tussen die grotere of algemene doel wat administratiewe handelinge dien en 'n besondere doel. Alle administratiewe handelinge dien die algemene belang, dit is die algemene doel van alle administratiewe werksaamhede; daarnaas is daar 'n besondere doel, byvoorbeeld verkeersreëling, reëling van handelsverkeer, landboudienste, ens.

Bogenoemde elemente bestaan net soseer in die geval van wetgewende en regsprekende handelinge, omdat wetgewende en regsprekende handelinge van die administrasie ook regshandelinge is. Hierdie soort handelinge het verder besondere elemente wat eie aan hulle is - op die kenmerkende elemente van regsprekende handelinge is reeds gewys. 'n Kenmerkende element van wetgewende handelinge is die promulgasie daarvan.

---

1) Die Staat v. Booysen, 1962(1) S.A. 772(O); Makoka v. Germiston City Council, 1961(3) S.A. 573(A).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n Mens sou promulgasie onder die element van formaliteite kon klassifiseer, maar in die geval van wetgewende handelinge is dit eintlik meer as net 'n formaliteit: dit konstitueer die wetgewende handeling soos die beslissing die regsprekende handeling konstitueer (sien in hierdie verband egter supra).

III. Die Regskrag van Administratiewe Handelinge[1)]

By 'n bespreking van die regskrag van administratiewe handelinge word die tweesydige administratiewe handeling buite beskouing gelaat omdat die regskrag van so 'n handeling in 'n sekere mate onderworpe is aan die wilsooreenstemming van die partye. 'n Mens moet egter duidelik daarop let dat 'n administratiefregtelike verhouding deur 'n tweesydige handeling tot stand gebring kan word maar later gewysig of vernietig kan word deur 'n eensydige administratiewe handeling. As ek 'n dienskontrak met die staat aangaan, is dit 'n tweesydige handeling omdat albei partye daartoe toestem; die staat kan later die verhouding wysig (byvoorbeeld dissiplinêr teen my optree of nuwe diensvoorwaardes aanneem) of die verhouding beëindig (deur my te ontslaan). Die wysiging en opheffing van hierdie verhouding geskied deur 'n eensydige administratiefregtelike handeling.

Die regskrag van 'n administratiewe handeling is eenvoudig die werking wat so 'n handeling in die reg het. Deur dié handeling word regsbetrekkinge geskep, gewysig of vernietig waaruit daar regte, voorregte of bevoegdhede voortvloei of verpligtinge vasgestel word. Die regskrag van administratiewe handelinge kan ingedeel word in die materiële regskrag en die formele regskrag van die handelinge.

Die materiële regskrag van administratiewe handelinge is die gelding daarvan in die reg. Vegting[2)] sê dit gaan om die „spreiding" van die werking van die regshandeling. Die spreiding strek hom uit in die tyd en ten opsigte van persone wie se optredes, regte, voorregte of bevoegdhede deur die handeling beïnvloed word. Kortom, die

---

1) Sien Vegting, a.w. I, bl. 262, e.v.; Stellinga, a.w., bl. 204, e.v.; De Laubadère, Traité, bl. 167, e.v. Sien veral Vegting, a.w. I, bl. 264 vir 'n ontleding van die Duitse skool se poging om die regskrag van administratiewe handelinge op model van die regskrag van regterlike beslissings te sistematiseer.

2) A.W. I, bl. 271.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

materiële regskrag is die effek wat 'n administratiewe handeling in die reg het[1].

Die formele regskrag van 'n administratiewe handeling is die krag uit hoofde waarvan so 'n handeling 'n poging kan weerstaan om sy bestaan ongedaan te maak[2].

Gewoonlik bestaan die formele en materiële regskrag naas mekaar, maar dit hoef nie noodwendig altyd so te wees nie. Gestel die parlement maak 'n wet waardeur hy wye magte aan 'n minister gee om regulasies ten opsigte van diensvoorwaardes van staatsamptenare te maak. Alvorens die minister hierdie regulasies maak, het die wet nie materiële regskrag nie - die minister sou byvoorbeeld hom nie op die wet kon beroep om regulasies toe te pas wat hy voor die instandkoming van die wet gemaak het en wat toe ongeldig was nie[3]. Die wet het egter beslis formele regskrag want geen hof kan die geldigheid daarvan toets nie. Soms het 'n administratiewe handeling materiële regskrag sonder dat dit volledig formele regskrag het. Die Staatspresident maak byvoorbeeld regulasies ingevolge art. 3(a) van Wet No. 3 van 1953; sulke regulasies het na promulgasie materiële regskrag en kan toegepas word. Ingevolge art. 3(5) van die genoemde Wet moet hierdie regulasies vir 28 dae voor beide Parlementshuise ter tafel lê - in daardie tyd sal die Parlement die regulasies kan vernietig of wysig[4]. Die meeste administratiewe handelinge het materiële regskrag as aan al die totstandkomingsvereistes voldoen is, maar hulle het eers volledige formele regskrag as hulle bestaan nie meer deur die howe of ander organe ongedaan gemaak kan word nie.

---

1) Vedel noem die materiële regskrag van nie-regsprekende administratiewe handeling die autorité de la chose decidée (Léfébure, a.w., bl. 137). Hy doen dit na analogie van die „autorité de chose jugée" in die geval van regsprekende handelinge. Onder die „autorité de la chose decidée" van nie-regsprekende administratiewe handelinge verstaan hy:
   a) die administratiewe handelinge moet nagekom word;
   b) indien so 'n handeling voor 'n hof betwis word, skort dit nie hulle werking op nie (die sg. privilège de préalable);
   c) Die handeling kan nie op willekeurige wyse teruggetrek word nie;
   d) in sommige gevalle het die administrasie self die bevoegdheid om uitvoering aan sy bevele en opdragte te gee en om die nakoming daarvan te verseker (exécution d'office).

2) Vegting, a.w., I, bl. 270.

3) Tensy uitdruklik voorsien, maak latere magtiging nie bestaande ongeldige ondergeskikte wetgewing geldig nie; vgl. Bedfordview Village Council v. Kovar, 1960(4) S.A.333(T).

4) Omdat die regulasies reeds vanaf hul totstandkoming materiële regskrag gehad het, is hulle nie sonder effek as hulle deur die parlement daarna opgehef word nie - art. 6(b), Wet No. 3 van 1953.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

By ons het administratiewe handelinge nooit volledige formele regskrag nie want die parlement sou enige handeling van die administrasie vernietig. Teenoor die burgerlike howe het administratiewe handelinge volledige formele regskrag as die wet hersiening uitsluit of as die appèlhof 'n administratiewe handeling geldig verklaar het. Dit is die algemene reël, maar hierop bestaan daar veel uitsonderings. Die formele regskrag van administratiewe handeling in die lig van die burgerlike howe se hersieningsbevoegdheid sal in die tweede deel behandel word.

Dit is egter nodig om hier die onderskeid tussen regsgeldigheid en regskrag van administratiewe handelinge aan te dui.

Regsgeldigheid en regskrag van administratiewe handelinge

Wanneer 'n regshandeling deur die positiewe reg erken word en dus beskou word om 'n onderdeel uit te maak van die geldende reg, het so 'n regshandeling gelding. Met ander woorde, 'n administratiewe handeling is regsgeldig wanneer hy as bestaanbaar in die regsorde erken word. 'n Regsgeldige handeling het volledige materiële regskrag; hy kan hom laat geld in die reg en afgedwing word. Dit beteken egter nie dat 'n ongeldige administratiewe handeling nie materiële regskrag het nie. Gestel die polisie ontbind 'n vergadering en gebruik selfs geweld om die toehoorders uitmekaar te dryf. Later in 'n skadevergoedingsaksie beslis die hof dat die polisie se optrede ongeldig was. Die regskrag van die polisie se ongeldige handeling kan nou nie weer ongedaan gemaak word nie; al wat die hof kan doen, is om die gevolge van die werking van die ongeldige handeling te probeer herstel. Polisiehandelinge is gewoonlik onmiddellike administratiewe optrede; die regskrag daarvan is ook onmiddellik. Die meeste administratiewe handelinge het 'n langdurige bestaan; voordat hierdie handelinge se regsgeldigheid vasgestel word, het hulle wel materiële regskrag. Die vasstelling van hulle regsgeldigheid geskied òf deur die burgerlike howe, òf deur ander administratiewe organe wat oor hul regsgeldigheid kan besluit. As 'n administratiewe handeling op dié wyse ongeldig verklaar word, hou sy werking en regskrag natuurlik op. Voordat die handeling ongeldig verklaar is, kan dit wel 'n werking gehad het - dit is die plig van die howe om die gevolge van hierdie werking te herstel. Die gevolge van 'n hofbeslissing op 'n administratiewe handeling se werking en die herstel van die voorafgaande werking, sal later bespreek word. Ongeldige administratiewe handelinge het in die reël dus wel regskrag. Eers as die ongeldigheid daarvan op 'n gesaghebbende wyse vasgestel word - gewoonlik deur 'n hofuitspraak - word die handeling se regskrag hom ontneem.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die burgerlike howe se funksie is om 'n administratiewe handeling te vernietig; dit is slegs in uitsonderingsgevalle dat 'n hof 'n administratiewe handeling ab initio nietig verklaar (sien later). As die hof nie die geleentheid kry om 'n administratiewe handeling te vernietig nie, geld die handeling. Om duidelik tussen die twee gevalle te onderskei, kan 'n mens die posisie so verduidelik:-

(a) Nietige administratiewe handelinge het geen regskrag nie. As die hof dus 'n administratiewe handeling vernietig het, hoef geen onderdaan hom te steur aan dié handeling nie. As 'n minister deur regulasie 'n parlementswet herroep sonder dat hy magtiging daartoe het, hoef niemand hom aan die regulasie se voorskrifte te steur nie.

(b) Gebrekkige administratiewe handelinge het wel regskrag en alvorens sulke handelinge deur die hof of ander bevoegde orgaan vernietig word, kan hulle nakoming verseker word. Sulke handelinge is dus nie nietig nie, maar vernietigbaar. Word die burgerlike howe genader om die nakoming daarvan te verseker, kan die verweerder, dit is die persoon wat weier om die handeling na te kom, die gebrekkigheid daarvan as verweer opper.

Waar die regskrag van 'n gebrekkige administratiewe handeling reeds afgeloop is, kan die hof alleenlik die gevolge van die werking van daardie gebrekkige handeling herstel of vergoed. As die polisie 'n vergadering ontbind en my met 'n knuppel oor die kop slaan, kan ek by die hof gaan kla. Die hof kan die polisie-optrede ongeldig verklaar, maar kan nie die regskrag daarvan verhoed nie want dit is reeds afgeloop. Al wat die hof kan doen is om die handeling nietig te verklaar, die gevolge te vergoed en skadevergoeding aan my toe te ken. Waar die regskrag van 'n gebrekkige administratiewe handeling nog nie afgeloop is nie, kan die hof die handeling vernietig, dit wil sê sy regskrag verbreek asook die gevolge van die regskragtigheid wat reeds ingetree het, herstel of vergoed.

Die burgerlike howe se funksie ten opsigte van die regskrag van administratiewe handelinge is tweeledig:-

(i) Die administratiewe handeling word ab initio ongeldig verklaar, met ander woorde in so 'n geval het daar net nooit 'n administratiewe handeling plaasgevind nie. Soos later aangedui sal word[1], kom dit selde voor dat 'n mens kan sê 'n administratiewe handeling is so ontdoen van sy geaardheid dat dit ab initio nietig is.

---

1) Sien my bespreking van die omvang van die burgerlike howe se hersieningsbevoegdheid in Deel Twee.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(ii) In die meeste gevalle word die administratiewe handeling vernietig, die regskrag daarvan verbreek en moontlike gevolge herstel of vergoed.

Bogenoemde funksie van die burgerlike howe sal in die tweede deel bespreek word. In hierdie deel bepaal ek my by die aanvang van die regskrag van administratiewe handelinge, die versekering van die regskrag en die vernietiging of beëindiging van die regskrag anders as deur uitsprake van burgerlike howe.

A. Die aanvang van die regskrag van administratiewe handelinge

Die regskrag van administratiewe handelinge neem 'n aanvang by die bekendstelling daarvan. Bekendstelling geskied of by wyse van publikasie of by wyse van individuele notifikasie.

'n Regsprekende handeling verkry sy regskrag sodra die hof sy beslissing uitspreek, tensy die wet vir appèltydperke voorsiening maak of die hof sy beslissing opskort. Die uitspraak, dit wil sê die bekendstelling, hoef nie altyd mondeling te wees nie, dit kan ook skriftelik geskied.

'n Wetgewende handeling verkry gewoonlik sy regskrag deur offisiële publikasie of te wel promulgasie. In uitsonderingsgevalle hoef 'n wetgewende handeling nie by wyse van promulgasie bekend gestel te word nie[1]).

In verband met die regskrag van wetgewende handelinge moet 'n mens duidelik onderskei tussen die regskrag daarvan ten opsigte van onderdane en die regskrag daarvan ten opsigte van die administrasie self. As algemene reël verkry 'n wetgewende handeling eers sy regskrag ten opsigte van die onderdane as dit gepromulgeer word[2]). Ten opsigte van die administrasie self verkry 'n parlementswet of

---

1) Vir die posisie in Engeland sien C.K. Allen, Statutory Instruments Today, Law Quarterly Review, Vol. 71, 1955, bl. 490 op bl. 492-493. Vir die posisie by ons sien die uitsondering in art. 13 van Wet No. 33 van 1957, asook art. 16; Sien Steyn, a.w., bl. 169-170. In verband met provinsiale ordonnansies sien VerLoren van Themaat, a.w., bl. 378.

Hier het ons 'n duidelike geval waar 'n administratiewe handeling volkome regsgeldig kan wees maar nog nie volledig regskrag besit nie. Steyn, bl. 165, met verwysing na Cocceius, sê dat promulgasie geen essensiële vereiste vir die totstandkoming van die wet self is nie, maar slegs 'n voorwaarde vir gebondenheid deur die wet: non pertinet ad essentiam legis, sed ad effectum obligationis.

2) Brown & Others v. Deputy Commissioner of Police, Natal, 1960(2) S.A. 809(N).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

enige wetgewende handeling van die administrasie[1] regskrag sodra die wetgewende maatreël aangeneem word[2]. Bekendstelling van so 'n wetgewende maatreël ten opsigte van die administrasie self geskied op enige wyse, mondeling of skriftelik. Dit beteken dat as 'n parlementswet aangeneem word waarin die minister die bevoegdheid verleen word om amptenare aan te stel in sekere poste, kan hy 'n amptenaar in daardie pos aanstel sodra die Staatspresident die wet onderteken het. Die amptenaar aldus aangestel, sal gewoonlik eers sy pos beklee by die inwerkingtreding van die magtigende wet. Niks verhoed die minister om die amptenaar reeds vóór promulgasie aan te stel nie. Gestel 'n provinsiale ordonnansie gee aan stadsrade die bevoegdheid om sekere lisensies uit te reik. Voor promulgasie van die ordonnansie sal onderdane nie om sodanige lisensies aansoek kan doen nie.

STEYN wy geen bespreking aan art. 14 van die Interpretasiewet nie, maar dit is denkbaar dat daar heelwat regsprobleme uit kan voortvloei. Gestel A doen aansoek om 'n handelslisensie by 'n stadsraad X. Gedurende dieselfde tyd neem die Provinsiale Raad 'n ordonnansie aan waarvolgens stadsrade binne dié provinsie sekere formuliere kan voorskryf by lisensie-aansoeke. Nadat die ordonnansie deur die Staatspresident goedgekeur word, maar voordat dit gepromulgeer word, stel stadsraad X sekere formuliere op wat voornemende applikante om lisensies moet voltooi. Hulle wys A se aansoek van die hand omdat hy nie op die voorgeskrewe wyse aansoek gedoen het nie. Kan stadsraad X hulle op die bepalings van art. 14 beroep? As stadsraad X die formulierevoorskrifte by wyse van verordening vasgestel het, kan hulle hul nie op art. 14 beroep nie want dan tree die verordening eers in werking by promulgasie van die ordonnansie[3]. (Die inclusio unius est exclusio alterius-reël mag hier moontlik 'n rol speel: Art. 14 maak afsonderlik voorsiening vir die bevoegdheid om munisipale verordenings uit te vaardig en die

---

1) Ingevolge die omskrywing van „wet" in art. 1 van wet no. 33 van 1957.

2) Art. 14 van die Interpretasiewet No. 33 van 1957.

3) Sien R. v. Magano, 1961 (2) S.A. 654(T) op bl. 656: „In other words the whole object of sec. 14 is to enable the authorised official to take such of the enumerated steps before the enactment commences as are necessary to render it operative immediately it commences". Met ander woorde die administratiewe owerheid kan die verordeninge reeds maak en promulgeer maar hulle kry eers regskrag as die wet in werking tree. Gewoonlik val promulgasie en inwerkingtreding van 'n wet saam maar die inwerkingtreding kan uitdruklik uitgestel word.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bevoegdheid om formuliere voor te skryf, maar slegs munisipale verordenings word onder die voorbehoudsbepaling van die artikel vermeld. As die stadsraad dus die formuliere anders as deur middel van verordening voorskryf, geld art. 14 se voorbehoudsbepaling nie.) Selfs al kon stadsraad X die formuliere-voorskrifte deur besluit vasgestel het, kan hulle nie A se aansoek op daardie grond geweier het nie. Voordat 'n wetgewende maatreël, dit wil sê die provinsiale ordonnansie, regskrag teen onderdane kan verkry, moet dit gepromulgeer word; skegs ten opsigte van die administrasie self geld die vereiste van besondere bekendstelling, naamlik promulgasie, nie.

In die geval van individuele administratiewe handelinge of beskikkings is individuele notifikasie 'n vereiste. Individuele notifikasie kan deur middel van die Staatskoerant geskied, maar dit is nie verpligtend nie[1]. In sommige gevalle word bepaalde formele vereistes van kennisgewing gestel, byvoorbeeld onteieningskennisgewings[2]. In gevalle van administratiewe beskikkings waar die reëls van natuurlike regverdigheid toegepas moet word, moet partye wat belang by die saak het, kennis gegee word dat hulle hul saak moet kom stel[3]. Dit help niks om skynbaar die reëls van natuurlike regverdigheid na te kom as die party ten behoewe van wie dié reëls nagekom moet word, salig in die duisternis gelaat word dat hy sy saak kan kom stel nie.

Moet die administratiewe orgaan in bogenoemde geval die onderdaan persoonlik kennis gee dat hy sy saak kan stel? STEYN beantwoord die vraag nie. Ons howe het blykbaar die volgende benadering: eers word na die wet gekyk om te bepaal welke vorm van kennisgewing vereis word; as die wet swyg, kan die administrasie enige redelike wyse van bekendstelling gebruik. Die onderdaan kan natuurlik nie kom kla as hy weens eie nalatigheid nie van die kennisgewing te hore gekom het nie[4].

---

1) Art. 15 van die Interpretasiewet No. 33 van 1957 is myns insiens duidelik aanwysend.

2) Pretoria City Council v. Meerlust Investments (Pty.) Ltd., 1962 (1) S.A. 328(T). Davis v. Caledon Municipality & another, 1960 (4) S.A. 885(K). S. v. Motara, 1963 (4) S.A. 849(A).

3) The State v. Shangase, 1962 (1) S.A. 543(N). Die eienaardige van hierdie saak was dat die beskikking reeds gemaak is, die werking is net vir 'n bepaalde tyd uitgestel - dit is onwaarskynlik dat S. enigiets kan doen om die werking daarvan te verhoed. Die kans om sy saak te stel, moet aan die onderdaan vóór die beskikking gegee word, nié nadat die beskikking reeds gemaak is nie. Dhulam & Others v. Nigel Town Council, 1961 (1) S.A. 174(W).

4) Maartens v. Vereeniging Town Council and Another, 1960(3) S.A. 580(T); Van Rooyen v. Viljoen, 1959 (1) 299. (G.W.).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Ons howe het beslis dat 'n administratiewe bevel eers materiële regskrag verkry nadat die tydperk van moontlike appèl waarvoor die wet voorsiening maak, verstryk het; vgl. R. v. Ndedwa[1]). In hierdie saak het die hof op die vorige gewysdes gesteun en beslis dat as daar 'n tydperk vir appèl gelaat word, die materiële regskrag van die administratiewe handeling binne daardie tydperk opgeskort word. Regter O'HAGAN[2]) stel die korrekte standpunt voor: dat die materiële regskrag slegs opgeskort word as die betrokke onderdaan wel binne die appèltydperk appèl aangeteken het; in gevalle waar nie appèl aangeteken is nie, verkry die handeling onmiddellik regswerking. Die redes is voor die hand liggend: 'n Moontlikheid van appèl beïnvloed nie die materiële regskrag nie maar slegs die formele regskrag van 'n administratiewe handeling. Die administrasie kan nie met gevoude hande sit totdat die appèltydperk verstryk is nie. Dit is die onderdaan wat binne 'n sekere tydperk moet optree om die materiële regskrag van die handeling stop te sit as hy meen die geldigheid van die handeling is onder verdenking.

Die terugwerkende krag van administratiewe handelinge

Die regskrag van administratiewe handelinge strek in die tyd en ten aansien van persone en sake. Die vraag of die regskrag van administratiewe handelinge ook in die verlede kan strek, is reeds behandel onder 'n bespreking van die algemene en individuele administratiefregtelike verhoudings.

B. Die versekering van die regskrag van administratiewe handelinge

Hier gaan dit oor die wyse waarop daar verseker word dat administratiewe handelinge hul werking sal hê, of met ander woorde, dat daar uitvoering aan administratiewe handelinge gegee word. Die uitvoering van administratiewe handelinge kan òf deur die administrasie self, òf deur die burgerlike howe bewerkstellig word.

1. Uitvoering van administratiewe handelinge deur die administrasie self

Die administrasie kan op twee wyses sy handelinge se regskrag verseker, naamlik deur eie optrede of by wyse van aansoek by die burgerlike howe.

Die administrasie se bevoegdheid om sy eie

---

1) 1959 (3) S.A. 24(E).
2) Op bl. 28 van die verslag.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

handelinge se regskrag te verseker, is 'n uitsonderingsbevoegdheid[1]. Die bekendste daarvan is in die gevalle van polisie-optrede waar die noodsaak van die oomblik onmiddellike optrede vereis[2]. In tye van noodtoestand ingevolge die Wet op Openbare Veiligheid, No. 3 van 1953, of in tye van krygswet, kan polisie se magte vergroot word. In normale tye wend die polisie hul onmiddellike magte aan om die openbare veiligheid en interne verkeer te verseker en om misdaad te bekamp[3]. In verband met misdaadbekamping is dit interessant dat hierdie aktiwiteite van die polisie in Frankryk nie deur die administratiewe regbanke beoordeel word nie, maar deur die burgerlike howe. Misdaadbekamping deur die polisie is net soseer owerheidsdade as die sogenaamde police administrative, maar omdat strafsake uitsluitlik binne die jurisdiksie van die burgerlike howe val, word sulke polisie-optrede ook deur dié howe bereg. Dit is nog 'n duidelike bewys dat die Franse onderskeid tussen die twee jurisdiksies ook in 'n sekere mate op doelmatigheidsoorwegings berus.

Dit mag gebeur dat 'n wet aan die administrasie die bevoegdheid verleen om self die nakoming van administratiewe bevele en voorskrifte te verseker. In sulke gevalle sal die administrasie self iemand van 'n stuk grond kan verwyder nadat hy 'n verwyderingsbevel gemaak het. Dit sou dan neerkom op 'n exécution d'office soos in die Franse reg. sSoos reeds verduidelik is, is hierdie soort bevoegdheid van die Franse administrasie die hoë uitsondering - daarin kan nie 'n gewelddige autonomie van die Franse administrasie gesien word nie[4].

---

1) 'n Goeie voorbeeld in ons reg waar die administrasie self nakoming kan eis, is art. 45(b) van Wet No. 21 van 1956 en art. 15 van Wet No. 13 van 1959 soos gewysig deur art. 13 van Wet No. 66 van 1963 waarvolgens die administrasie self 'n nedersetter se goed kan kom wegneem ter betaling van agterstallige gelde.

2) Sien byvoorbeeld die bevoegdhede wat immigrasie beamptes het kragtens arts. 1 en 2 van Wet No. 30 van 1963.

3) Lefébure, a.w., bl. 164 e.v. voorsien twee kategorieë van direkte polisie-optrede in Engeland, naamlik waar die wet dit voorsien en waar die gemenereg dit veroorloof, dit is in gevalle van nood (urgence) of uit hoofde van koninklike prerogatief (bv. krygswet - Lefébure reken dat die reëls in Engeland i.v.m. krygswet baie vaag is, bl. 176). Op bl. 164-166 sê Lefébure i.v.m. die polisiebevoegdhede om misdaad te bekamp dat „la doctrine française n'en a pas encore assez nettement pris conscience". Misdaadbekamping in daardie land val onder die rubriek police répressif en dit val onder 'n studie van die burgerlike prosesreg. Lefébure is egter heeltemal korrek in soverre die Franse doktrine nie besef dat die polisie-optrede in geaardheid nie verskil van police administrative nie.

4) Soos Lefébure, a.w., op bl. 35, 157, 160-161, doen nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

In verband met administratiewe voorskrifte en bevele moet 'n mens duidelik onderskei tussen die maak van die bevel en die uitvoering daarvan. Dikwels het die administrasie die bevoegdheid om 'n administratiewe verbod te maak, maar hy kan slegs daaraan uitvoering gee as 'n burgerlike hof dit 'n bevel van die hof gemaak het. As daar 'n gebrek aan die administratiewe bevel gekleef het, kan die persoon teen wie bevel aangevra word die gebrek as verweer opper[1]. Dieselfde geld in die geval waar die administrasie die bevoegdheid het om by wyse van algemene voorskrifte strafbepalings op te lê by nienakoming van sekere bevele en voorskrifte[2]. Die administrasie sal wel kan veroordeel en straf oplê, maar as die onderdaan weier om die vonnis te gehoorsaam, moet die administrasie uitvoering deur die hof aanvra.

Kan die administrasie die nakoming van gebrekkige beskikkinge bewerkstellig? Oor die algemeen sal die administrasie dit nie kan doen nie, want as hy 'n hofbevel aanvra, kan die verweerder die gebrekkigheid as verweer opper. Dit wil egter nie sê dat gebrekkige administratiewe handelinge nie wel deeglik regskrag besit nie. As die onderdane dit nakom of dit nie in die hof betwis nie, het die administratiewe handelinge wel regskrag. In hierdie verband vergis LEFÈBURE hom terdeë. Op bl. 139 van sy werk sê hy: „Il semble aussi qu'il n'y ait pas en Angleterre une présomption de légalité. L'importance d'une telle présomption est qu'elle détermine la charge intitiale de la preuve, mais il semblerait qu'en Angeterre la charge de la preuve soit déterminée selon les règles

---

1) R. v. Nomveti, 1960 (2) S.A. 108(E); In re Ndungwane, 1961 (1) S.A. 636(O).

Dit is in hierdie opsig dat F. van Blommenstein, S.A.L.J., 1962, bl. 7-8, die uitspraak in die saak van Springs Town Council v. Mahlangu, 1961(1) S.A. 80(W) nie heeltemal verstaan nie. Al het die stadsraad ook die bevoegdheid om uit sy eie 'n uitsettingsbevel te maak, sal die stadsraad nie self vir M. uit sy verblyfplek kan verwyder nie; hulle sal 'n bevel van die hof moet aanvra, en in die geval sal M. nog altyd as verweer kan opper dat die reëls van natuurlike regverdigheid nie nagekom is nie vgl. Hauptfleisch v. Caledon Divisional Council, 1963 (4) S.A. 53(K).

2) Ons howe is nie bereid om ligtelik strafbevoegdhede van die administrasie aan te neem nie: Steyn, a.w. bl. 255; Lekhari v. Johannesburg City Council, 1956 (1) S.A. 552(A) op bl. 567. Waar sulke strafbevoegdhede wel bestaan, lê die howe dit baie streng uit: Johannesburg City Council v. Kekana, 1962 (1) S.A. 435(T) - die feit dat die hof hier deur sy te strenge uitleg tot 'n heeltemal onpraktiese administratiewe resultaat gekom het, laat ek daar. Vgl. ook Johannesburg City Council v. Dhlamini, 1964 (2) S.A. 333(T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

de plaidoirie (rules of pleading) et le principe générale, Ei incumbit probatio qui affirmat non qui negat et non selon une telle présomption". Hierdie skerpsinnige redenasie gaan egter nie op nie. As die „présomption de légalité" (dit is die vermoede van geldigheid) nie in Engeland sou geld nie, sou die administrasie, as hy 'n hofbevel weens ongehoorsaamheid teen 'n onderdaan aanvra, juis moes bewys dat sy handeling geldig was, maar omdat die vermoede wel geld, moet die verweerder wat hom daarop beroep die ongeldigheid van die administratiewe handeling bewys. Op bl. 143 kom hy tot die gevolgtrekking: „... le droit anglais tire très logiquement les conséquences du principe que les actes irréguliers sont dépourvus d'autorité, et ainsi manifeste encore une fois l'égalité juridique de l'administration et le particulier". Hy haal 'n aantal voorbeelde aan waar die Engelse administrasie 'n bevel of verbod gemaak het, maar waarna die onderdaan eenvoudig die bevel of verbod genegeer het en voortgegaan het met die verbode aktiwiteit. In die sake wat deur LEFÉBURE aangehaal word[1] het die howe telkens die administratiewe handeling vernietig en die onderdaan was vry om voort te gaan met die aktiwiteite. Dit is egter 'n verdraaide beeld wat LEFÉBURE voorstel. In die meeste gevalle kom gebrekkige administratiewe bevele nooit in 'n hof ter sprake nie - onderdane kom hulle na en hulle het volledige regskrag. Dit is ook slegs in die geval van administratiewe bevele, verbiedinge of algemene voorskrifte wat bevele ten opsigte van gedrag en uitoefening van bevoegdhede daarstel dat 'n onderdaan die administratiewe handeling se regskrag deur sy nie-nakoming vir 'n ruk kan opskort (dit wil sê totdat die hof dit geldig verklaar) of heeltemal kan frustreer (dit wil sê totdat die hof dit vernietig[2]). In die geval van begunstigende beskikkings of statusverlenende beskikkings kan die nie-nakoming daarvan nie die regskrag van selfs 'n gebrekkige beskikking opskort of verydel nie. Gestel ek doen aansoek om 'n handelslisensie en my aansoek word geweier, dan kan ek nie die weiering verontagsaam en die handel gaan dryf nie. As ek beskuldig word van onwettige handeldrywery, kan ek nie my op die gebrekkige weiering beroep nie, want dit is geen

---

1) Bl. 138-143.

2) Sien R. v. Nkomo and Others, 1963 (4) S.A. 166(S.R.). Sien hoofregter Steyn se opmerking in die saak van Ismail and Others v. Additional Magistrate, Wynberg and Another, 1963 (1) S.A. 1 (A) op bl. 6. Indien die geldigheid van 'n administratiewe verbod in 'n siviele aksie aangeval word, word die uitvoering van daardie verbod nie in ander gevalle opgeskort nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

regverdigingsgrond vir my eie oortreding nie. (Ons neem natuurlik aan dat die verbod op handeldrywe sonder die nodige lisensie, self geldig is.)

2. Uitvoering van administratiewe handelinge deur die burgerlike howe

Wanneer die administrasie by die burgerlike howe aansoek doen om uitvoering aan sy handelinge te gee, hoef hy nie te bewys dat die handelinge regsgeldig is nie. Die reg vermoed dat die administratiewe handelinge regsgeldig is tensy die verweerder die teendeel bewys[1]. By ons geld dit uit hoofde van die vermoede omnia rite acta esse. Hier is weer 'n duidelike bewys dat die sogenaamde vermoedens van wetsuitleg of bewyslewering soms inderdaad regsreëls is, want as die verweerder in bogenoemde geval nie by oorwig van waarskynlikhede kan bewys dat 'n administratiewe handelinge gebrekkig is nie, sal die hof die handeling nie vernietig nie[2]. Die reël ut res magis valeat quam pereat mag hier 'n rol speel: die howe het die diskresie of hulle voorskrifte wat die administrasie in sy optrede moet nakom, dwingend of aanwysend sal beskou en ook of hulle versweë magte in die magtigende wet sal vind; sodoende mag die toepassing van hierdie reël die skaal in die guns van die administrasie laat swaai[3].

Behalwe waar die wet vir appèl voorsiening maak, word 'n administratiewe handeling se werking nie opgeskort as 'n onderdaan dit in die hof betwis nie. Die onderdaan kan 'n tydelike interdik teen die staat aanvra maar hy sal moet kan bewys dat regte of voorregte van hom bedreig word[4]. Soms kan die hof uit billikheidsoorwegings die

---

1) Lefébure, a.w., bl. 142, toon hier sy inkonsekwensie. Hy erken nl. dat 'n aksie teen die administrasie deur 'n onderdaan waardeur die geldigheid van 'n administratiewe handeling betwis word nie daardie handeling se werking opskort nie. Op die tydstip wat die onderdaan aksie instel, is dit nog nie seker of die handeling geldig is of nie - m.a.w. daardeur gee hy in soveel woorde te kenne dat gebrekkige administratiewe handelinge ook regswerking het.

2) Bhendili v. Attorney-General, Transvaal, 1961 (3) S.A. 233(T), Pretoria Stadsraad v. Administrateur, Transvaal & 'n Ander, 1962 (4) S.A. 467(T) - die hof se aanwending van die omnia rite acta esse-reël in hierdie saak is egter nie bo kritiek nie.

3) As die administratiewe handeling heeltemal gebrekkig is, sal die hof nie die reël aanwend nie: Mamogalie & andere v. Minister v. Naturellesake en andere, 1961 (1) S.A. 467(A).

4) Sien Raubenheimer, a.w., bl. 177-179 en die sake deur hom vermeld.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

regskrag van 'n administratiewe handeling opskort sonder om die geldigheid daarvan te verdink[1].

Die administrasie kan ook van sy gemeenregtelike regsmiddels gebruik maak om sy openbare eiendom en besittings te beskerm[2]. Waar die administrasie heffings of ander belastings kan eis en die wet geen voorsiening vir verbeurings of ander straf maak nie, kan die administrasie as gemeenregtelike skuldeiser optree[3].

C. Die beëindiging van die regskrag van administratiewe handelinge

Die beëindiging van die regskrag van administratiewe handelinge kan op verskillende wyses geskied, naamlik deur tydsverloop[4], verdwyning van een van die subjekte tot die verhouding wat deur die handeling tot stand gebring is, of deur 'n uitspraak van die burgerlike howe. Laasgenoemde wyse van beëindiging sal in die tweede deel bespreek word. Hier sal ek my bepaal by die vraag of die auteur van 'n administratiewe handeling self weer die handeling ongedaan kan maak.

In die geval van regsprekende handelinge kan die orgaan wat die handeling verrig het dit nie self weer ongedaan maak nie. Die enigste wyse waarop 'n regsprekende handeling, selfs al is die handeling deur een of ander gebrek aangetas, se regskrag vernietig kan word, is deur hoër beroep - by ons gewoonlik appèl of hersiening. Die enigste moontlikhede wat ons gemene reg voorsien waar die auteur van 'n regsprekende handeling dit self ongedaan kan maak, is as die auteur geen bevoegdheid gehad het om die regsprekende handeling te verrig nie of as daar nooit 'n regsprekende handeling verrig is nie, byvoorbeeld waar die hof nie

---

1) Jelland & others v. Group Areas Development Board, 1960 (2) S.A. 151(T).

2) Porter & Others v. Cape Town City Council, 1961 (4) S.A. 278(K). Ook onderdane kan 'n administratiewe handeling teenoor ander onderdane afdwing d.m.v. 'n siviele geding; vgl. Randleigh Buildings (Pty.) Ltd. v. Friedman, 1963 (3) S.A. 456(1).

3) Virginia Village Management Board v. Southbey Ltd., 1961 (4) S.A. 870(O). Die verbintenisskeppende verhouding waarin die stadsraad en S.hulle in hierdie saak bevind, is glad nie 'n kontrakverhouding nie, moontlik 'n deliksverhouding waarin S. die eiendomsreg van die openbare regspersoon geskend het.

4) Sien R. v. Madikwa, 1961 (2) S.A. 245(W) en R. v. Sutherland, 1961 (2) S.A. 806(A) op bl. 814 i.v.m. die outomatiese afloop van regulasies onder die Noodtoestandproklamasie No. 90 van 1960.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n beslissing uitgespreek het nie maar net 'n opinie gegee het[1]. In beide laasgenoemde gevalle het daar eintlik geen regsprekende handeling plaasgevind nie. 'n Regsprekende orgaan kan natuurlik wel die regskrag van sy handelinge opskort.

Wetgewende handelinge van die administrasie kan ook vernietig of herroep word[2]. Die vernietiging of herroeping van wetgewende maatreëls geld net vir die toekoms. Indien die wetgewende maatreël deur sy regskrag individuele verhoudings tot gevolg gehad het waardeur regte, voorregte, bevoegdhede, verpligtinge, ens. ontstaan het, beïnvloed die vernietiging of herroeping nie die individuele verhoudings nie (sien my bespreking van die effek van art. 12 van die Interpretasiewet). Kortom, die herroeping van 'n wetgewende maatreël deur 'n administratiewe orgaan mag nie, tensy die wet dit toelaat, retroaktief geskied nie.

Die vraag of administratiewe handelinge deur sy eie outeur ingetrek of vernietig kan word, is ernstig vertroebel deur die Virginia Cheese and Food Co.-saak[3]. Indien 'n mens die woorde van die hof op bl. 422 van die verslag „... the Minister was acting in a quasi-judicial capacity and in this respect no distinction could be drawn between the functions of the Minister and those of a Court of Law", so opneem dat 'n auteur van 'n regsprekende handeling nie sy eie handeling kan terugtrek nie, is daar geen beswaar teen die uitspraak nie. Die moeilikheid is egter dat die hof hier praat van 'n kwasie-judisiële handeling. 'n Kwasie-judisiële handeling is nie 'n regsprekende handeling nie en die handeling wat die Minister in die feite van hierdie saak verrig het, naamlik die uitreiking van 'n registrasiekaart ingevolge art. 20 bis van Wet No. 26 van 1937, is nie 'n regsprekende handeling nie[4].

Die vonnis van die Virginia Cheese and Food Co.-saak kan op twee wyses interpreteer word:-

---

1) Sien die gemeenregtelike skrywers deur regter Ludorf in Minister of Agricultural Economics and Marketing v. Virginia Cheese and Food Co., (1941) (Pty.) Ltd., 1961 (4) S.A. 415 (reeds aangehaal). Waarskynlik het ons gemene reg nog twee ander gronde ook geken, nl. waar daar geen dagvaarding uitgereik was nie en waar daar geen prokurasie was nie - sien op bl. 423 van genoemde vonnis.

2) Art. 10(3) van die Interpretasiewet No. 33 van 1957.

3) 1961 (4) S.A. 415(T).

4) Ek is bewus daarvan dat ek nou van my eie opvatting in my aantekening oor die saak (T.H.R.H.R., 1962, bl. 132) verskil. Na verdere oorweging is ek egter oortuig dat hierdie net 'n geval van interne beroep was. Dit het dus nie soos ek reeds verduidelik het, tot 'n regsprekende handeling deur die Minister aanleiding gegee nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(a) Regterlike handelinge kan in die reël nie deur hulle eie outeur ingetrek of vernietig word nie. Só beskou, is daar geen beswaar teen die uitspraak nie.

(b) Administratiewe handelinge kan in die reël nie deur hulle eie auteur ingetrek of vernietig word nie selfs al besef die auteur dat sy handelinge gebrekkig is. Só opgeneem, is hierdie uitspraak hoogs onwenslik (sien my redes in die reedsvermelde aantekening in die „Tydskrif"). Die vernaamste beswaar is dat die administrasie nou met gevoude hande moet sit, wag op 'n lang en duur hofsaak en ongeneëntheid en wantroue by onderdane skep.

Die verkieslikste oplossing lyk vir my die volgende[1]:

(i) Geldige administratiewe handelinge, dit wil sê handelinge waaraan geen gebrek kleef nie en waardeur regte, voorregte of bevoegdhede aan onderdane verleen word, kan alleen deur hul eie outeur teruggetrek word as die wet so 'n magtiging verleen of as die terugtrekking in die verdere voordeel van die onderdane is[2].

---

1) Sien Freund, a.w., bl. 286. Die posisie in Amerika i.v.m. die finaliteit van administratiewe beslissings is nie duidelik nie. Billikheidshalwe laat die howe toe dat administratiewe organe handelinge wat onderdane nadelig raak weer self kan terugtrek. As die handeling egter voordele vir onderdane inhou, kan die administrasie dit nie sonder magtiging terugtrek nie.

In Engeland kan dit miskien uit die saak van Regina v. Metropolitan Police Commissioner, ex Parte Parker, 1953, 1 W.L.R. 1150, afgelei word dat die administrasie enigeen van sy handelinge weer ongedaan kan maak. Lefébure, a.w., bl. 147 staan 'n strenger houding voor.

Vir die posisie in Frankryk, sien De Laubadère, Traité, bl. 176, e.v.

2) Die bekende saak in hierdie verband is dié van Sachs v. Dönges, 1950(2) S.A. 265. Die Minister het in hierdie saak nie gesteun op die feit dat die uitreiking van die paspoort gebrekkig was nie, dus kan aanvaar word dat die uitreiking daarvan geldig was. (Appèlregter Watermeyer praat op bl. 275 van die verslag van 'n nietige uitreiking, dit wil sê 'n uitreiking wat „null and void ab initio" was. Wat 'n nietige administratiewe handelinge is, sal ek later bespreek. Ek glo egter nie dat 'n mens in hierdie geval van 'n nietige beskikking kan praat nie, dit kan hoogstens 'n gebrekkige beskikking gewees het.) Met die effek van die uitspraak in die Sachs-saak is daar geen fout te vinde nie. Die Minister het naamlik 'n voorreg aan die onderdaan deur die uitreiking van 'n paspoort verleen en hy kon nie sy eie beskikking (waarvan die geldigheid nie betwis is nie) weer ongedaan maak nie. Die hof het egter die saak - met respek gesê - op 'n nuttelose wyse probeer oplos deur uit te gaan van die veronderstelling dat die verlening van 'n paspoort 'n kontrak tussen staat en onderdaan is. Die uitreiking van 'n paspoort is nie 'n kontrak nie - soos reeds verduidelik is, kan owerheidsgesag nie deur 'n kontrak aan bande gelê word nie. Die uitreiking van 'n paspoort is by uitstek 'n eensydige administratiewe handeling. Wat wel gebeur, is dat die administratiefregtelike

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(ii) Gebrekkige administratiewe handelinge kan te eniger tyd teruggetrek word[1]. (Die enigste voorbehoud is moontlik dat die administratiewe orgaan so gou moontlik nadat hy bewus word van die gebrek die handeling moet vernietig om sodoende die onderdaan so gou moontlik te laat weet waar hy presies staan.)

Die rede waarom 'n administratiewe orgaan toegelaat moet word om sy eie gebrekkige handeling te vernietig, is eintlik voor die hand liggend: die howe kan 'n gebrekkige administratiewe handeling vernietig, waarom nie die eie outeur nie? As 'n mens hierdie bevoegdheid van die administrasie ontken, sal dit later gebeur dat niemand meer na die administrasie vir hulp sal gaan nie. Teoreties sal 'n administratiewe orgaan ook by die hof kan aansoek doen dat die hof sy (die orgaan s'n) gebrekkige handeling vernietig. In die meeste gevalle sal die administratiewe orgaan die beste weet of die handeling gebrekkig is. Dit is onlogies om in so 'n geval die orgaan se bevoegdheid te ontken om sy eie gebrekkige handeling te vernietig.

Uit bostaande volg dit dat 'n administratiewe orgaan ook die bevoegdheid moet hê om die regskrag van sy eie handelinge op te skort, tensy die wet so 'n skorsing uitdruklik of by noodsaaklike implikasie nie magtig nie[2].

KONKLUSIE

(1) By 'n bestudering van die verskillende administratiefregtelike handelinge is dit noodsaaklik om tussen die geaardhede van die handelinge te onderskei. Die reg heg gevolge aan daardie onderskeiding.

---

verhouding op 'n tweesydige wyse ontstaan: die onderdaan doen aansoek en die Minister aanvaar die aansoek; die uitreiking of weiering van die paspoort (net soos in die geval van lisensies) is egter 'n uitsluitlike eensydige administratiewe handeling.

1) Sien Garment Workers' Union (Western Province) and Others v. Industrial and Minister of Labour, 1963 (4) S.A. 775 (A), bl. 787: „Counsel for the appellants also contended that once the Minister has made a determination he is functus officio with the result that he cannot make a determination in substitution thereof, and that he cannot make two different determinations on the same recommendation. These contentions could, I consider, only be upheld if the first determination is a valid one, or could be rendered valid by correction under sec. 77 (8)", (my onderstreping).

2) Die Staat v. Van der Merwe, 1962 (2) S.A. 21(O); The State v. Tsonyane, 1962 (1) S.A. 916 (T); Malherbe v. S.A. Medical & Dental Council, 1961 (2) S.A. 825 (N). Waarom ons howe in hierdie verband so huiwerig is om bevoegdhede tot opskorting aan te neem, is nie vir my duidelik nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(2) Die onderskeid tussen kwasie-judisiële en administratiewe handelinge is nie sonder betekenis nie. Daar is op sigself nie beswaar daarteen om die term „kwasie-judisiële handeling" te gebruik nie, maar weens sy konnotasie in die Engelse prosesreg is dit verkiesliker om dit duidelik te omskryf. 'n Kwasie-judisiële handeling is 'n administratiewe handeling wat geskied vanweë een of ander diskresie en waardeur regte, voorregte of bevoegdhede van onderdane aangetas mag word.

Die belang van die onderskeiding tussen administratiewe handelinge en kwasie-judisiële handelinge in ons reg is dat in laasgenoemde geval moet die orgaan wat hulle verrig die reëls van natuurlike regverdigheid nakom.

(3) Suiwer administratiewe handeling kan weer onder verdeel word al na gelang van die objekte van die administratiefregtelike verhoudings wat daardeur geskep word, of die objek van die handeling self, of die regskrag van die handelinge. Dit verskaf 'n nuttige manier om die behandeling van die besondere administratiefreg te sistematiseer. 'n Mens kan naamlik 'n indeling maak van administratiewe handelinge ten opsigte van persone, amptenare, grond en openbare eiendom, interne verkeer, ekonomie en openbare handel, ens.

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

HOOFSTUK V

STAATSVERANTWOORDELIKHEID AS GEVOLG VAN ADMINISTRATIEWE HANDELINGE

INLEIDING

1. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van administratiewe handelinge is 'n onderwerp op sy eie en dit verdien 'n volledi-ger behandeling as wat in die bestek van hierdie ondersoek onderneem kan word. In hierdie hoofstuk sal ek dus nie voorgee om dié onderwerp volledig te behandel nie, maar om slegs die stof te sistematiseer (trouens, dit is tog die doel van my ondersoek ten opsigte van die hele gebied van die administratiefreg). Om die stof te sistematiseer is dit noodsaaklik om sekere gesigspunte toe te lig en selfs om sekere aangeleenthede na inhoud en wese onder oë te neem sonder om daardeur te kenne te gee dat die onderwerp naaste-by uitgeput is.

Die probleem in verband met staatsverantwoordelikheid as gevolg van administratiewe handelinge is die volgende. Gewoonlik word gepraat van die siviele- of privaatregtelike aanspreeklikheid van die staat as gevolg van optredes van staatsamptenare[1]. As die staat op dieselfde wyse as pri-vaatpersone vir sy optredes aanspreeklik gehou word, is die saak maklik afgedaan en behoort die hele aangeleentheid on-der die privaatreg tuis. Die moeilikheid is egter dat hier regsreëls ter sprake kom wat alleenlik verklaar kan word van-weë die feit dat die staat in 'n regsverhouding met onderdane betrek word wat nie op 'n basis van gelykheid geskied nie: die staat staan in verhouding tot die onderdane naastenby op 'n grondslag van gelykheid, maar nie heeltemal nie. 'n Mens kan nou sê dat die reëls van die privaatreg volledig die ver-houding beheers maar self voorsiening maak vir sekere uitson-derings, of 'n mens kan sê dat die reëls van administratief-reg die verhouding beheers maar voorsiening maak dat die reëls van privaatreg in 'n hoë mate hulle toepassing binne die verhouding vind. As 'n mens die eerste standpunt hul-dig, sal 'n mens naastenby die hele verhouding kan verklaar en die regsreëls met betrekking tot die verhouding kan

---

1) VerLoren van Themaat a.w., bl. 405, (hfst. XXV) praat van die siviele aanspreeklikheid van die staat, maar hy verdui-delik nie of hy daardeur die sivielregtelike aanspreeklik-heid bedoel nie - moontlik word daardeur slegs bedoel die aanspreeklikheid van die staat teenoor onderdane.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bestudeer - die bestudering van die regsreëls, die gelding daarvan en die toepassing daarvan deur die howe is in so 'n geval egter in 'n mate onseker en staan op los skroewe. 'n Mens sal nl. steeds van die standpunt moet uitgaan dat die reëls van privaatreg wat gewoonlik die verhouding beheers, te enige tyd gewysig of afgeskaf kan word deur die staat self en dat hulle nie op sekere staatsoptredes van toepassing is nie.

By die bestudering van staatsverantwoordelikheid sal die posisie gevolglik so verduidelik word: die volgende reëls van privaatreg reël die staatsverantwoordelikheid, maar die volgende is reëls van uitsondering ... en origens weet 'n mens nog nie watter ander uitsonderingsreëls verder geskep gaan word nie.

Beskou 'n mens die posisie egter andersom, nl. dat die reëls van administratiefreg die verhouding beheers maar dat dié reëls self voorsiening maak vir die toepassing van privaatreg, werk 'n mens glad nie met uitsonderingsreëls nie: administratief- en privaatreg vul mekaar aan, toekomstige ontwikkelings en veranderings kan aan die hand van dié twee regsvertakkings verklaar word en gapings kan aldus oorbrug word.

2. Die Franse reg met betrekking tot staatsaanspreeklikheid[1]

In hoe 'n mate kan 'n studie van die Franse administratiefreg in verband met hierdie aangeleentheid ons help om die Suid-Afrikaanse reg beter te verstaan?

Oppervlakkig beskou, sou 'n mens die Franse administratiefreg in verband hiermee heeltemal links moet laat lê, want die Franse administrasie word gewoonlik op 'n ander wyse as privaatpersone aanspreeklik gehou. Ons reg, net soos die Engelse reg, gaan egter van die standpunt uit dat die staat in die reël op dieselfde wyse as privaatpersone aanspreeklik gehou word. Anders gestel: in Frankryk bepaal reëls van publiekreg (en meer bepaald reëls van administratiefreg) die staat se verantwoordelikheid, terwyl by ons, soos in Engeland, reëls van privaatreg dié verantwoordelikheid bepaal. So 'n opvatting is nie korrek nie. Net so min as wat dit korrek is om te sê dat reëls van privaatreg uitsluitlik staatsverantwoordelikheid in Engeland reël[2],

---

1) I.v.m. die Franse reg oor staatsaanspreeklikheid, sien o.a. René Chapus, Responsabilité Publique et Responsabilité Privée, tesis, Parys, 1952; De Laubadère, Traité, bl. 447 e.v.; Rivero, D.A., bl. 233 e.v.; Waline, a.w., bl. 785 e.v. Sien ook Vegting, a.w. I. bl. 34 e.v.

2) 'n Skrywer soos W. Ivor Jennings wat beter bewus is van die onderskeid tussen publiek- en privaatreg sê op bl. 211 van sy werk The Law and The Constitution (4e uitg. 1955): "This mixing up of public and private responsibility is one of the peculiarities of English law". 'n Studie van ander

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

is dit korrek om te sê dat die Franse administrasie nie ook op 'n privaatregtelike wyse aanspreeklik gestel kan nie[1]. Die posisie in Frankryk, na die beroemde Blanco-uitspraak van die Tribunal des Conflits op 8 Februarie 1873, was dat die Conseil d'Etat hom nie verplig gevoel het om art. 1384 (al. 5) van die Code Civil, wat privaatregtelike aanspreeklikheid reël, te volg nie, maar besluit het om op 'n empiriese wyse sie reëls van aanspreeklikheid virdie staat vas te stel en uit te bou. Die interessante is dat die reëls van privaatregtelike aanspreeklikheid vandag in baie opsigte omtrent dieselfde is as die reëls van staatsaanspreeklikheid[2]. Dit verklaar ook waarom dit prakties maklik gewees het om, soos vantevore vermeld is, sake waar staatsaanspreeklikheid as gevolg van motorongelukke ontstaan het onder die jurisdiksie van die burgerlike regbanke te voeg (Wet van 31 Desember 1957). Soos later aangetoon sal word, kan die Franse staat ook voor die burgerlike howe, d.w.s. in die privaatreg, aanspreeklik gehou word.

Die belangrikheid van die Franse administratiefreg ten opsigte van staatsaanspreeklikheid is dat hulle ingesien het dat die staat selfs in 'n deliksverhouding soms nie dieselfde posisie inneem as een onderdaan teenoor 'n ander nie. In die Blanco-saak sê die Tribunal des Conflits[3]: „... cette responsabilité (qui peut incomber à l'Etat) n'est ni générale, ni absolue; elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés" (my onderstreping)[4]. Uit hierdie besef het die volgende opvattings gespruit:-

(a) Staatsaanspreeklikheid lê nie ten laste van dié of daardie owerheidsorgaan of openbare liggaam nie, maar ten laste van

---

regstelsels soos die Nederlandse en Amerikaanse (sien bv. Bernard Schwartz, An Introduction to American Administrative Law, 1958, op bl. 209, 214 en veral sy bespreking van die bepalings en toepassing van die Federal Torts Claim Act, 1946, op bl. 215 e.v.) lewer dieselfde gevolgtrekking, nl. dat die staat soms op die wyse van die publiekreg, soms op die wyse van die privaatreg aanspreeklik gestel word.

1) Sien bv. Jean Boulouis in René David se Le Droit Francais, II op bl. 381-4, en Rivero, D.A., bl. 238 (sien veral die literatuur deur hom vermeld in voetnoot 1 van genoemde bl.).

2) Sien Chapus, a.w., bl. 263, 557: „ces règles (i.v.m. staatsaanspreeklikheid), qui sont appliquées par la juridiction administrative, sont extrêment proches de celle qu'applique la juridiction judiciare".

3) Gr. Arr., bl. 5.

4) Om 'n volledige beeld van die later uitbouing van die uitspraak in die Blanco-saak te kry, is dit noodsaaklik om ook die uitspraak in die Pelletier-saak (T.C. 30 Julie 1873) daarmee saam te lees (Gr. Arr., bl. 9)

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die hele staat (of in die geval van plaaslike owerhede: ten laste van die hele plaaslike gemeenskap). Die staat dien nie die belange van owerheidsligame nie, maar die belange van almal. Met ander woorde as die onderdaan vergoed word omdat hy skade as gevolg van 'n owerheidshandeling gely het, doen die staat dit nie omdat hy spyt is vir sy eie gebrekkige of brutale optrede nie maar omdat hy wil verseker dat alle onderdane gelyk moet dra aan die staatslaste. Dit is die idee van l'egalité des individus devant les charges publiques.

(b) Uit bostaande vloei dit logies voort dat die staat se aanspreeklikheid nie net ter sprake kom in die gevalle van onregmatige optredes (faute)[1] nie, maar in enige geval waar die staat deur sy optrede 'n oneweredige las op sy onderdane lê deur die skepping van gevaarlike dienste (risque) of besondere eise. 'n Staatsaanspreeklikheid wat net op onregmatige optrede gebaseer is, word in Frankryk as 'n primitiewe oplossing beskou. Die moderne neiging is om al hoe meer die staat se responsabilité pour risque généralisée aan te neem[2]. Weens praktiese oorwegings word staatsaanspreeklikheid vandag nog hoofsaaklik op onregmatige optredes gebaseer maar die neiging is al hoe meer om 'n onpersoonlike, algemene staatsaanspreeklikheid te bewerkstellig[3].

(c) 'n Verdere ontwikkeling is om staatsaanspreeklikheid as 'n direkte verhouding tussen die benadeelde onderdaan en die regspersoon, die staat, te sien, m.a.w. staatsaanspreeklikheid word gedepersonaliseer. Dit kom daarop neer dat die staat eenvoudig aanspreeklik gestel word as die staatswerksaamhede swak gefunksioneer het of risiko's geskep het waardeur oneweredige laste op onderdane gelê word. 'n Benadeelde onderdaan hoef dus nie te bewys dat een of ander

---

1) Let daarop dat die Franse term faute nie net skuld aandui nie, maar die hele onregmatige optrede: „La faute de service est une défaillance dans le fonctionnement normal du service, incombant à un ou plusieurs agents de l'administration, mais non imputable à eux personellement". Chapus, a.w., bl. 352: „Nous définirons la faute comme la violation consciente d'une obligation" - m.a.w. die skuldige verbreking van 'n regsplig. In Frankryk was daar altyd twee groot strome gewees, nl. die voorstanders van aanspreeklikheid weens faute en diegene wat meen dat faute nie die grondslag van staatsaanspreeklikheid is nie. Vandag blyk dit dat die regspraak al hoe meer laasgenoemde rigting inslaan (sien o.a. prof. Eisenmann, Cours de doctorat, 1957-1958, bl. 39, 122; Waline, a.w., bl. 848 e.v.).

2) De Laubadère, Traité, bl. 472.

3) Rivero, D.A., bl. 250-251.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

amptenaar 'n onregmatige daad begaan het nie, maar slegs dat die staatswerksaamhede gebrekkig verrig is[1]. Hierdie opvatting, ook genoem die organiese teorie na aanleiding van die werking van art. 1382 van die Code Civil, het egter baie kritiek uitgelok[2]. Myns insiens is 'n groot deel van hierdie kritiek geregverdig: staatsaanspreeklikheid uit hoofde van die onregmatige daad vind altyd plaas as daar een of ander menslike optrede of versuim tot optrede was (al is die betrokke dader of persoon onbekend wat in gebreke gebly het om op te tree. In Franse regstaal beteken dit dat staatsaanspreeklikheid uit hoofde van onregmatige handelinge ontstaan as gevolg van die handeling van 'n amptenaar en dié aanspreeklikheid word op dieselfde wyse bepaal as die privaatregtelike reëling wat in art. 1384 van die Code Civil bevat is.

(d) Tot dusver het ek my nog net by die staat se aanspreeklikheid bepaal. Die staat word alleen aanspreeklik gestel as daar 'n ampsfout, 'n faute de service, was. As die onregmatige daad van die amptenaar 'n faute personnelle is, d.w.s. nie verband hou met die staatswerksaamheid nie, word die amptenaar voor die gewone howe persoonlik aanspreeklik gehou.

Om vas te stel of daar 'n faute personnelle is, word gevra of die onregmatige daad losgemaak kan word (détachable) van die openbare werksaamheid (service public). 'n Onregmatige daad kon materieel détachable wees as die daad geen verband hou met administratiewe werksaamheid nie, of die daad kan psychologiquement of intellectuellement detachable wees.

Omdat die sielkundige of intellektuele toets 'n subjektiewe toets is, is dit verstaanbaar dat die howe soms moeilikheid ondervind het om vas te stel wanneer die optrede

---

1) Rivero, D.A., bl. 245: „Dans la faute de service, la personne de l'agent n'est pas prise en considération; il n'en est responsable ni vis-á-vis de la victime, ni vis-à-vis de l'administration. La responsabilité remonte directement à la personne publique dont rélève l'agent. Il n'y a donc pas lieu de distinger, comme on le fait parfois, entre la faute de service, provoguée par un agent nettement individualisé, et la faute du service, faute anonyme et collective d'une administration mal tenue dans son ensemble de telle sorte qu'il est difficile d'en découvrir les véritables auteurs; dans un cas comme dans l'autre, la personne des agents reste totalement étrangère au débat juridique" (my onderstreping).

2) Waline, a.w. bl. 786-787. Hierdie verskil van mening vloei hoofsaaklik voort uit verskille aangaande die korrektheid van die Pelletier-beslissing (T.C. 30 Julie 1873). Waline, a.w., bl. 791-792 verskil uitdruklik van hierdie uitspraak.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van 'n amptenaar weens sy sielkundige ingesteldheid 'n faute personnelle word. Gewoonlik word die formule van Edouard LAFERRIÈRE aangewend: 'n onregmatige daad wat die mens met sy swakhede, passies en onverstandighede[1] blootstel, kan nie die staat aanspreeklik stel nie. Uit die regspraak kan die gevolgtrekking gemaak word dat as daar bewys word dat die amptenaar kwaadwilliglik gehandel het uit persoonlike oorwegings van haat, vergelding of wins, met ander woorde opsetlik nie die openbare belang wou dien nie, die staat nie aanspreeklik is vir skade wat deur dié amptenaar se optrede veroorsaak is nie[2]. As die amptenaar 'n strafbare handeling begaan het, is dit gewoonlik 'n aanduiding dat dit 'n faute personnelle was[3].

In Suid-Afrikaanse regstaal sou 'n mens kan sê dat die staat nie aanspreeklik gestel word nie as daar mala fides aan die kant van die amptenaar was. Soos later aangedui sal word, is ons reg geneig om soms die staat slegs vir die mala fides van sy amptenare aanspreeklik te stel en om die staat te vrywaar in gevalle van nalatige optredes, byvoorbeeld in die geval van 'n vrywaringswet.

In Frankryk kan dit ook gebeur dat 'n onregmatige daad deels 'n faute de service en deels 'n faute personelle kan wees. Die staat word dan voor die administratiewe regbanke en die amptenaar persoonlik voor die burgerlike howe op grond van dieselfde onregmatige daad gedagvaar - sien die saak van Lemonnier[4]. By ons sal dit nie kan gebeur dat een en dieselfde onregmatige daad deels die staat en deels die amptenaar persoonlik aanspreeklik kan stel nie[5]. Dit kan egter gebeur dat daar twee onregmatige optredes langsmekaar bestaan, een waarvoor die amptenaar aanspreeklik is en die ander waarvoor die staat aanspreeklik is, bv. 'n polisie-amptenaar arresteer 'n onderdaan en rand hom onderweg na die aanklagtekantoor aan; vir die arrestasie is die polisie-amptenaar, volgens ons regspraak, persoonlik aanspreeklik, vir die aanranding is die staat aanspreeklik (sien Manamela v. Minister of Justice and

---

1) „l'homme, avec ses faiblesses, ses passions et ses imprudences"; sien Waline, a.w., bl. 794.

2) Sien o.a. Waline, a.w., bl. 794-798; Rivero, D.A., bl. 255-256; De Laubadère, Manuel, bl. 452-456.

3) 'n Faute pénale kon ook soms 'n faute de service wees as die onregmatige optrede nog binne die administratiewe werksaamheid val; sien die saak van Thépaz (C.E. 14 Jan., 1935).

4) C.E. 25 Julie 1918, Gr. Arr., bl. 138.

5) Die staat en amptenaar kan wel as medeverweerders gedagvaar word maar daar kan nie 'n verdeling van skadevergoeding tussen staat en amptenaar gemaak word nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Others[1].

(e) Ingevolge die leerstuk van skeiding van magte vind 'n mens dat in Frankryk die staat soms voor die administratiewe regbanke, soms voor die burgerlike howe gedagvaar kan word al na gelang van die werksaamheid wat die owerheidsorgaan by die begaan van die onregmatige daad verrig het. Let wel dat in beide gevalle is dit nog die staat wat aanspreeklik gehou word. Die vraag watter staatswerksaamhede die staat voor die burgerlike howe aanspreeklik stel en watter werksaamhede die staat voor die administratiewe howe aanspreeklik stel, is een van die moeilikstes in die hele Franse administratiefreg. Omdat dié onderskeiding nie heeltemal sonder belang vir 'n begrip van ons eie reg is nie, sal dit kortliks verduidelik word.

Om vas te stel of 'n staatswerksaamheid binne die jurisdiksie van die administratiewe regbanke val, word daar soos volg te werk gegaan:-

Soms word gesê dat alleen die puissance publique voor die administratiewe regbanke tot verantwoording geroep kan word[2]. Die meeste skrywers maak tereg daarteen beswaar[3]. Owerheidsgesag word nie aanspreeklik gestel nie, maar die staat, die draer van daardie owerheidsgesag.

Oor die algemeen is dit egter moeilik om oor die vraag watter hof jurisdiksie het eenstemmigheid by Franse skrywers te kry. Skrywers wat meen dat owerheidsgesag die kenmerkende van die administratiefregtelike verhouding is, is van mening dat alleen werksaamhede waaruit owerheidsgesag blyk die staat voor die administratiewe regbanke aanspreeklik kan stel[4]. Ander skrywers wat weer die opvatting van die service public huldig, stel die vereiste dat die handeling wat die staat voor die administratiewe regbank aanspreeklik stel, moes geskied het in die verrigting van 'n

---

1) 1960 (2) S.A. 395 (A).

2) Vergelyk bv. Denis Lévy, La Responsabilité de la Puissance Publique et ses Agents en Angleterre, tesis Parys, 1954.

3) Vergelyk die skrywers aangehaal deur prof. Ch. Eisenmann, Cours de Doctorat, 1957-8, bl. 38.

4) In die tydperk van die Blanco- en Pelletier-beslissings is die gedagte van die puissance publique algemeen gehuldig, gevolglik kry 'n mens in beide uitsprake uitdruklike verwysings daarna: Arrêt Pelletier, Gr. Arr. bl. 5: „Cons. que l'interdiction et la saisie de ce journal, ordonnées par le général de Ladmirault, en sa qualité de commandant de l'état de siège dans le département de l'Oise, constituent une mésure préventive de haute police administrative prise par le général de Ladmirault, agissant comme représant de la puissance publique ...".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

„service public"[1].

Uit 'n bestudering van die regspraak wat op die Blanco-uitspraak gevolg het, is dit opvallend dat die Conseil d'Etat, om vas te stel of die staat vir sekere onregmatige optredes voor die administratiewe howe gedagvaar moet word, gaan kyk na die geaardheid van die owerheidswerksaamheid wat aanleiding tot die aanspreeklikheid gegee het. As die owerheidswerksaamheid tot die essensie van die staat of administrasie behoort, gee die werksaamheid (onderhewig aan moontlike ander voorwaardes) gevolg tot staatsaanspreeklikheid voor die administratiewe howe, anders is die werksaamheid 'n privaatregtelike onderneming, selfs al geskied dit in die algemene belang. Laasgenoemde werksaamhede van die staat word deur die burgerlike howe beoordeel. Die belangrike uitspraak in hierdie verband is die uitspraak van die Tribunal des Conflits, 22 Januarie 1921, in die saak van Societé Commerciale de l'Ouest Africain[2]. In dié saak het die Franse regering van die Goudkus 'n pontdiens oor 'n lagune ingestel; die pont sink en die Societé ly skade omdat een van hul voertuie in die see beland. Die Tribunal des Conflits beslis dat hierdie 'n service industriel et commercial is en dat dié werksaamheid van die staat deur die privaatreg beheers word, gevolglik moet die Societé 'n eis voor die burgerlike howe instel. Wat 'n service industriel et commercial is (wat deur die privaatreg beheers word), is een van die groot probleme van die Franse administratiefreg, en ek wil nie op die saak ingaan nie[3]. Die commissaire du gouvernement, MATTER, verskaf in sy opsommings tot bogenoemde saak, 'n waardevolle sleutel tot die uitspraak. Hy wys daarop dat slegs die owerheidswerksaamhede wat van nature tot die staat behoort staatsaanspreeklikheid voor die administratiewe howe tot gevolg kan hê; ander werksaamhede van die staat wat net by uitsondering geskied omdat niemand anders dit verrig nie, al strek hulle ook in die algemene belang, word deur die gewone howe beoordeel[4]. Weliswaar is dit 'n vae en versigtige

---

1) Bv. die opsommings van die commissaire de gouvernement, David, in die Blanco-saak: Gr. Arr., bl. 6.

2) Gr. Arr. bl. 153.

3) Sien Gr. Arr. bl. 155-156 vir die uitsprake van die Conseil d'Etat nà 1921.

4) Gr. Arr., bl. 154: „Certains services sont de la nature, de l'essence même de l'Etat ou de l'administration publique; il est nécessaire que le principe de la séparation des pouvoirs en garantisse le plein exercice, et leur contentieux sera de la compétence administrative. D'autres services, au contraire, sont de nature privée, et s'ils sont entrepris par l'Etat ce n'est qu'occasionnellement, accidentellement, parce que nul particulier ne s'en est

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

omskrywing. Die belang van die omskrywing is egter dat dit staatswerksaamhede onderskei as optredes wat tot die wese of essensie van die staat behoort. Die wese of essensie van die staat is sy owerheidsgesag. 'n Staatswerksaamheid word daarin geken dat dit geskied met die uitvoering van owerheidsgesag. WALINE[1] sien bv. nie hoe die verskaffing van mediese dienste in hospitale die uitvoering van owerheidsgesag inhou nie. Verskaffing van mediese dienste is egter wel 'n owerheidswerksaamheid wat geskied met die uitvoering van owerheidsgesag: die staat skryf voor wie mag verpleeg, wat die hospitaaltariewe is, diensvoorwaardes en gedragskode van personeel, watter onderdane daar verpleeg mag word, ens.

Sonder om hier verder op die ingewikkeldhede van die Franse reg in hierdie verband in te gaan, kan 'n mens na voorafgaande kort beskouing tot die slotsom kom dat die Franse reg t.o.v. staatsaanspreeklikheid die waardevolle les inhou dat die staat om administratiefregtelik, d.w.s. voor die administratiewe regbanke, vir sy dade aanspreeklik gestel te word as staat moes opgetree het. Soos in die eerste hoofstuk verduidelik is, tree die staat as staat op wanneer hy sy owerheidsgesag uitoefen. Die toepassing van hierdie beginsel sal later bespreek word.

3. By 'n bespreking van die Suid-Afrikaanse reg ten opsigte van staatsaanspreeklikheid as gevolg van administratiewe handelinge word die indeling van administratiewe optredes gevolg wat in die vorige hoofstuk gemaak is, naamlik wetgewende regsprekende en suiwer administratiewe handelinge. Omdat staatsaanspreeklikheid omtrent hoofsaaklik uit individuele administratiewe optredes voortvloei, word hulle eerste bespreek.

I. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van suiwer administratiewe handelinge

A. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van eensydige administratiewe handelinge

1. Regmatige handelinge

'n Regmatige administratiewe handeling is 'n handeling van 'n administratiewe orgaan wat geskied binne die

---

chargé, et qu'il importe de les assurer dans un intérêt général; les contestations que soulève leur exploitation ressortissent naturellement de la juridiction de droit commun".

1) Waline, a.w., bl. 5.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bevoegdheid van daardie orgaan. Op die oog af lyk dit onnodig om die moontlikheid te bespreek dat regmatige administratiewe handeling van eensydige aard die staat verantwoordelik kan stel, omdat ons reg eintlik net staatsaanspreeklikheid in die geval van onregmatige owerheidshandelinge ken. As 'n mens sommige van ons howe se uitsprake van nader beskou, word die posisie egter onduidelik. In die saak van Sachs v. Dönges, N.O.[1] sê hoofregter Watermeyer[2]: „When no Parliamentary authority for executive action by the Crown exists, such action can within the limits of the law, be taken by virtue of the prerogative.

The Crown cannot, of course, by such executive action infringe the legal rights of subjects with impunity.

It was argued that the interests of the State may require the Crown to perform executive acts which infringe the rights of subjects. No doubt that is so, but such acts are not legally validated by State necessity. The Crown may be impelled by State necessity to break contracts or commit torts, but if it does it is not acting lawfully and must suffer the legal consequences, unless it is indemnified by Parliament".

Die ooglopende fout in hierdie dictum is dat die hoofregter beweer dat die staat (of Kroon) wanneer hy deur „State necessity" gedwing word om inbreuk op onderdane se regte te maak onregmatig optree: die staat, net soos 'n privaatpersoon, handel nie onregmatig as hy in selfverdediging of in 'n noodtoestand optree nie. Die eienaardige van bogenoemde uitlating is dat die hoofregter 'n rukkie later in die saak van Nicol N.O. v. Lawrie[3] bereid was om die beginsel te aanvaar dat die staat (of eerder die „Union Government") voor Wet No. 1 van 1910 volkome immuniteit besit het. Die kontradiksie is dat hy in die een saak selfs staatsaanspreeklikheid weens regmatige owerheidshandelinge aanvaar (omdat staatlike noodweershandelinge regmatig is) maar 'n rukkie later die immuniteit van die staat in die geval van onregmatige owerheidsdade as die reël van die gemene reg aanneem. Ek glo nie die dictum in die Sachs-saak het veel waarde nie. Wat die Hoofregter bedoel het, soos dit ook blyk uit sy latere woorde, is dat die staat aanspreeklik gestel kan word as hy onregmatige dade verrig by die uitvoering van een of ander prerogatief.

---

1) 1950 (2) S.A. 265 (A).
2) B. 276 van die verslag.
3) 1950 (3) S.A. 151 (A) op bl. 161.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

In die geval van uitoefening van statutêre bevoegdhede sal 'n administratiewe orgaan die staat aanspreeklik stel as hy die bevoegdheid op 'n onredelike wyse uitoefen[1]. Soos later onder dié vernietigingsgrond aangedui sal word, is dit glad nie altyd seker in ons reg of onredelikheid van 'n administratiewe handeling 'n vernietigingsgrond vir administratiewe handelinge is nie. As dit nie 'n selfstandige vernietigingsgrond is nie, beteken dit dat 'n administratiewe handeling, sonder om ongeldig te wees, die staat aanspreeklik kan stel. Anders gestel, beteken dit dat 'n administratiewe orgaan op 'n geldige, gemagtigde wyse 'n onregmatige handeling kan verrig. Die enigste logiese oplossing is om aan te neem dat onredelikheid 'n selfstandige vernietigingsgrond is. Dit wil nog nie sê dat elke administratiewe handeling wat weens onredelikheid ongeldig is 'n onregmatige handeling is nie. Dit is eers onregmatig as daardeur inbreuk op die onderdaan se subjektiewe reg gemaak is.

Ter opsomming kan gesê word dat regmatige administratiewe handelinge nie die staat aanspreeklik kan stel nie[2], tensy die staat self vir vergoeding voorsiening maak - sien later.

2. Onregmatige handelinge

Oor die geskiedenis van die regsreëls met betrekking tot onregmatige owerheidshandelinge wil ek nie uitwei nie. Die Engelse en Romeins-Hollandse gemeneregtelike agtergrond, die verskillende koloniale wette, Wet No. 1 van 1910 en latere ontwikkelings is welbekend[3] en ek sal slegs daarna

---

1) VerLoren van Themaat, a.w., bl. 421 en die sake deur hom in voetnoot 80 vermeld.

2) Sien appèlregter Van den Heever se uitspraak in die Sachs-saak op bl. 319 van die verslag. Art. 1 van Wet No. 20 van 1957 praat van '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". Die onderstreepte gedeelte van die artikel is 'n ooglopende absurditeit, dit beteken dat 'n dienaar onregmatig kan optree binne die perke van sy bevoegdheid. Daardeur word voorgegee dat die staat aan sy amptenare die bevoegdheid gee om onregmatige dade te verrig. Dit sou beteken dat enige geldige administratiewe handeling wat inbreuk maak op onderdane se subjektiewe regte 'n onregmatige daad is waarvoor die staat aanspreeklik gestel kan word. Sien my verdere bespreking.
Die Engelse teks van art. 1 praat van „any wrong committed by any servant of the State acting .. within the scope of his authority as such servant". Hierdie woorde is weens dieselfde rede as die Afrikaanse teks verkeerd omdat 'n dienaar wat „within the scope of his authority" handel nie onregmatig optree nie.

3) Sien VerLoren van Themaat, a.w., bl. 409 e.v. asook sy

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

verwys waar dit van belang is vir 'n begrip van die huidige posisie.

'n Onregmatige administratiewe handeling is 'n ongeldige handeling deur 'n administratiewe orgaan waardeur daar op 'n skuldige wyse inbreuk gemaak word op die subjektiewe regte van onderdane en sodoende skade aan dié onderdane toegebring word. Voortvloeiende uit hierdie omskrywing die volgende opmerking:

(a) 'n Onregmatige administratiewe handeling is uiteraard ongeldig

'n Geldige administratiewe handeling kan nooit onregmatig wees nie. As 'n administratiewe orgaan gemagtig word, hetsy deur die gemene reg, hetsy deur die statutêre reg om sekere handelinge te verrig, kan hy dit verrig selfs al word onderdane daardeur benadeel. Die woorde van art. 1 van Wet No. 20 van 1895 „handelende ... binne die omvang van sy bevoegdheid as so 'n dienaar" is 'n absurditeit en moet geïgnoreer word. As 'n dienaar van die staat binne die omvang van sy bevoegdheid optree, is sy optrede geldig en kan onregmatigheid nie ter sprake kom nie[1].

Die regspraak weerspieël dieselfde verkeerde opvatting as wat blyk uit die bewoording van art. 1. In die saak van R. v. Nkomo[2] sê regter HATHORN dat as polisieamptenare uitvoering aan 'n ultra-vires-regulasies gee, hulle nie meer in die „execution of their duty" handel nie selfs al was die regulasie in daardie stadium nog nie ongeldig verklaar nie en al kon die amptenare ook nie

---

aantekening oor Wet No. 20 van 1957 in die T.H.R-H.R. 1957, bl. 245.

1) VerLoren van Themaat, a.w., bl. 419, gee by implikasie te kenne dat 'n onregmatige daad deur 'n staatsamptenaar gewoonlik binne die omvang van sy bevoegdheid gepleeg word: „Die Kroon sou dan aanspreeklik kan wees vir 'n onregmatige daad van sy amptenaar, gepleeg in die gewone loop van sy dienste .. al is die onregmatige daad nie gepleeg terwyl die amptenaar in sy amptelike hoedanigheid gehandel het nie, en al het die onregmatige daad op 'n oorskryding van die amptenaar se bevoegdhede neergekom" (my onderstreping). Beide hipoteses is onmoontlik. Eerstens, as 'n amptenaar nie in amptelike hoedanigheid handel nie, is die regsband tussen staat en amptenaar verbreek en as die amptenaar nie sy bevoegdheid oorskry het nie, kan daar geen sprake van 'n onregmatige optrede wees nie. Die staat gee tweedens nie aan sy amptenare die bevoegdheid om onregmatige dade te pleeg nie; as 'n amptenaar binne die omvang van sy bevoegdhede handel, kan onregmatigheid nie ter sprake kom nie. Sien ook L.A. Rose Innes, Judicial Review of Administrative Tribunals in South Africa, 1963, bl. 235-6: „The State like any other employer is not liable in so far as its servant exceeds his authority".

2) 1963 (4) S.A. 166 (S.R.) op bl. 174.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

redelikerwys vermoed het dat die regulasie ongeldig is nie. Hierdie uitspraak is volkome verkeerd. Die feit dat die regulasie ongeldig was, mag daartoe lei dat die polisie-optrede onregmatig is (as daar inbreuk gemaak is op subjektiewe regte), maar dit kan onmoontlik die gevolg hê dat die polisie nie meer in die uitvoering van hul pligte handel nie. Dit sou die hele werking van die Staatsaanspreeklikheidswet verydel omdat geen orgaan wat 'n ongeldige handeling verrig meer in die uitvoering van sy pligte sou handel nie.

'n Mens sou, aan die hand van die Franse stelsel, kan redeneer dat art. 1 hier voorsiening maak vir 'n wye toepassing van die beginsel van staatsaanspreeklikheid sans faute. Dit sou beteken dat die staat aanspreeklik gestel kan word vir regmatige optredes van sy amptenare (dit is optredes binne die omvang van hul bevoegdhede) waar sulke optredes verrig is in 'n amptelike hoedanigheid en skade aan onderdane toegebring het. Sodoende sou ons reg 'n volkome nuwe grond van staatsaanspreeklikheid skep. In die lig van ons huidige regspraak lyk so iets nie moontlik nie[1].

Alle ongeldige administratiewe handelinge gee nie aanleiding tot staatsaanspreeklikheid nie. Slegs ongeldige administratiewe handelinge wat op subjektiewe regte van onderdane inbreuk maak en waardeur skade toegebring word, lewer grond vir staatsaanspreeklikheid. Die vrae wat die subjektiewe regte van onderdane, die vergoedbare skade en die oorsaaklikheidsverband tussen die onregmatige handeling en die skade is, word deur die privaatreg beantwoord.

(b) Die primêre vereiste is dat die amptenaar 'n delik moes gepleeg het

As die amptenaar nie 'n delik begaan het nie, kom die staat se aanspreeklikheid in die reël nie ter sprake nie. (Die moontlikheid waar die staat aanspreeklikheid op homself neem sonder dat daar 'n delik begaan is, word later bespreek.) 'n Eiser moet dus in die eerste plek bewys dat 'n amptenaar, bekend of onbekend, 'n delik begaan het, dit

---

1) Ten spyte van die feit dat ons gemene reg moontlik wel voorsiening gemaak het vir staatsaanspreeklikheid op grond van onregmatige handelinge, is dit opvallend dat die Suid-Afrikaanse howe na die saak van Binda v. Colonial Government (1887), 5.S.C. 285 hoofsaaklik op die aanvaarding van die „King can do no wrong" - beginsel ontwikkel het. Daar is heelwat gesag om die aanvaarding van hierdie beginsel te verdoem, maar dit is 'n feit dat dit in 'n mindere of meerdere mate ons regspraak sterk beïnvloed het.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

wil sê onregmatig gehandel het of versuim het om te handel, en dat hy skuld gehad het.

Watter vorm van skuld word aan die kant van die amptenaar vereis? In die reël word dieselfde verwytbare gesindheid aan die kant van die amptenaar vereis as in die privaatreg, naamlik opset of nalatigheid[1]. Soms sal die staat net aanspreeklik gestel word as die amptenaar opsetlik gehandel het, dit wil sê mala fide opgetree het, soos in die gevalle van optredes deur regters[2] en optredes van amptenare in tye van Krygswet onderskeidelik. Aangesien die saak nog nie in ons howe ter sprake gekom het nie, is dit nie duidelik of mala fides dieselfde as opset is nie - ek sal die kwessie by 'n bespreking van die geaardheid van vrywaringswette behandel.

(c) 'n Onregmatige owerheidshandeling ingevolge art. 1 van die Wet veronderstel altyd 'n outeur omdat dié artikel uitdruklik praat van 'n dienaar van die staat; gevolglik kan die staat in die reël alleen deur die onregmatige optredes van sy dienare aanspreeklik gestel word[3]. Voorts sal die staat slegs aanspreeklikheid kan opdoen as dié dienaar in sy hoedanigheid as dienaar van die staat gehandel het.

---

1) Sien Administrator, Cape v. Preston, 1961 (3) S.A. 526 (A); L.A. Rose Innes, Judicial Review of Administrative Tribunals in South Africa, 1963, bl. 230 en die sake deur hom vermeld. In die saak van Johannesburg Municipality v. African Realty Trust, 1927, A.D. 163 sê hoofregter Innes op bladsy 173: „The inquiry in each instance is whether an interference with private rights is justified. If it is not, there is an end of the matter. If it is, then the exercise of the statutory power is limited by another consideration, namely, that it must be carried out without negligence".
Uit hierdie dictum wil dit voorkom asof die nalatigheid van 'n owerheidsorgaan wat ingevolge 'n statutêre bevoegdheid optree, kan bepaal of die optrede binne of buite daardie orgaan se bevoegdheid val. Dit is nie korrek nie: as die optrede (of nalate - soos in bogenoemde geval) gemagtig is, kan dit nooit onregmatig wees nie, wat ook al die geestesgesindheid van die dader was. Wat wel kan gebeur, is dat 'n owerheidsorgaan se nalatigheid daartoe bydra dat 'n statutêre bevoegdheid se uitoefening sulke onredelike gevolge te weeg kan bring dat die hele optrede daardeur ongemagtigd, dit wil sê ongeldig, word. Die handeling van die owerheidsorgaan is nie ongeldig omdat dié orgaan nalatig opgetree het nie, maar omdat sy nalatigheid gevolge veroorsaak het wat nooit gemagtigd is nie. Soos McKerron, The Law of Delict, 5e uit. bl. 71-72, dit stel: „As has been pointed out on more than one occasion, negligence is not a very happy word to use in this connection. Negligence in this connextion is used in a special sense to mean the failure to take reasonable practicable measures to minimize the extent of the interference". Die vraag of „reasonable practicable measures" geneem is om die mate van inbreukmaking te beperk, is 'n objektiewe vraag en die nalatigheid van die dader is slegs 'n moontlike bewys daarvan.

2) VerLoren van Themaat, a.w., bl. 422.

3) Die moontlikheid van skade deur pauperies laat ek buite rekening.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die twee vrae in hierdie verband is wie is 'n dienaar van die staat, en wanneer tree so 'n dienaar in dié hoedanigheid op? Opvallend is dit dat ons howe en skrywers òf hierdie twee vrae verwar, òf die meeste belang aan die eerste vraag heg[1]. Om vas te stel wie 'n dienaar van die staat is, is nie so moeilik nie; die eintlike vraag is hoe word bepaal of die dienaar in sy hoedanigheid as dienaar opgetree het. Ek sal vervolgens die twee vrae apart bespreek.

(i) Wie is 'n dienaar van die staat?

Om te bepaal wie 'n dienaar van die staat is, moet gekyk word na die status van die betrokke persoon. Dit is 'n vraag wat losstaan van die handelinge wat daardie persoon verrig en word eenvoudig beantwoord deur die volgende vrae te stel: wie betaal die persoon? met wie het die persoon 'n dienskontrak aangegaan? wie kan besluit oor die persoon se bevordering? ens.

Wat die privaatregtelike diensverhouding betref, is dit soms moeilik om te bepaal of 'n persoon die dienaar van 'n ander persoon is omdat privaatpersone dikwels onnoukeurige verbintenisse in dié verband aangaan[2]. Die staat, daarenteen, is by uitstek diensnemer en dié diensverhouding is volledig gereël, dus behoort dit nie moeilik te wees om vas te stel of 'n persoon 'n dienaar van die staat is nie. Ten opsigte van die privaatregtelike diensverhouding word die kontrole-toets aangewend om te bepaal of 'n mens met 'n dienaar of met 'n onafhanklike kontraktant te doen het. Ten opsigte van die staatlike diensverhouding is die toets egter nie nodig nie omdat dit baie maklik is om tussen 'n dienaar van die staat en 'n onafhanklike kontraktant wat dienste vir die staat lewer, te onderskei. 'n Dienaar van die staat tree naamlik tot 'n georganiseerde staatsdiens toe en skakel wat bevordering, salaris, pensioen en dissipline betref, in 'n bepaalde hiërargie in, terwyl 'n onafhanklike kontraktant sy onafhanklike status vir sover dit bevordering, salaris en pensioen betref, behou. Die persoonlike kontroleverhouding tussen diensnemer en dienaar verskil wesentlik van die dissipline-verhouding tussen staat en dienaar - laasgenoemde is 'n veel meer onpersoonlike en groter verhouding as eersgenoemde.

---

1) Sien bv. R.G. McKerron, a.w., bl. 72-73; L.A. Rose Innes, a.w. bl. 232, e.v.

2) Sien R.G. McKerron, a.w., bl. 83-87.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

As vasgestel is dat 'n persoon 'n dienaar van die staat is, moet vervolgens die tweede vraag gestel word:

(ii) Wanneer tree 'n dienaar in sy hoedanigheid as dienaar van die staat op?

'n Dienaar tree in sy hoedanigheid as dienaar van die staat op as hy nie in sy persoonlike hoedanigheid optree nie[1]. Om vas te stel of 'n dienaar in dié hoedanigheid optree, kan formele of materiële toetse aangewend word. Formele toetse sal bv. die volgende wees: Is die onregmatige daad binne die gewone werksure verrig? Het die dienaar - in gevalle waar sulke dienare amptelike drag dra soos die polisie - sy uniform aangehad? Het die dienaar op een of ander eksterne manier uitdruklik of stilswyend te kenne gegee dat hy in sy hoedanigheid as dienaar optree? ens. Myns insiens is die aanwending van 'n formele toets nie altyd deurslaggewend nie, maar dit is baie nuttig en 'n hof behoort altyd daarvan gebruik te maak. Die saak van Sauer N.O. v. Duursema[2] is 'n voorbeeld van waar die hof hoofsaaklik formele toetse aangewend het. Die hof het, sonder om te werk met kontrole, eenvoudig aangeneem dat 'n posamptenaar wat in 'n posafleweringsvragmotor ry om pos af te lewer in sy hoedanigheid as posamptenaar optree.

In sommige gevalle is dit egter nie moontlik om met 'n formele toets te volstaan nie. Gestel die posamptenaar besluit om ná diensure gou 'n pakkie met sy eie vragmotor te gaan aflewer en hy maak 'n ongeluk; hy het net gegaan om die pakkie af te lewer en glad nie om te gaan kuier nie. Hy verrig die werksaamheid bloot in sy hoedanigheid as posamptenaar; trouens, dit mag as gevolg van groot pligsbesef wees dat hy dit doen - een van die meisies in die poskantoor het al vir 'n week die pakkie agter 'n kas laat lê, hy vind tot sy ontsteltenis daarvan uit en besluit voordat hy huis toe gaan, om dit self te gaan aflewer. As 'n mens hier suiwer formele toetse aanwend, kan die staat nooit vir hierdie onregmatige daad aanspreeklik gestel word nie. Wend 'n mens egter 'n materiële toets aan, dan gaan kyk jy na die geaardheid van die aktiwiteit, dit wil sê die posaflewering, en dan kan die staat moontlik wel aanspreeklik gehou word.

Materiële toetse 'n Mens kan verskillende materiële toetse aanwend, naamlik die doel waarvoor die dienaar die handeling

---

1) Vgl. Union Government v. Thorne, 1930 A.D. 47 op bl. 51.
2) 1951 (2) S.A. 222 (O).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

verrig, die geaardheid van die handeling, of die verhouding waarin die dienaar hom bevind het toe hy die onregmatige daad begaan het.

a.a) Die eerste toets is om te gaan kyk na die doel waarvoor die dienaar opgetree het: dié doel bepaal dan of hy in die hoedanigheid as dienaar opgetree het.

In die saak van Union Government v. Marais[1] sê hoofregter Watermeyer: „The transportation of Marais upon the engine was in my opinion entirely the driver's own act. It was not done for the purpose of furthering his master's interests and was wholly outside the scope of his employment" (my onderstreping). Die toets na die subjektiewe gesindheid van die dienaar by die verrigting van die onregmatige daad is egter 'n vae toets. In die Marais-saak het die masjinis nog altyd die doel gehad om die openbare belang te bevorder omdat dit nog altyd sy doel was om die trein te bestuur; die bykomende doel, nl. om 'n vriend in die lokomotief te vervoer, is nie genoegsaam om tot die gevolgtrekking te kom dat hy die trein alleen vir eie voordeel bestuur het of dat hy daardeur die openbare belang wou ondermyn nie.

Die toets na die doel van 'n staatsdienaar se handeling kan alleen nuttig wees vir sover 'n mens gaan vra na die normale aktiwiteit se doel. As die doel van die normale aktiwiteit die bevordering van die algemene belang is, tree 'n dienaar in sy hoedanigheid as dienaar op wanneer hy dié aktiwiteit verrig. In die Marais-saak is die normale aktiwiteit van die masjinis om 'n trein te bestuur en om die algemene belang te bevorder; as hy dus trein bestuur, tree hy in sy hoedanigheid as dienaar op en as hy 'n onregmatige daad in die verloop van dié diens begaan, word die staat aanspreeklik gehou.

Na die voorbeeld van die Franse konstruksie van faute personnelle van 'n dienaar kan 'n mens sê dat as die dienaar 'n owerheidshandeling verrig bloot om sy eie belang te bevorder of om 'n ander te benadeel, hy nie meer in sy hoedanigheid as dienaar optree nie. Gestel 'n minister plaas 'n onderdaan se naam op die lys van kommuniste bloot om daardie onderdaan te benadeel. Die minister se opset om te benadeel is nie genoegsaam om te beweer dat hy nie meer in sy hoedanigheid as dienaar van die staat optree nie, want sy aktiwiteit was nog altyd 'n owerheidswerksaamheid en hy het nog altyd die bedoeling

---

1) 1950 (4) S.A. 610, bl. 619.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gehad om as dienaar van die staat op te tree. Slegs as die minister die bedoeling gehad het om nie as dienaar van die staat op te tree nie, maar in sy persoonlike hoedanigheid kan staatsaanspreeklikheid nie ter sprake kom nie. Dit kan gebeur dat ons howe - soos in Frankryk - later mag aflei dat as 'n staatsdienaar net die uitsluitlike opset gehad het om te benadeel, hy nie meer die bedoeling kon gehad het om in sy hoedanigheid as dienaar van die staat op te tree nie.

Uit die aard van die saak sal bostaande net ter sprake kom in gevalle waar die dienaar met 'n soort gekleurde opset optree. In gevalle waar die dienaar 'n ongeoorloofde doel met sy optrede beoog sonder om 'n gekleurde opset te hê om die staatsbelang in die wiele te ry, kan daar myns insiens nie gesê word dat hy nie meer in sy hoedanigheid as dienaar optree nie.

b.b) Tweedens kan 'n mens na die <u>geaardheid van die handeling</u> gaan kyk om te bepaal of 'n dienaar in dié hoedanigheid optree. In navolging van die Franse reg sal 'n mens dan sê dat die kenmerkende eienskap van 'n amptenaar se hoedanigheid is dat hy die draer van owerheidsgesag moet wees. As hy 'n handeling verrig wat die uitoefening van hierdie owerheidsgesag weerspieël, tree hy in sy hoedanigheid as dienaar op. 'n Polisie-amptenaar wat 'n misdadiger aankeer of 'n rumoerige vergadering uitmekaar jaag; 'n minister wat 'n verwyderingsbevel maak, 'n amptenaar ontslaan of 'n verbod maak; 'n leëroffisier wat oefenmaneuvers dirigeer; ens. tree in sy hoedanigheid as dienaar van die staat op en kan die staat deur die verrigting van 'n onregmatige daad in die loop van so 'n optrede aanspreeklik stel.

Die probleem is dat 'n mens sodoende baie amptenare sal vind wat nie in die hoedanigheid van dienare optree nie, want baie amptenare verrig hul werk sonder dat hulle noodwendig draers van owerheidsgesag is, bv. die posbode, die klerk agter die toonbank, ens. Verder onderneem die staat baie aktiwiteite op die privaatregtelike terrein. As die staat bv. 'n pad wil bou, koop hy masjinerie en boustowwe, hy rig huise vir die padwerkers op, ens. Al hierdie aktiwiteite geskied gewoonlik sonder die aanwending van owerheidsgesag. As 'n mens die opvatting huldig dat 'n dienaar van die staat slegs in dié hoedanigheid handel as hy owerheidsgesag aanwend, sou dit beteken dat die staat by ons net aanspreeklik kan wees in die gevalle waar die Franse staat voor die administratiewe regbanke

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

aanspreeklik gehou word - alle privaatregtelike optredes van die staat sou gevolglik nie staatsaanspreeklikheid te weeg kon bring nie.

Hierdie toets is egter nie sonder waarde nie. As dit eenmaal vasstaan dat 'n amptenaar 'n handeling verrig het wat die uitoefening van owerheidsgesag manifesteer en hy in die verrigting daarvan 'n onregmatige daad begaan het, het hy beslis in sy hoedanigheid as dienaar gehandel. Gestel die minister gee 'n uiteensettings- of deportasie-bevel uit oorwegings van viktimasie. In so 'n geval tree hy in sy hoedanigheid as dienaar van die staat op want hy verrig 'n handeling wat hy slegs uit hoofde van sy owerheidsgesag kan doen[1].

c.c) Die derde metode om vas te stel of 'n dienaar in dié hoedanigheid gehandel het, is om na die geaardheid van die verhouding tussen die staat en die dienaar te gaan kyk. Na anologie van die privaatregtelike diensverhouding het die howe beslis dat 'n dienaar in dié hoedanigheid optree as hy by die verrigting van sy handelinge in direkte kontrole van 'n hoër owerheidsliggaam staan[2]. Die interessante is dat in die privaatreg, om vas te stel of 'n dienaar in die „course of his employment" gehandel het, omtrent heeltemal afgesien is van die kontrole-toets[3]. Dit verklaar waarom 'n diensheer vir sy dienaar se onregmatige daad aanspreeklik gehou kan word selfs al het daardie dienaar teen die diensheer se uitdruklike instruksies gehandel[4].

---

1) VerLoren van Themaat, a.w., bl. 419 sê dat 'n dienaar van die staat nie 'n onregmatige daad pleeg as hy as draer van gesag optree nie. Dit is korrek vir sover dat geen dienaar die gesag het om onregmatige handelinge te verrig nie, maar 'n mens moet nie uit die oog verloor nie dat die gesag wat 'n dienaar het hom in sommige gevalle juis in die geleentheid stel om 'n onregmatige daad te verrig.

2) Sien o.a. Union Government v. Thorne, 1930 (A.D. 46 op bl. 51; R. v. Miller, 1940 T.P.D. 306 op bl. 311; VerLoren van Themaat, a.w., bl. 418, 422; R.G. McKerron, a.w., bl. 73; L.A. Rose Innes, a.w., bl. 232: „... the criterion is the nature and degree of control exercisable by the State over the official in the performance of the act in question".

3) R.G. McKerron, a.w., bl. 87: „It is now settled law, both in South Africa and in England, that the master's liability extends to all acts falling within the general scope of the servants employment". Oor die ontwikkeling in Engeland, sien Denis Lévy, a.w., bl. 143-145.

4) VerLoren van Themaat, a.w., bl. 419 vir die uitsprake in voetnota's 69 tot 71 aangehaal, R.G. McKerron, a.w., bl.91.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

By die vasstelling van vereistes vir staatsaanspreeklikheid het ons howe egter die teenoorgestelde rigting ingeslaan. Die amptenaarsverhouding is op die model van die private diensverhouding gekonstrueer, plus iets ekstra - moontlik om sodoende effek aan die bepaling „in sy hoedanigheid en binne die omvang van sy bevoegdhede" te gee. Die ekstra is toe in die kontrole gevind waarvan die privaatreg in 'n mindere of meerdere mate afstand gedoen het. 'n Mens vind dat die howe by die beoordeling van die onregmatige owerheidshandeling baie gesteld daarop is dat die staat kontrole oor die betrokke amptenaar moes uitgeoefen het[1].

Waar die kontrole-toets ten opsigte van onregmatige owerheidsdade vandaan kom, is moeilik te verklaar. Moontlik kom dit uit die Engelse reg na analogie van die privaatregtelike aanspreeklikheid van regspersone soos maatskappye en verenigings[2], of waarskynlik uit die Engelse regspraak oor staatsaanspreeklikheid omdat die Engelse Crown Proceedings Act van 1947 moontlik 'n kontrole-toets impliseer. Art. 2(6) van dié Wet skryf naamlik uitdruklik voor dat slegs amptenare wat direk of indirek deur die Kroon benoem word en wat deur die Kroon betaal word die Kroon vir hul onregmatige dade aanspreeklik kan stel. Daardeur word dienare van plaaslike owerhede en selfstandige openbare regspersone („public corporations") van die bepalings van die wet uitgesluit[3]. Aan die ander kant het art. 2(6) hoogstens net betrekking op die status van die dienaar en nie op die geaardheid van die regsbetrekking waarbinne die dienaar staan nie, soos die kontrole-toets van ons howe impliseer[4].

Hoe dit ook al sy, die kontrole-toets is nog meer onvanpas by die staatlike diensverhouding as wat dit ooit by die private diensverhouding kon gewees het. Deur die aanwending van die kontrole-toets word daar nie na die geaardheid van die dienaar se handeling gekyk nie, maar na die verhouding tussen die diensheer en dienaar. Daardeur word altyd 'n sekere mate van skuld by die diensheer geïmpliseer. Die gedagte is dat

---

1) VerLoren van Themaat, a.w., bl. 422-6.

2) Sien Denis Lévy., a.w., bl. 60, 118 e.v.

3) Behalwe as die „public corporation" natuurlik self 'n dienaar van die staat ingevolge art. 2(6) is - sien Griffith en Street, a.w., bl. 264.

4) Sien Griffith en Street, a.w., bl. 258: „The determining factor is not the status of the official, but the nature of the particular duty during the execution of which he commits the tort". Hierdie skrywers erken self dat dié onderskeid nog nooit uitdruklik in 'n Engelse beslissing gemaak is nie (bl. 258, voetnoot 4).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die diensheer deur sy toesig, instruksies en sorg die onregmatige daad van sy dienaar kon verhoed het. In die geval van dienare van die staat is so 'n konstruksie onmoontlik omdat dit onbepaalbaar is watter hoër, kontrolerende staatsorgane die skuld het as ondergeskikte dienare onregmatige dade pleeg[1]. Staats- of administratiewe kontrole is so wyd vertak en geskied op soveel verskillende wyses dat dit haas onmoontlik is om te bepaal wie oor wie kontrole moes gehou het: A, 'n posbode, pleeg 'n onregmatige daad, die posmeester moes toesig gehou het, die posmeester- generaal moes weer toesig gehou het dat die posmeester toesig hou; die Minister moes toesig oor die posmeester-generaal gehou het, die parlement moes toesig oor die minister gehou het en die kiesers moes toesig oor die parlement gehou het deur 'n sorgsame party aan bewind te stel. Die hele posisie word onhoudbaar. Verder weet 'n mens ook nie in watter stadium die kontrole moes geskied het nie, naamlik vóór die pleging van die onregmatige daad of daarná. Waarskynlik moes die kontrole voor die pleging van die onregmatige daad plaasgevind het. Die moeilikheid is dat 'n moderne staatsadministrasie groter is as enige privaatwerknemer - is dit nie te ver gevoer om in so 'n onpersoonlike struktuur 'n te streng of altans persoonlike kontrole te gaan soek nie?

---

1) Of die staat as regspersoon skuld het as sy dienaar 'n onregmatige daad verrig is 'n heeltemal ander vraag. Aanvaar 'n mens die organe-teorie (oor hierdie teorie sien Roscoe Pound se oorsig in sy Jurisprudence, Vol. IV, 1959, bl. 240 e.v.), sal 'n mens kan sê dat die staat as regspersoon skuld het as een van sy organe 'n onregmatige, skuldige handeling begaan. Die probleem is egter dat dit baie moeilik is om vas te stel wie 'n orgaan van die staat in hierdie sin van die woord is. Die organe-teorie is hoofsaaklik ontwerp om 'n privaatregtelike regspersoon se aanspreeklikheid vir die delikte van sy amptenare te verklaar; in die Engelse reg sal 'n privaatregtelike regspersoon soos 'n maatskappy aanspreeklik op grond van onregmatige daad wees as een van die organe van die regspersoon 'n onregmatige daad begaan. Om vas te stel watter organe deur hul verwytbare gesindheid en onregmatige optrede die regspersoon aanspreeklik kan stel, word gevra na die „directing mind" van die regspersoon. Dit is alleen hierdie organe wat die gesindheid van die regspersoon kan bepaal, die ander „ledemate" het nie 'n deel aan die breinsentrum van die regspersoon nie; sien Lennard's Carrying Co. v. Asiatic Petroleum, (1915) A.C. 705; Bolton (Engineering) Co. Ltd. v. Graham & Sons, 1957 1 Q.B. 159; L.C.B. Gower, Modern Company Law, 2e uitg. 1957, bl. 134-141.
Pas 'n mens die organe-teorie in die geval van staatsaanspreeklikheid toe, sal 'n mens moet onderskei tussen owerheidsorgane wat die „directing mind" in die staat is, owerheidsorgane wat slegs die uitvoerders is wat daardie staatsbrein voorskryf en ander dienare van die staat wat geen owerheidswerksaamhede verrig nie. Die opvatting wie die „directing mind" in die staat is, sal wissel al na gelang die verskillende soewereiniteitsteorieë wat 'n mens huldig:

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Voortvloeiende uit die kontrole-toets neem ons howe die standpunt in dat 'n amptenaar wat kragtens wet of gemene reg veroorloof word om een of ander diskresie uit te oefen, by die uitoefening van daardie diskresie nie meer in sy hoedanigheid as dienaar van die staat optree nie. In die saak van Sibiya v. Swart, N.O.[1] sê die hof op bl. 521 van die uitspraak: „If then in the performance of any statutory duty, which does not depend on the exercise of his own discretion, a policeman commits any wrong, that wrong constitutes, within the meaning of sect. 2 of Act 1 of 1910, a wrong committed by a servant of the Crown acting in his capacity and within the scope of his authority as such servant"[2]. Die gedagte is naamlik dat die staat nie kan kontroleer watter oordeel die amptenaar gaan vel nie. Hierdie benadering het ons regspraak in 'n moeras gedompel. Die eenvoudige waarheid is dat iedere dienaar van die staat, al verrig hy ook die nederigste werk, 'n persoonlike diskresie in sy werk het. Die posbode het weliswaar geen keuse of hy pos gaan aflewer of nie, maar hy het wel 'n diskresie oor hoe hy sy pos gaan aflewer; een posman doen sy rondte van oos na wes, die ander een verkies om by wes te begin; een posman verkies om met die hoofstraat te ry, die ander verkies om in die systrate te hou. 'n Polisie-amptenaar het die plig om misdadigers te arresteer; hy moet sy eie oordeel gebruik om vas te stel of 'n misdaad gepleeg word. Ons howe meen dat hierdie eie oordeel die polisie-amptenaar in eie hoedanigheid laat optree. Dit is die logiese maar uiters onbevredigende resultaat waartoe die kontrole-toets 'n mens voer. Gestel die staat wil die arrestasies van polisie-amptenare kontroleer, hoe kan hy dit doen? Misdaad word nie op 'n gekontroleerde wyse gepleeg nie, gevolglik kan die staat ook nie aan sy polisie-amptenare volledig instruksies gee hoe en wanneer hulle moet arresteer nie. Die effektiewe wyse om misdaad in 'n

---

sommige sal beweer dit is die parlement, ander die kabinet of eerste minister en ander weer die volk. Die enigste oplossing vir die toepassing van die organe-teorie in die geval van die staat is om te sê dat die skuld van enige orgaan van die staat, dit wil sê enige orgaan wat met owerheidsgesag beklee is, die skuld van die hele staat as regspersoon is. Teen so 'n opvatting is daar ook besware, maar ek sal nie verder daarop ingaan nie omdat dit 'n hele studie op sigself is. By 'n bespreking van art. 1 van die Staatsaanspreeklikheidswet is dit myns insiens ook nie nodig nie omdat dié artikel uitdruklik praat van dienare van die staat.

1) 1950 (4) S.A. 515 (A).

2) Sien ook Manamela v. Minister of Justice and Others, 1960 (2) S.A. 395 (A) en die uitsprake vermeld deur VerLoren van Themaat, a.w., bl. 401. Vergelyk daarteenoor Ingram v. Minister of Justice, 1962 (3) S.A. 255 (W). Sien verder Mazeka v. Minister of Justice, 1956 (1) S.A. 312 (A); Khoza v. Minister of Justice, 1964 (3) S.A. 78 (W).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

staat te bekamp, is deur arrestasie. As die howe nie arrestasies as 'n owerheidsdaad sien nie, word die wese van 'n staatlike polisiemag negeer - polisie-amptenare sal later tereg kan redeneer dat hulle liewer nie gaan arresteer nie, want sodoende kan hulle persoonlike aanspreeklikheid opdoen.

Die staatsadministrasie het verskillende maniere van kontrole: interne, administratiewe, parlementêre kontrole en kontrole deur die burgerlike howe. Die burgerlike howe oefen hulle kontrole oor die administrasie daarin uit dat hulle die geldigheid van administratiewe handelinge toets - hierdie is 'n gemeenregtelike wyse van kontrole. Nou het die staat nog 'n verdere wyse van kontrole geskep, naamlik deur Wet 20 van 1957; op dié wyse word gekontroleer dat dienare van die staat nie willens en wetens onregmatige dade pleeg nie. Die paradoksale is nou dat as die howe weier om die staat aanspreeklik te stel omdat die staat nie genoeg kontrole oor die dienaar gehad het nie, negeer die howe sodoende die kontrole waarvoor die staat wel voorsiening gemaak het. Die administrasie se eie kontrole t.o.v. 'n amptenaar wat 'n onregmatige daad begaan het, begin in 'n groot mate eers nadat die hof bevind het dat die betrokke amptenaar 'n onregmatige daad begaan het - dan kan die administrasie so 'n dienaar afdank, skors, in rang verlaag, voordele laat ontbeer, ens. Ons howe is tereg trots op hulle historiese posisie as die verdedigers van partikuliere belange. In 'n moderne staat waar die burgerlike howe ook die administratiefregtelike regspraak verrig, speel hulle 'n belangrike rol in die administratiewe werksaamhede van die staat en mag hulle dit nie verwaarloos nie. Dit is hulle inderdaad besig om te doen as hulle 'n kontrole by die res van die administrasie gaan soek wat hulle self moet voorsien.

KONKLUSIE

Om vas te stel of 'n amptenaar in sy hoedanigheid as dienaar van die staat optree, kan 'n mens wel van 'n kontrole-toets gebruik maak, maar glad nie op die wyse wat ons howe probeer om dit te doen nie. Die kontrole-toets sal dan in 'n hoë mate slegs 'n formele toets wees en 'n mens sal vra of die betrokke amptenaar bv. onder die kontrole van die Staatsdienskommissie val, of departementele beheer op hom van toepassing is (departementele rondskrywes en regulasies), of die parlement hom kontroleer (in die geval van ministers), ens. Naas hierdie formele toets moet 'n mens die ander formele toetse aanwend, bv. het die onregmatige daad binne diensure geskied, in uniform, ens. Verder moet 'n mens nie met die formele toetse volstaan nie, maar ook van die materiële toetse gebruik, naamlik was dit 'n owerheidswerksaamheid (hetsy publiekregtelik, hetsy privaatregtelik), het die amptenaar sy werksaamheid

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

vir 'n openbare doel verrig (as hy gelde in, word dit in die staatskas gestort - let wel, 'n mens vra na die doel van die normale werksaamheid van die amptenaar, nie na die „doel" van die onregmatige daad nie), wat was die amptenaar se oogmerk toe hy die werksaamheid verrig het (was sy oogmerk naamlik om in persoonlike of in amptelike hoedanigheid op te tree), ens. Die hof behoort àl hierdie kriteria te gebruik om vas te stel of 'n amptenaar in sy hoedanigheid as dienaar van die staat gehandel het en nie net een nie. Al die toetse is eintlik bewysgronde om op 'n oorwig van waarskynlikhede te bepaal of die dienaar in dié hoedanigheid opgetree het.

(d) Om in sy eis teen die staat te slaag, moet 'n benadeelde onderdaan skade bewys.

Die bewys van skade, die verhaal daarvan en die vraag watter soort skade verhaalbaar is, is privaatregtelike kwessies en ek laat dit daar[1].

(e) Die reëls van privaatreg bepaal of die staat vir 'n delik van sy amptenaar aanspreeklik gestel moet word. Dit verhoed egter nie dat die staat te enige tyd voor of na die begaan van die delik die reëls met betrekking tot staatsaanspreeklikheid kan wysig nie. Dit gebeur dan ook dikwels dat die staat wette maak waarin hy formele voorskrifte stel wat nagekom moet word as die staat om skadevergoeding gedagvaar word[2], of dat die staat wette maak waarin die

---

1) Die vraag kon gevra word of dit moontlik is om skade as gevolg van sieleleed teen die staat te verhaal. In Frankryk maak die Conseil d'Etat 'n onderskeid tussen dommage moral en douleur morale. Slegs waar die morele skade ook materiële skade tot gevolg het (bv. by die aantasting van beroepseer), word vergoeding toegestaan - De Laubadère, Traité, bl. 487-489.
Volgens die bewoording van art. 1 van die Staatsaanspreeklikheidswet is dit blykbaar nie uitgeslote dat 'n onderdaan met die actio iniuriarum teen die staat kan optree nie. Die staat daarenteen kan nie 'n lasteraksie teen 'n onderdaan instel nie; vgl. Die Spoorbond v. S.A.R., 1946 A.D. 999.

2) Byvoorbeeld:
(a) voorskrifte met betrekking tot die jurisdiksie van die howe: art. 28(2), Wet No. 32 van 1944; art. 19(3), Wet No. 59 van 1959 en uitsprake wat daarop betrekking het: Hatting v. Union Government, 1934 T.P.D. 315; Dunning v. Union Government, 1932 N.P.D. 700. Sien Rose Innes, a.w., bl. 238-239 in verband met die instelling van aksies teen die Staatspresident;
(b) voorskrifte met betrekking tot wie om te siteer: art. 2, Wet No. 20 van 1957; art. 34, Wet No. 62 van 1955 - hierdie artikel se toepassing het nog nie in ons howe ter sprake gekom nie, maar is waarskynlik slegs 'n aanwysende voorskrif; art. 65, Wet No. 70 van 1957; art. 144(2), Wet No. 55 van 1955; art. 81, Wet No. 31 van 1941 (sien verder Rose Innes, a.w., bl. 236-238);

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

aanspreeklikheid van die staat uitgebrei of beperk word (vrywaringswette is die bekendste voorbeeld van laasgenoemde)[1].

(c) voorskrifte met betrekking tot die bestelling van prosesstukke; sien art. 65, Wet No. 70 van 1957 wat bepaal waar prosesstukke in geval van eise teen die Spoorweë bestel moet word;

(d) voorskrifte met betrekking tot die tydperk waarbinne eise om skadevergoeding teen die staat ingestel moet word: art. 4(b) en (c) van Wet No. 20 van 1957 bepaal uitdruklik dat dié Wet geen inbreuk maak op bepalings van 'n wet wat bepaalde tydperke voorskryf waarbinne 'n eis teen die staat ingestel moet word nie, of wat voorwaardes vir die instelling van 'n aksie oplê nie - vergelyk byvoorbeeld art. 64, Wet No. 70 van 1957; art. 32, Wet No. 7 van 1958; art. 119, Wet No. 44 van 1957; oor laasgenoemde sien: Dease v. Minister of Justice, 1962 (3) S.A. 215 (T); Dineka & Another v. Van der Merwe & Others, 1962 (3) S.A. 220 (T); Desraj v. Durban City Council, 1964 (1) S.A. 427 (N); L.A. Rose Innes, a.w., bl. 240-241.

1) (a) Art. 4(a) van Wet No. 20 van 1957 bepaal dat daardie wet geen inbreuk maak op die bepalings van 'n ander wet wat die aanspreeklikheid van die staat of die regering of 'n departement daarvan ten opsigte van 'n handeling of versuim van sy dienaars beperk nie.
Die staat kan sy aanspreeklikheid voor die begaan van die onregmatige daad of daarna beperk. 'n Voorbeeld waar die staat sy aanspreeklikheid voor die tyd beperk is art. 31 van die Polisiewet No. 7 van 1958 wat bepaal dat 'n „lid van die Mag" nie 'n onregmatige daad begaan as hy 'n handeling ten uitvoering van 'n lasbrief - selfs al is die uitreiking van die lasbrief gebrekkig - verrig nie. Let daarop dat hierdie artikels slegs bepaal dat die amptenaar nie aanspreeklik is nie. Ingevolge art. 1 van Wet No. 20 van 1957 is die staat ook nie meer aanspreeklik nie want die privaatregtelike onregmatigheid word daardeur opgehef. In verband met die nie-aanspreeklikheid van polisiedienare ter uitvoering van 'n lasbrief, sien R. v. Miller, 1940 T.P.D. 306. Waar die onregmatige daad egter te wyte is aan die amptenaar se eie optrede, is die staat wel aanspreeklik: Ingram v. Minister of Justice, 1962 (3) S.A. 225 (W).

(b) In gevalle van Krygswet of Noodtoestand neem die staat gewoonlik ex post facto 'n vrywaringswet aan waarin sowel die persoonlike aanspreeklikheid van sommige dienare van die staat as die staat se aanspreeklikheid uitgesluit word. Art. 1 van die Wet op Vrywaring No. 61 van 1961 bepaal dat geen proses, hetsy siviel of strafregtelik, teen sekere dienare van die staat ingestel mag word vir hul optredes na die noodtoestand van 1960 nie. Met die eerste oogopslag wil dit voorkom asof hierdie artikel net 'n formele reëling bevat, naamlik dat die instel van sodanige aksies verbied word. By nadere ondersoek vind 'n mens egter dat staats- en persoonlike aanspreeklikheid alleen uitgesluit is as dié dienare ter goeder trou opgetree het. Hierdie dienare sal nie ter goeder trou handel nie as hulle nie die bedoeling het nie om „binnelandse onluste in enige deel van Suid-Afrika wat in die Republiek opgeneem is, te voorkom of te onderdruk of om die goeie orde of openbare veiligheid of noodsaaklike dienste daarin te handhaaf of in stand te hou of te herstel of om lewens of eiendom daarin te behou of te bewaar of om 'n noodtoestand in enige gebied wat in die Republiek opgeneem is, te beëindig".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

Aangesien die staat in 'n magsposisie is om sy eie aanspreeklikheid te reël, beteken nie dat die geaardheid van die staat se deliktuele verhouding verander nie. Dit bly nog steeds 'n verhouding tussen die amptenaar wat die delik begaan het en die benadeelde onderdaan, en die reëls wat daarop betrekking het, is reëls van die privaatreg, tensy - soos hierbo verduidelik - die staat ander reëlings vir die besondere geval gemaak het.

Die effek van art. 1 is:-

(i) Nòg die dienaar, nòg die staat kan aanspreeklik gehou word as die dienaar nalatig in sy optrede was. Solank die dienaar die bedoeling gehad het om bogenoemde doelstellings deur sy optrede te bevorder, selfs al was hy nalatig in sy optrede, kan die staat nie aanspreeklik gestel word nie.

(ii) Die vraag kan gestel word of art. 1 van Wet No. 61 van 1961 die onregmatigheid van 'n owerheidsoptrede tydens die noodtoestand ophef. Om hierdie vraag te beantwoord sal 'n mens na die privaatregtelike regverdedigingsgronde van noodweer en noodtoestand moet gaan kyk. (VerLoren van Themaat, a.w., bl. 137; Reg. v. Bekker, 17 S.C. 340 op bl. 355: „Martial law is nothing more nor less than the law of self-defence or the law of necessity"):
As die optrede van die dienaar van die staat objektief die grense van die staat se noodweer oorskry, het 'n mens met 'n onregmatige handeling te doen. Dit is dus noodsaaklik dat 'n hof ex post facto moet beoordeel in hoeverre die staat se veiligheid in gevaar was en in hoeverre die dienaar se optrede deur die noodtoestand of staatsonveiligheid geregverdig was. (Sien my reedsvermelde kritiek op regter Jansen se uitlating in die saak van Stanton v. Minister of Justice & Others, 1960 (3) S.A., 353 (T) op bl. 355, en vergelyk daarteenoor regter Galgut se dictum in die saak van Brink & Others v. Commissioner of Police, 1960 (3) S.A. 65 (T) op bl. 68).
Die feit dat noodtoestand ingeval die Wet op Openbare Veiligheid (Wet No. 3 van 1953) afgekondig is, is wel prima facie bewys dat die staat se veiligheid bedreig word, maar dit behoort nie die hof te weerhou nie om in 'n bepaalde geval te gaan vra of die besondere optrede van die owerheid in ooreenstemming met die gevaartoestand was. Die feit dat die owerheid vas geglo het dat hul optrede in belang van die staat se veiligheid was, kom ter sprake by 'n beoordeling van die skuld van die owerheid; die vraag na die onregmatigheid van die optrede word opgelos aan die hand van die objektief vasstelbare feite. As die dienaar se optrede buite verhouding tot die bedreiging van die staat se veiligheid was, en die optrede het onderdane benadeel, is dit 'n onregmatige optrede.

(iii) Wanneer dit vasstaan dat die owerheidsoptrede onregmatig was, volg dit nog nie outomaties dat die staat aanspreeklik is nie. Die staat sal alleen aanspreeklik wees as die dienaar met die opset gehandel het om 'n ander doelstelling te bevorder as waarvoor art. 1 voorsiening maak. As die dienaar bloot nalatig was (hetsy ten opsigte van die doelstelling wat sy noodweershandeling moet bevorder, hetsy ten opsigte van die manier waarop die bedreiging of gevaar afgeweer moet word), sal die staat nie aanspreeklik wees nie.

(iv) Art. 1 van die Staatsaanspreeklikheidswet word nie uitgesluit nie. Om die staat aanspreeklik te hou sal 'n eiser, benewens die onregmatigheid van die owerheidsoptrede en die kwade trou van die dienaar, ook moet bewys dat die

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Soos reeds by die bespreking van die administratiefregtelike verhouding vermeld is, kan die delik van die amptenaar aanleiding gee tot die totstandkoming van 'n administratiefregtelike verhouding: wanneer die hof die staat gelas om skadevergoeding te betaal, kan daar nie aan die vonnis voldoen word deur 'n lasbrief tot tenuitvoerlegging of beslaglegging, of 'n soortgelyke prosesstuk teen die staat of staatseiendom uit te reik nie. Maar die bedrag kan na gelang van omstandighede uit die gekonsolideerde inkomstefonds of die Spoorweg- en Hawefonds betaal word[1].

Die minister, die nominele verweerder in die skadevergoedingsaksie, het die bevoegdheid om te besluit of hy aan die vonnis van die hof sal voldoen. Hier tree die minister in 'n meerderwaardige posisie teenoor die benadeelde onderdaan op want hy is nie gebonde aan die uitspraak van die hof nie.

Daar is al beweer dat hierdie artikel staatsaanspreeklikheid uitsluit omdat dit 'n gevestigde beginsel van ons reg is om nooit spesifieke vervulling van 'n verpligting te gelas as die hof nie kan toesien dat sy bevel uitgevoer word nie[2]. VerLoren van Themaat[3] wys daarop dat 'n hofbeslissing teen

---

dienaar in sub-art. 1(a)-(c) van Wet No. 61 van 1961 vermeld, in sy hoedanigheid as dienaar van die staat gehandel het. Dit mag voorkom dat die staat persone in tye van staatlike noodtoestand gebruik wat die gereelde dienare van die staat is nie, byvoorbeeld vrywillige reserviste. Art. 1(1)(c) van Wet No. 61 van 1961 praat van „iemand wat handel op gesag of op las of met die goedkeuring van 'n in die voorgaande paragrawe van hierdie sub-artikel bedoelde offisier, lid of persoon". Volgens ons howe se toepassing van die kontrole-toets, sal die sinsnede „met die goedkeuring van" slegs betrekking hê op 'n bepaalde optrede; myns insiens behoort dit 'n algemene betekenis te hê en behoort dit op alle handelinge van reserviste wat hulle in dié hoedanigheid doen, betrekking te hê. As die staat toelaat dat vrywillige reserviste help om in tye van noodtoestand op te tree om die veiligheid van die staat te beskerm, behoort die staat aanspreeklik te wees as die reserviste onregmatig en ter kwader trou skade berokken aan onderdane.

(c) Soms maak die staat voorsiening dat sy aanspreeklikheid uitgebrei word. Art. 115 van die Poswet, Wet No. 44 van 1958, maak in sy voorbehoudsbepaling byvoorbeeld voorsiening dat die Posmeester-generaal 'n deponeerder kan vergoed al het die posamptenare self nie skuld gehad nie.

1) Art. 3, Wet No. 20 van 1957.

2) L.C. Steyn soos deur VerLoren van Themaat a.w., op bl. 418 aangehaal.

3) A.w. bl. 418.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die staat wel regsgevolge het. Daardeur word naamlik aan die staat die bevoegdheid verleen om 'n bedrag uit die staatsfondse te betaal. Ek stem volkome met dié skrywer saam. 'n Hofbeslissing tot skadevergoeding het wel deeglik gevolge - die owerheidsorgaan teen wie die beslissing namens die staat gegee word (d.w.s. die verweerder) kry so die bevoegdheid om die bedrag uit te betaal. Die verweerder het 'n diskresie of hy sal uitbetaal of nie, gewoonlik sal hy namens die staat vergoed, maar hy mag op 'n geldige wyse besluit dat dit nie gewens is om uitvoering aan die beslissing te gee nie en weier om te betaal[1]. Die moontlikheid dat hy sal weier, is baie skraal, en as hy sy diskresie op 'n ongeldige wyse uitoefen, d.w.s. weier om te betaal bloot weens persoonlike redes, kan die eiser hom (d.i. die owerheidsorgaan) hof toe neem. In die tweede geval sal die hof die verweerder-owerheidsorgaan self skuldig kan bevind en kan veroordeel dat hy die gelikwideerde bedrag van skade self betaal. Volgens die huidige stand van ons regspraak is so 'n hipotese glad nie vergesog nie. Gestel A verkry 'n beslissing vir R5,000 teen die staat; die minister, die nominele verweerder, het nou 'n diskresie of hy sal betaal of nie. Volgens ons huidige regspraak handel 'n amptenaar wat 'n diskresie uitoefen nie in sy hoedanigheid as dienaar van die staat nie - as die minister dus op 'n onregmatige, skuldige wyse weier om A sy R5,000 te betaal, kan A die minister persoonlik aanspreek.

(f) Ons reg ken nie 'n algemene staatsaanspreeklikheid op grond van risiko nie. Soms onderneem die staat om onderdane wat skade gely het weens een of ander owerheidswerksaamheid te vergoed sonder dat hulle skuld aan die kant van die dienare van die staat hoef te bewys, bv. art. 50 van die Elektrisiteitswet No. 40 van 1958 en art. 70 van die Spoorwegwet No. 70

---

1) Interessantheidsonthalwe kan 'n mens hier die Franse saak van Couiteas, Conseil d'Etat, 20 November 1923 (Gr. Arr. bl. 170) vermeld: C. verkry 'n beslissing van die Conseil d'Etat dat die Franse regering in Tunisië 'n sekere gebied moet ontruim en die nomade wat daar woon verwyder. (Die Conseil d'Etat kan in die reël geen dwingende bevele t.o.v. die administrasie maak nie.) Die Franse regering weier om uitvoering aan die hofbeslissing te gee want dit sou groot onrus onder die bevolking veroorsaak. Die Conseil d'Etat aanvaar die Regering se redes van weiering maar gelas die Regering om niettemin vir Couiteas sy skade te vergoed omdat „le préjudice qui résulte de ce refus ne saurait, s'il excède une certaine durée, être une charge encombant normallement à l'intéressée, et qu'il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle il doit être supporté par la collectivité". Hierdie uitspraak is op 'n uitgebreide wyse deur die Conseil d'Etat later toegepas - sien die uitsprake vermeld in die Gr. Arr. bl. 172-3.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van 1957. Origens kon 'n onderdaan hom nie gaan bekla oor een of ander regmatige owerheidswerksaamheid wat inbreuk maak op sy subjektiewe reg en waardeur daar skade aan hom toegebring word nie.

Die Franse reg is in hierdie opsig baie verder ontwikkeld[1]. Staatsaanspreeklikheid as gevolg van risiko vloei eintlik natuurlik voort uit die magsposisie van die staat. Die staat verrig naamlik werksaamhede vir die algemene welsyn. Sonder dat die staat onregmatig optree of dat sy dienare skuld het, word op dié wyse inbreuk gemaak op die regte van onderdane en hul ly skade. 'n Onderdaan kan nie gaan kla as sy mede-burgers dieselfde lot verduur nie, maar as sekere staatswerksaamhede een onderdaan of 'n groep onderdane alleen benadeel, behoort hulle vergoed te word. Die oorsaak of grond van hul aanspraak is nie dat die staat of sy dienare skuld het of dat onderdane aan 'n risiko onderworpe is nie (die lewe is vandag vol „risiko's" - dit is hoekom 'n onderdaan nie 'n eis op grond van risiko het as die weerlig 'n elektrisiteitsdraad afslaan wat sy koei dood nie [2]), maar omdat die normale verrigting van owerheidswerksaamhede 'n besondere las op party onderdane lê. Die staat bou bv. 'n spoorlyn, my beeste skrik in die nag vir die lawaai en val in slote - die staat behoort my te vergoed as ek skade ly, selfs al was geen dienaar van die staat nalatig nie[3].

Alle onderdane dra op 'n gelyke wyse by tot die staat se welvaart. As die hof die staat aanspreeklik stel, is dit nie 'n oorwinning van die onderdaan teen dié of daardie owerheidsorgaan nie, dit is slegs die staat, wat alle onderdane insluit, se wyse om 'n onderdaan te vergoed wat op sigself te swaar aan die staatslas moes dra. In Frankryk sal die staat onderdane in sulke gevalle vergoed behalwe

---

1) Sien bv. De Laubadère, Traité, bl. 476; Rivero, D.A. bl. 248; Waline, a.w., bl. 863.

2) Logies gesproke is dit nie 'n staatsverantwoordelikheid as gevolg van risiko nie; Waline, a.w., bl. 868: „Aussi, vaut-il mieux parler de responsabilité sans faute, fondée sur une rupture de l'égalité devant les charges publiques". Dieselfde kan in die geval van aanspreeklikheid casu fortuito ingevolge art. 50, Wet No. 40 van 1958 gesê word.

3) Vgl. bv. die saak van Administrator, Cape v. Preston, 1961 (3) S.A. 562 (A). Hier kon die feite net 'n bietjie anders gewees het en dan sou die eiser nie nalatigheid aan die kant van die administrasie kon bewys nie alhoewel die oorsaak van sy skade, naamlik die treine se lawaai nog dieselfde is.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

as

(i) die skade deur die onderdaan se eie skuld veroorsaak is;

(ii) die skade deur vis maior veroorsaak is.

(g) Ten slotte kan net daarop gewys word dat ons gemene reg vandag nog in 'n verdere mate die staat se aanspreeklikheid op grond van delik beïnvloed. Dit geskied uit hoofde van die vermoede dat die staat nie deur 'n wet gebind word nie[1]. Soos alle vermoedens is hierdie vermoede ook 'n regsreël, maar ongelukkig in ons reg 'n regsreël waarvan die werking nog nooit duidelik vasgestel is nie. STEYN[2] sê in verband met hierdie vermoede: „Die vermoede van ongebondenheid vloei dus nie voort uit 'n besondere reg van die Staat nie, maar is bloot middel wat diensbaar gestel word aan die nasporing van die werklike wil van die wetgewer. Dit is dus 'n interpretasie-reël en nie 'n omskrywing van 'n prerogatief nie". In hierdie twee sinne vind 'n mens kort saamgevat die hele mistasting van die probleem. Die howe werk naamlik met 'n reël van uitleg van wette sonder om te weet hoekom en waarom die reël moet geld, wanneer dit moet toegepas word en wanneer die ongebondenheid van die staat by noodsaaklike wetsduiding geïmpliseer word.

Die vermoede dat die staat nie deur 'n wet gebind word nie, is 'n regsreël waarvan die inhoud is dat die staat, by die verrigting van owerheidswerksaamhede nie aan die wetteregsreëls gebonde is wat die gedrag en optrede van onderdane reël nie. Die regsreël kan natuurlik altyd deur die wet uitgesluit word om sodoende die staat gebonde te hou aan voorskrifte wat vir onderdane geld, selfs al verrig die staat 'n owerheidswerksaamheid.

In die eerste plek moet 'n mens onderskei tussen owerheidswerksaamhede en privaatwerksaamhede van die staat. 'n Owerheidswerksaamheid van die staat is 'n werksaamheid van die staat as draer van owerheidsgesag. In hierdie verband kan die Franse onderskeid vir groot waarde vir ons wees: alle delikte wat gepleeg is in die verrigting van owerheidswerksaamhede stel die Franse staat voor die administratiewe regbanke aanspreeklik: as die Franse staat 'n privaathandeling verrig, word hy voor die burgerlike howe aanspreeklik gestel[3]. In die Suid-Afrikaanse reg sal dit beteken dat as die staat owerheidswerksaamhede verrig,

---

1) Sien L.A. Rose Innes, a.w., bl. 241-242.

2) A.w., bl. 74 (voetnoot 14).

3) Sien die saak van Societé Commerciale de l'Quest Africain wat reeds op bl. 276 bespreek is.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

hy nie gebonde is aan voorskrifte wat onderdane moet nakom nie. As die staat egter 'n private werksaamheid verrig, is hy wel gebonde aan sulke voorskrifte. Dit verduidelik hoekom 'n polisieagent wat 'n misdadiger op sy motorfiets agternasit nie aan verkeersreëls gebonde is nie - die polisieman tree naamlik as 'n dienaar van die staat op en besit nie mag (owerheidsgesag) om misdadigers aan te keer[1]. Die posbode mag nie met sy fiets by 'n rooilig verbysteek nie want alhoewel hy 'n owerheidsfunksie verrig, geskied sy fietsryery op die private terrein. Dieselfde posbode mag egter wel 'n private eiendom betree om 'n brief af te lewer en selfs al verbied die eienaar enige toetrede van sy eiendom, is posaflewering 'n owerheidswerksaamheid wat gepaard gaan met die uitvoering van owerheidsgesag. Die owerheidsgesag bestaan daarin dat die staat in die verrigting van dié werksaamheid sekere private voorskrifte kan negeer as dié negering noodsaaklik vir die verrigting van die owerheidswerksaamheid is. Die posbode, om sy taak te vervul, mag nie verkeersreëls verbreek nie, maar hy moet privaateiendom betree om sy pos af te lewer. Om vas te stel of die staat deur 'n wetsvoorskrif gebonde is wat tussen onderdane geld, moet dus na die geaardheid van die owerheidswerksaamheid gekyk word.

---

1) Sien die bekende uitspraak van regter Feetham in die saak van R. v. De Beer, 1929 T.P.D. 104 op bl. 115: „I assume that the main, if not the sole purpose of the provincial legislature in imposing this speed limit was the protection of public safety, and that recognition that this was the purpose of the enactment would, if not counterbalanced by other considerations, afford good ground for holding that there was an intention that the Crown should be bound; but when the other considerations also affecting public safety.. are taken into account, namely, that the highest interests of the state itself may be detrimentally affected if servants of the Crown, especially military servants, charged with maintaining public order or protecting the security of the country as a whole are interfered with in the execution of their duties by being required to conform to rigid restrictions on the speed of their movements, these latter considerations must, in my opinion, be held to prevail". Sien ook R. v. Church, 1935 O.P.D. 70; Evans v. Schoeman N.O., 1949 (1) S.A. 571 (A); Union Government v. Hawkins, 1944 A.D. 556. Waar die staat sy eie private werksaamhede reël, sluit hy daardeur die reg met betrekking tot privaathandelinge van privaatonderdane volkome uit: Faguti v. Administrator, Transvaal, 1961 (2) S.A. 611 (A). Omdat onregmatige dade deur dienare van die staat gepleeg en kontrakte deur die administrasie gesluit hoofsaaklik op die privaatregtelike terrein geskied, is dit verstaanbaar dat die Verjaringswet (art. 13 van Wet No. 18 van 1943 soos vervang deur art. 30(1) Wet No. 46 van 1945) daarop van toepassing sal wees.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Hierdie staatsongebondenheid het weinig met die beginsel van princeps legibus solutus[1] te doen. Die genoemde beginsel mag 'n rol speel by die bepaling van die wetgewende magte van die parlement. In hierdie geval het ons te doen met 'n mate van wetsongebondenheid van die administrasie in die vervulling van sy owerheidswerksaamhede. Dit beteken geensins dat die administrasie legibus solutus is nie - die hele administrasie, sy organisasie, prosedure, magte ens. word omtrent geheel en al deur wette vasgelê; dit beteken slegs dat die administrasie in sekere opsigte, by die vervulling van owerheidswerksaamhede, nie aan wette of gemene regsreëls met betrekking tot private gedrag gebonde is nie.

Die beswaar kan nou geopper word dat op die wyse die staat se aanspreeklikheid vir onregmatige dade van sy dienare tot 'n minimum beperk word, want dienare wat so 'n owerheidsfunksie verrig, sal nooit geag word om onregmatig op te tree nie. Dit is nie korrek nie. 'n Staatsdienaar sal altyd nog onregmatig optree as hy nie die voorskrifte met betrekking tot die verrigting van administratiewe werksaamhede nakom nie en as hy hierdie regverdigingsgrond oorskry, want die regsreël dat die staat (in hierdie geval administratiewe dienare) by die verrigting van 'n owerheidswerksaamheid nie aan private voorskrifte gebonde is nie, verskaf 'n regverdigingsgrond, net soos die regsreëls met betrekking tot noodweer. Die privaatreg het sy metodes om vas te stel of 'n regverdigingsgrond oorskry is. Dieselfde reëls geld ook in die geval van administratiewe amptenare. 'n Polisiedienaar sal dus nie teen 80 m.p.u. in die stad se hoofstraat kan afjaag om 'n dief wat op 'n trapfiets ry, agterna te sit nie.

3. Onregmatige handelinge van bepaalde amptenare

Die bespreking van die onregmatige dade van bepaalde administratiewe amptenare val eintlik buite die bestek van my ondersoek. In die lig van die voorafgaande algemene uiteensetting sal net een en ander oor die onregmatige handelinge van sommige amptenare opgemerk word.

(a) Onregmatige handelinge deur polisie-amptenare

Ten opsigte van handelinge deur polisie-amptenare verrig, het die howe die kontrole-toets toegepas. Veral in gevalle van arrestasies en aanhouding het

---

1) Vergelyk Steyn, a.w., bl. 71.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

hierdie toets tot baie onnatuurlike redenasies gelei[1]. Die besware teen die kontrole-toets is reeds vermeld. Dit is 'n onrealistiese toets, en in sommige opsigte selfs 'n gevaarlike toets, want daardeur was die howe hul hande in onskuld waar hulle self juis die middels tot kontrole is.

Daarenteen is dit onbetwisbaar dat polisie-amptenare weens die noodsaaklikheid van die dienste wat hulle verrig, die spoed wat dit gewoonlik vereis en die onmiddellike uitwerking van hul handelinge, nie altyd die geleentheid het om lank voor die tyd hulle optredes te beredeneer nie. Dit is makliker vir 'n polisie-amptenaar as vir ander administratiewe amptenare om nalatig op te tree. Regspolities beskou, lyk dit beter om, liewers as om die staat weens gebrek aan kontrole heeltemal onaanspreeklik te stel, sy aanspreeklikheid in dié gevalle te beperk tot aanspreeklikheid op grond van opsetlike handelinge. Om die Franse terminologie te gebruik: polisie-amptenare sal slegs die staat deur hulle faute lourde aanspreeklik stel[2].

(b) Onregmatige handelinge deur lisensierade

Volgens die huidige stand van ons regspraak sal amptenare wat vergunnings weier of terugtrek nie aanspreeklik wees vir onregmatige handelinge nie, omdat hulle 'n selfstandige diskresie uitoefen. Die besware teen die kontrole-toets wat amptenare met 'n diskresie sou uitsluit, is reeds vermeld.

'n Ander moontlike rede waarom 'n lisensieraad wat weier om 'n lisensie toe te staan nie 'n onregmatige handeling verrig nie, is dat daardeur geen inbreuk op 'n onderdaan se reg gedoen word nie. Dit mag so wees, maar dan is die howe inkonsekwent as hulle die verlening van 'n lisensie as 'n kwasie-judisiële handeling beskou. As hulle konsekwent wil wees, moet hulle sê dat as 'n onderdaan om 'n lisensie aansoek doen hy op geen reg steun nie; met ander woorde 'n lisensieverlening is bloot 'n

---

1) Die howe onderskei naamlik tussen arrestasie, behandeling ná arrestasie en arrestasie ingevolge voorafgaande opdrag: B.S.A. Co. v. Crickmore, 1921 A.D. 107; David v. Minister of of Justice and Others, 1961 (2) S.A. 626 (E); Sibiya v. Swart, 1950 (4) S.A. 515 (A); Ingram v. Minister of Justice, 1962 (3) S.A. 225 (W).

2) In Frankryk word die staat slegs aanspreeklik gestel vir 'n faute lourde van sy polisiedienare. 'n Faute lourde kan nog van 'n erger gehalte wees, in welke geval die staat nog swaarder verantwoordelik gehou word, nl. 'n faute manifeste et de particulière gravité. Sien o.a. De Laubadère, Traité, bl. 475; Waline, a.w. bl. 852; Rivero D.A. bl. 244.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

vergunnende beskikking (soos in die geval van die Laubscher-saak wat ek reeds bespreek het). Ons howe sê egter dat deur die weiering van 'n aansoek om 'n lisensie word 'n onderdaan se regte aangetas ('n moontlike verklaring daarvan is dat 'n onderdaan se eiendomsreg of moontlike reg op handeldrywe daardeur aangetas word - sien supra). Die weiering van 'n lisensie of die onregmatige terugtrekking daarvan kan ernstige gevolge en verliese vir 'n onderdaan veroorsaak. Myns insiens behoort hy sy skade te kan verhaal van die staat as die lisensieraad op 'n onregmatige en skuldige wyse opgetree het[1].

B. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van tweesydige administratiewe handelinge

Tweesydige administratiewe handelinge is kontrakte wat deur die administrasie onderling of met onderdane gesluit is. 'n Mens kan tussen administratiefregtelike en privaatregtelike kontrakte onderskei (sien die vorige hoofstuk).

Dit is opvallend hoeveel moeite ons howe soms het om 'n kontrak uit te ken wat deur 'n administratiewe orgaan gesluit is. In die vorige hoofstuk is reeds die appèlhof se wanopvatting in verband met die uitreiking van 'n páspoort in die saak van Sachs v. Donges[2] bespreek. Die verlening van 'n paspoort is geen kontrak tussen staat en onderdaan nie; trouens, dit sou 'n ongeldige uitreiking wees as die Minister met 'n onderdaan ooreenkom om vir hom 'n paspoort te gee, want daardeur maak die Minister misbruik van sy bevoegdheid as owerheidsorgaan omdat hy die paspoort verleen uit oorwegings van partikuliere belange. Die Minister moet sy bevoegdheid alleen uitoefen met die algemene welsyn voor oë - hy mag nie met onderdane ooreenkom dat hy vir hulle paspoorte sal uitreik nie. Net so mag die Minister ook nie weier om 'n paspoort uit te reik bloot omdat hy persoonlik nie van die applikant hou nie - al sou hy selfs nooit met die applikant kontrakteer nie, moet hy nog die paspoort aan hom uitreik as die aansoek verdienstelik is. Die uitreiking van 'n paspoort is 'n administratiewe beskikking wat verrig word in die uitvoering van owerheidsgesag; owerheidsgesag kan nooit in 'n kontrak vasgepen word nie. Om dieselfde oorweging is die vergunning om op staatsgrond te woon geen kontrak tussen die owerheid en die bevoorregte

---

1) In Frankryk is hierdie soort sake van die bekendste voorbeelde van waar amptenare deur hulle optrede die staat aanspreeklik stel, sien Waline, a.w., bl. 859-862 en die lang lys van uitsprake deur hom vermeld.

2) 1950 (2) S.A. 278 (A).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

nie[1]. Dit is 'n administratiefregtelike vergunning. Weliswaar ontstaan die administratiefregtelike verhouding op 'n tweesydige wyse (die onderdaan doen naamlik uit eie beweging aansoek en die Minister aanvaar die aansoek) en dit is, soos verduidelik is, nie sonder betekenis nie, maar die vergunning self is 'n eensydige administratiewe beskikking.

Daarenteen, as die administrasie die bevoegdheid het en met 'n onderdaan ooreenkom oor die vergoeding wat die administrasie hom in die geval van onteiening van sy grond sal betaal, is dit wel 'n kontrak[2].

By ons kom administratiefregtelike kontrakte nie so baie as byvoorbeeld in Frankryk voor nie (vgl. hulle concession), maar die staat sluit gedurig privaatregtelike kontrakte: hy koop of verhuur grond, koop materiaal, verkoop vrugte, handelsware, ens. Ingevolge art. 1 van Wet No. 20 van 1957 is die staat aan hierdie kontrakte gebonde net soos in die geval van privaatpersone en die hof kan die staat se verpligtings as gevolg van die kontrakte vasstel[3] - met inagneming van die voorskrif van art. 3. Die enigste algemene voorbehoud ten aansien van staatskontrakte is dat die staat se owerheidsgesag nie in die kontrak ingekort of vasgepen mag word nie. Ek

---

1) Sien appèlregter Ogilvie Thompson se uitspraak in die saak van Mustapha & Another v. Receiver of Revenue & Others, 1958 (3) S.A. 343 (A).

2) Tvl. Consolidated Land and Exploration Co. v. South African Railways and Harbours, 1960 (3) S.A. 659 (W) en die appèlhofuitspraak, 1961 (2) S.A. 467 (A). Die hof het hier gevra of die vergoedingsartikel van die onteieningsordonnansie verpligtend of aanwysend is en beslis dat dit slegs aanwysend is, dus kon die partye oor die vergoedingsprys ooreenkom. 'n Moontlike beswaar teen die uitspraak is miskien dat die Spoorweë kon onteien of die eiser sou wou of nie (die vergoeding was bowendien vasgestel in die Ordonnansie). Deur oor die vergoeding te kontrakteer het die Spoorweë sy eie gesagsposisie gekompromitteer. As hy die grond gekoop het, kon hy wel oor die vergoeding gekontrakteer het, hy het egter besluit om sy gesag te gebruik en te onteien, derhalwe geld die wetlike voorskrifte (d.i. o.a. die vergoedingsbepaling) by sodanige gesagsuitoefening.

3) Dit is interessant dat in Engeland die moontlikheid van 'n Petition of Right op grond van 'n kontrak teen die Kroon aangevra kon word lank voordat daar sprake van Kroonaanspreeklikheid as gevolg van onregmatige dade van dienare was; Denis Lévy, a.w., bl. 75, meen dat dit daaraan te wyte is dat in die geval van Kroonkontrakte daar nie 'n verwytbare gesindheid of handeling, faute, by die dienare van die Kroon ter sprake kom nie: „Par contre, en ce qui concerne la responsibilité contractuelle, le caractère de faute est nettement moins marquée. On a pu, dès lors, envisager des procédures par lesquelles le sujet pourrait se voir indemniser, puisque cette réparation n'implique pas forcément, comme sur le terrain délictuel, une censure judiciare sur des actes qui, par hypothèse, étaient toujours, de droit, licites".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

kan byvoorbeeld nie 'n gebou van die staat huur en ooreenkom dat die staat nie binne 'n tydperk van drie jaar die kontrak sal vernietig nie; omstandighede mag so verander dat die staat die gebou wil platslaan. Moontlik sal ek skadevergoeding weens kontrakbreuk teen die staat kan verkry maar ek kan nie spesifieke nakoming eis nie.

Op die kenmerke van die amptenaarsverhouding is reeds gewys. Die amptenaarskontrak is 'n tipiese administratief-regtelike kontrak omdat die staat nie op gelyke voet met die amptenaar in die diensverhouding staan nie. 'n Amptenaar sal dus nooit die verwyt teen die staat se kop kan slinger dat die staat hom nie by die aanvanklike diensvoorwaardes gehou het nie, of altans, hy sal nie regtens sy klagtes kan laat geld nie. Dienskontrakte tussen staat en amptenare val gevolglik nie onder die bepalings van art. 1 van Wet No. 20 van 1957 nie. In dié opsig meen ek dat appèlregter Watermeyer se obiter dicta in die saak van Sachs v. Dönges op bl. 283-4 heeltemal korrek is, asook sy uitspraak in die saak van Nicol N.O. v. Lawrie[1] waar hy beslis het dat die provinsiale administrasie gebonde is aan die dienskontrak, nie ingevolge die bepalings van die dienskontrak nie, maar ingevolge art. 16 van die Staatsdienswet. Waar wette van die parlement die administrasie verplig om sekere bepalings by die indiensneming van amptenare in ag te neem (bv. bepaalde voorwaardes van skorsing, ontslag, ens.), is die administrasie natuurlik daaraan gebonde, maar waar die wet swyg, kan die administrasie optree soos hy wil - dit vloei voort uit die mag wat die administrasie het om sy interne administrasie te reël (in geval van dissiplinêre optredes, sien egter wat in die voorafgaande hoofstuk vermeld is). Die tendens is wel om die administratiewe dienskontrak deur middel van parlementêre wetgewing al hoe meer op die partikuliere, gemeenregtelike dienskontrak te skool, wat natuurlik te verwelkom is[2].

II. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van regsprekende handelinge

Staatsverantwoordelikheid as gevolg van die regsprekende handelinge van administratiewe regsbanke het nog nooit by ons voorgekom nie. Vermoedelik sal dit dieselfde wees as in die geval van landdroste, juis omdat landdroste onder groter administratiewe kontrole val as regters van die Hooggeregshof. Gewoonlik word onderskei tussen regters en landdroste as gevolg

---

1) 1950 (3) S.A. 151 (A)

2) Vergelyk hieroor prof. Beinart se artikel, The Legal Relationship between the Government and its Employees, S.A.L.R. 1955, bl. 21; Hepner v. Roodepoort-Maraisburg Town Council, 1962 (4) S.A. 772 (A).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

van die kontrole-gedagte[1]. Myns insiens is dit verkeerd: 'n regsprekende handeling deur 'n landdros is net soseer 'n regsprekende handeling as dié van 'n regter. Die reëls wat die staatsaanspreeklikheid as gevolg van regsprekende handelinge beheers, behoort in alle gevalle dieselfde te wees.

Suiwer regsprekende handelinge, al is hulle gebrekkig en al bring hulle skade teweeg, kan nie die staat aanspreeklik stel nie. Dit is 'n beginsel wat in meeste lande gehuldig word[2]. Die rede hiervoor is nie geleë in die selfstandige posisie van regsprekende amptenare nie, d.w.s. die gebrek aan kontrole nie, maar in die besondere geaardheid van dié werksaamheid in die staat. Regspraak is by uitstek 'n owerheidsfunksie van die staat waar die owerheidsgesag van die staat duidelik weerspieël word. Geen private instansie of liggaam kan gedinge op 'n gesaghebbende wyse bereg nie. In so 'n geval sal dit hoogstens arbitrasie wees maar nie regspraak nie omdat die beslissing nie die regskrag (autorité de chose jugée) van 'n regsprekende handeling het nie. Regspolities is dit dus wenslik dat regsprekende amptenare nie in die gedrang kom deur die instel van skadevergoedingsaksies teen hulle nie, daardeur word daar ook vertroue in die onafhanklike posisie van die regbank gestel. Verder het die staat volledig 'n wyse ter kontrolering van gebrekkige regsprekende handelinge geskep, naamlik hoër beroep, hersiening en appèl, en hy sluit ander wyses van kontrole, d.w.s. aanspreeklikheid op grond van onregmatige dade, aldus uit.

Wat landdroste betref, is die posisie egter moeiliker omdat hulle soms handelinge verrig wat nie regsprekend is nie, maar administratief, bv. 'n summiere aanhoudingsbevel in geval van vermoedelike kranksinnigheid, 'n aanhoudingsbevel, of 'n uitbetalingsbevel onder die Ongevallewet. Ons howe het in sulke gevalle geweier om die staat as gevolg van die landdros se onregmatige handeling aanspreeklik te stel[3]. Die toets wat

---

1) VerLoren van Themaat, a.w., bl. 426.

2) Sien Stellinga, a.w., bl. 318 vir die posisie in Nederland. In Frankryk kan die regters van die burgerlike howe in sommige gevalle die staat aanspreeklik stel vir hul onregmatige beslissings, naamlik in die gevalle van „réparation des erreurs judiciaires" en „prise à partie". Beide gevalle is egter uitsonderings en word deur wette gereël (art. 446 van die Code d'instruction criminelle en art. 505 e.v. van die Code de procédure civile onderskeidelik); Sien De Laubadère, Traité, bl. 493-4.

3) Sien bv. De Villiers v. Minister of Justice, 1916 T.P.D. 463; Smith v. Union Government, 1933 A.D. 363; Swarts v. Minister of Justice, 1941 A.D. 181.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

hulle gebruik het, was die kontrole-toets[1]. Ook in hierdie geval is die kontrole-toets onvanpas omdat 'n landdros wel deeglik onder administratiewe kontrole staan[2]. Die enigste oplossing vir hierdie gevalle is om aan te neem dat waar 'n landdros sekere administratiewe handelinge verrig sy normale posisie as regsprekende amptenaar die deurslag gee en dat dit ook as regsprekende handeling beskou word, net soos sekere handelinge van die hooggeregshof ook eintlik administratief is, byvoorbeeld 'n sekwestrasiebevel, ens. Met ander woorde 'n mens pas 'n suiwer organiese of strukturele toets toe sonder om na die geaardheid van die handeling self te kyk. Niks verhoed egter ons howe om mettertyd ook 'n funksionele toets in hierdie opsig aan te wend en om die staat aanspreeklik te hou vir landdroste se administratiewe handelinge nie.

Waar 'n landdros ad hoc administratiewe werk doen, byvoorbeeld as voorsitter van 'n kommissie of raad optree wat nie regsprekende handelinge verrig nie, moet 'n mens wel na die geaardheid van sy handeling kyk. As hy dan 'n onregmatige skuldige handeling verrig wat skade veroorsaak, behoort die staat aanspreeklik gestel te word.

III. Staatsverantwoordelikheid as gevolg van wetgewende handeling

1. Geldige wetgewende handelinge

Geen wet òf van die parlement òf van 'n ander administratiewe liggaam) waaraan daar geen gebrek kleef, kan die staat aanspreeklik stel nie.

In Frankryk, na die beroemde uitspraak van die Conseil d'Etat: La Fleurette op 14 Januarie 1938[3], is die staat verantwoordelik gehou vir 'n parlementswet wat sekere melkprodukte verbied het en ten gevolge waarvan die La Fleurette-maatskappy groot skade gely het. Die Conseil d'Etat het beslis dat aangesien niks uit die voorafgaande stukke voor die parlement blyk dat die parlement groot eise aan sekere onderdane wou stel nie en aangesien die skade wat uit die verbod

---

1) Union Government v. Thorne, 1930 A.D. 47 op bl. 53: „The magistrate on the bench, or the magistrate in issuing a lunacy order, is clearly an independent officer free to exercise his judgment as his conscience dictates, and therefore not under the control of any superior. That being so, he cannot be regarded as the servant of the Crown".

2) Sien VerLoren van Themaat, a.w., bl. 426.

3) Gr. Arr., bl. 224, S. 1938.3.25; D. 1938.3.25; R.D.P. 1938, bl. 87.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

voortgevloei het net in die besonder die eiser ten laste gekom het, daardie las, wat in die openbare belang geskep is, deur die hele staat (la collectivité) gedra moet word[1]. Om vas te stel of die staat deur 'n parlementswet, wat besondere laste op 'n bepaalde onderdaan lê, aanleiding tot aanspreeklikheid gee, gaan kyk die Conseil d'Etat dus na die skade wat onderdane in die besonder moes verduur het.

By ons bestaan daar 'n vermoede (regsreël) dat die staat nie op die regte van onderdane inbreuk maak of dit wegneem sonder om dit te vergoed nie[2]. Die toepassing van hierdie reël is nie heeltemal duidelik nie. STEYN[3] stel voor dat 'n mens moet onderskei „tussen 'n ontneming van of inbreuk op regte wat die oorgang van daardie regte of 'n deel daarvan op 'n ander ter gevolge het, en 'n ontneming of inbreuk wat nie so 'n gevolg oplewer nie, d.w.s. tussen die gevalle waarin daar 'n verryking van die een ten koste van die ander te konstateer is, en dié waarin so 'n verryking nie bestaan nie". Eersgenoemde geval sou dan grond vir vergoeding oplewer, maar nie die tweede geval nie. Die wyse waarop STEYN die vergoedingsbeginsel regverdig en steun, is logies regverdigbaar. Ek glo egter nie dat bogenoemde kriterium wat hy voorstel die billikste is nie. Dit sal beteken dat ons reg nooit in 'n geval soos die La Fleurette-saak, skadevergoeding sal toestaan nie omdat die staat daar geen regte oorgeneem het of enigsins verryk is nie, maar slegs 'n sekere aktiwiteit verbied het. Hier kan 'n mens miskien weer met vrug die Franse voorbeeld volg, veral waar die vergoedingsbeginsel nie vreemd aan ons reg is nie. Ingevolge dié beginsel sal 'n mens eers vra of die wet die moontlikheid van vergoeding uitdruklik of stilswyend uitsluit. As dit nie die geval is nie, moet 'n mens vra hoe besonder of spesiaal die las is. Geen onderdaan kan kom kla oor 'n trein se lawaai of moontlike skade wat die spoorweë aan sy eiendom kan toebring nie, omdat alle onderdane wat langs die spoor woon dieselfde las verduur. 'n Onderdaan sal egter wel kan kla as die parlement 'n wet maak waardeur hy verbied dat enige Russiese boeke in Afrikaans vertaal mag word of in Suid-Afrika van die hand

---

1) Gr. Arr., bl. 224; „(Cons.) que rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéresseé une charge qui ne lui incombe pas normallement; que cette charge, créée dans un intérêt général, doit être supportée par la collectivité".
Sien Stellinga, a.w., bl. 149 e.v. oor die posisie in Nederland na aanleiding van hierdie uitspraak van die Conseil d'Etat.

2) Steyn, a.w., bl. 105-109.

3) Steyn, a.w., bl. 109.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gesit mag word en dié onderdaan se enigste of uitsluitlike besigheid is om 'n groot Russiese ensiklopedie in Suid-Afrika te verkoop. Natuurlik sal 'n mens na die betekenis van die wet moet gaan kyk: as die wet beoog om Russiese literatuur te verbied uit beleidsoorwegings, is dit vermoedelik dat die parlement nie vergoeding sal wil betaal nie; as die wet slegs beoog om die binnelandse mark te beskerm, sal vergoeding moontlik verhaalbaar wees. Die hof sal dus in ieder geval moet oordeel of 'n onderdaan in die besonder getref word deur 'n wetgewende maatreël en of die wetgewer so 'n besondere skade beoog het. In laasgenoemde geval sal die onderdaan nie op skadevergoeding aanspraak kan maak nie.

2. Ongeldige wetgewende handeling

'n Ongeldige wetgewende handeling van watter geaardheid ook al kan nie die staat aanspreeklik stel nie. Wetgewende handelinge van die administrasie, al is hulle ook al gebrekkig, kan nie die staat aanspreeklik stel nie omdat wetgewende handelinge 'n algemene verhouding skep, vernietig of wysig. Die deliksverhouding is 'n individuele verhouding. Die wetgewende handeling waaraan daar 'n gebrek kleef, kan aanleiding gee tot 'n ongeldige administratiewe handeling en as dié ongeldige handeling inbreuk maak op subjektiewe regte waardeur daar skade toegebring word, word 'n individuele verhouding geskep, naamlik 'n deliksverhouding. Gestel die provinsiale wetgewer maak 'n ongeldige wetgewende maatreël waardeur die bevoegdheid aan inspekteurs gegee word om privaateiendom te betree en beslag te lê op sekere goed. Die gebrekkige ordonnansie skep 'n algemene verhouding en geen onderdaan kan as gevolg daarvan die staat aanspreeklik hou nie. Eers as 'n inspekteur sy eiendom betree, op sy goed beslag lê en hy skade ly, kan hy die staat weens die onregmatige handeling van die inspekteur aanspreek. Onderdane kan natuurlik wel op grond van toekomstige inbreukmaking vra dat die hof die ordonnansie vernietig, maar hulle sal nie skadevergoeding kan eis nie.

KONKLUSIE

1. In Frankryk bestaan daar 'n afsonderlike geheel van reëls van administratiefreg om die staat se verantwoordelikheid as gevolg van administratiewe handelinge vas te stel. Hierdie reëls word gevind en toegepas deur die administratiewe regbanke. Ook in hierdie opsig het die Conseil d'Etat op 'n bedrewe wyse 'n regspraak opgebou wat t en spyte van sy soms fyn nuanses 'n merkwaardige geheel van billikheidsreg is.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Omdat in Frankryk so sterk steun op die outonomie van die administratiefreg, is dit verstaanbaar dat skrywers ook die regsreëls wat staatsverantwoordelikheid as gevolg van administratiewe handelinge bepaal, 'n eiesoortige, outonome karakter wou gee. Soms was dit moontlik, maar in die meeste opsigte lei dit tot onnatuurlike ontwerpe. Die deliksverhouding, en in 'n groot mate die kontraksverhouding, is na geaardheid eintlik 'n privaatregtelike verhouding. As 'n mens die verhouding tussen onderdaan en die amptenaar wat die delik begaan het as 'n administratiefregtelike verhouding wil sien, lei dit noodwendig tot verwarring omdat die verhouding uiteraard op gelyke voet geskep word. Dit is juis op grond van die deliksverhouding dat die teorie van 'n puissance publique in Frankryk sy sterkste teenstanders kry. Om dit te verhoed probeer voorstanders van dié teorie om die verhouding te konstrueer as 'n direkte verhouding tussen staat en onderdaan. Solank die staat se verantwoordelikheid nog hoofsaaklik as gevolg van onregmatige dade (faute) vasgestel word, is so 'n algemene teorie onaanvaarbaar.

In Suid-Afrika aanvaar ons die logiese posisie (immers ons behoort dit so te aanvaar) dat die staatlike deliksverhouding deur reëls van privaatreg beheers word. Die delik van 'n staatsamptenaar kan egter aanleiding gee tot 'n verhouding waarin die staat sy gesagsposisie behou en waar die staat se optrede deur reëls van administratiefreg beheers word - naamlik waar die staat besluit of hy voldoening aan die hof se uitspraak gaan gee. Verder kan die staat te enige tyd voor of na die pleging van die delik die regsreëls met betrekking tot sy eie aanspreeklikheid self verander.

2. In hierdie hoofstuk is uitgegaan van die staat se posisie. Daar is egter ook 'n tweede sy aan die saak verbonde, naamlik die onderdaan se posisie jeens die staat en die moontlike vraag of die onderdaan 'n onregmatige daad teen die staat kan pleeg[1].

---

1) Sien bv. Stellinga, a.w., bl. 327. As 'n onderdaan byvoorbeeld deur sy skuldige optrede inbreuk op die staat se eiendomsreg maak en skade aan die staat toebring, sal die staat skadevergoeding van die onderdaan kan eis.
Die staat kan nie 'n lasteraksie teen 'n onderdaan instel nie: Die Spoorbond v. S.A.R., 1946 A.D. 999.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Verder moet 'n mens ook nie die amptenaar wat 'n delik in sy hoedanigheid as dienaar pleeg, vergeet nie, en veral die vraag of die staat van so 'n amptenaar kan verhaal wat hy aan die onderdaan vergoed het en watter dissiplinêre optredes die staat teen so 'n amptenaar kan neem.

Dit is almal onderwerpe wat in 'n algemene leerboek van administratiefreg behandel moet word. In hierdie ondersoek, wat as uitgangspunt die wyse van benadering en bestudering van die administratiefreg het, val dit buite die bestek daarvan.

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

DEEL TWEE

DIE BURGERLIKE HOWE SE KONTROLE VAN ADMINISTRATIEWE HANDELINGE

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

INLEIDING

1. In die tweede deel van my ondersoek bepaal ek my by 'n besondere aspek van die Staatsadministrasie, naamlik die kontrole van administratiewe handelinge deur die burgerlike howe. Judisiële kontrole is egter nie die enigste vorm van kontrole wat moontlik is nie, want naas hierdie vorm van kontrole bestaan daar nog die interne kontrole deur die administrasie self en ook die parlementêre kontrole[1]. Laasgenoemde kontrole kan verskillende vorme aanneem, bv. die tertafellegging van ondergeskikte wetgewing voor die Parlement, kommissies van ondersoek en parlementsdebatte by die bespreking van die verskillende ministeriële poste.

Alhoewel al hierdie ander vorme van administratiewe kontrole uiters belangrik is en in baie opsigte hoogs effektief is omdat dit snel verloop, gewoonlik informeel is en tot praktiese administratiewe hervormings lei, is die vernaamste vorm van administratiewe kontrole tog die judisiële kontrole. Die redes hiervoor is verskillend:-

(a) In die moderne regstaat word judisiële kontrole van administratiewe handelinge as onontbeerlik beskou[2].

(b) As gevolg van die judisiële kontrole van administratiewe handelinge word die administratiefreg toeganklik vir die juris gemaak. Dit is verkeerd om te beweer dat daar geen administratiefreg sal bestaan in 'n staat waar die howe nie die bevoegdheid het om optredes van die

---

1) Van die geaardheid en werking van interne administratiewe kontrole is reeds die een en ander gesê. Parlementêre kontrole is 'n belangrike vorm van kontrole en geen handboek wat beoog om die hele veld van Suid-Afrikaanse administratiefreg te dek, sal dit kan ignoreer nie; sien byvoorbeeld Griffith en Street, a.w. bl. 76 en 208. In die Franse Administratiefreg word parlementêre kontrole egter nie behandel nie. Dit kan alleen verklaar word in die lig van die feit dat die administrasie in die land weens die bepalings van die Grondwet in 'n hoë mate deur die regering bestuur word.

2) Hier het 'n mens 'n belangrike basis vir regsvergelyking. Soos in die inleiding tot die eerste deel aangedui is, bestaan daar in die hedendaagse opvattings van demokratiese staatsinrigtings sekere algemeen voorkomende ideologiese riglyne wat 'n basis vir regsvergelyking voorsien - hiervan is judisiële hersiening van administratiewe handelinge seker een van die belangrikstes.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

administrasie te kontroleer nie[1], maar dit is wel waar dat in so 'n staat die administratiefreg weinig kans vir wetenskaplike ontwikkeling en bestudering sal kry.

(c) In die meeste lande bestaan daar geen administratiewe kode nie, met ander woorde geen algemene, omvattende wetsvoorskrifte wat aan die administrasie voorskryf hoe hy sy magte en bevoegdhede moet uitoefen nie[2]. Die enigste manier om uit te vind wat die reëls van administratiefreg is met betrekking tot die uitoefening van dié verleende magte, is om die regspraak te bestudeer. Dit is in 'n groot mate waar in die geval van Frankryk; in lande soos Engeland en Suid-Afrika waar die presedenteleer geld, is dit van die uiterste belang om vas te stel wat die reëls van administratiefreg in dié verband is.

(d) Weens die beginsel van die regskrag van regtelike beslissings en die algemene toeganklikheid van die howe vir die onderdaan, is judisiële kontrole die mees effektiewe kontrole wat daar bestaan. Interne en parlementêre kontrole is gewoonlik nie verpligtend nie en dit is dikwels onmoontlik dat 'n onderdaan se individuele agitasie so 'n kontrole tot gevolg kan hê, dus bly die howe se kontrole die wenslikste. Dit is natuurlik heeltemal 'n ander vraag watter soort howe hierdie kontrole moet uitoefen. Hieroor bestaan daar nie eenstemmigheid nie, soos duidelik blyk uit die groot verskil tussen die vastelandse en Angelsaksiese administratiefregstelsels. Soos ek al herhaalde keer in hierdie verband opgemerk het, is dit meer 'n regspolitiese vraag en verg dit daarom 'n ander benadering as wat ek volg.

2. Op die wanopvatting wat daar - veral in Engeland - bestaan het: dat slegs die reëls met betrekking tot judisiële kontrole die reëls van die administratiefreg uitmaak, het ek

---

1) Sien byvoorbeeld Ghose, a.w. bl. 136 tot 137; sien daarenteen W. Ivor Jennings, a.w. bl. 220.

2) Sien J.J. Ross, „Die Uitoefening van Kontrole oor die Uitvoerende Mag in die Staat", T.H.R-H.R., 1957, bl. 9 e.v., oor 'n bespreking van die Amerikaanse Administrative Procedure Act van 1947 en veral op bl. 21 waar dié skrywer sekere geldige besware teen die Amerikaanse prosedure bespreek. Sien ook bl. 12 e.v. vir 'n bespreking van 'n paar voorbeelde van verpligte parlementêre kontrole in die Suid-Afrikaanse reg, bv. Art. 12(3) van Wet No. 20 van 1917, Art. 3 van Wet No. 3 van 1953, ens.
Sien verder Louis L. Jaffe: „The American Procedure Act (1946)" (Public Law, 1956, bl. 218) oor die ontstaan van dié wet en veral die gebreke van Art. 10 met betrekking tot judisiële hersiening (bl. 222).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

reeds telkens gewys. In die afgelope jare word in Engeland ook besef dat hierdie reëls net 'n besondere afdeling van die gebied van die administratiefreg dek. In sy hoogsverdienstelike werk oor die Judicial Review of Administrative Action (1959) wys S.A. DE SMITH daarop dat hierdie aspek van die administratiefreg nie die hele gebied dek nie. Verder merk hy op dat sy eie werk nie eers al die regsreëls met betrekking tot judisiële kontrole behels nie: „A complete statement of the functions of the Courts in Administrative Law would require a voluminous catalogue of these statutory provisions for appeals"[1].

3. In verband met die judisiële kontrole van administratiewe handelinge kom in die Engelse regsliteratuur gewoonlik die teorie van die „Rule of Law" ter sprake omdat DICEY hierdie leerstuk hoofsaaklik ontwerp het om die Franse stelsel van administratiewe regbanke aan die kaak te stel.

Oor die Rule of Law-leerstuk wil ek nie hier uitwei nie[2]. Neem 'n mens hierdie leerstuk op in die sin dat die staat so min moontlik hom met persoonlike vryhede moet bemoei, dat hy so min moontlik diskresionêre magte aan die administrasie moet gee, dat hy regsbeskerming aan sy onderdane moet verleen, ens., beweeg 'n mens op die vlak van die staatsfilosofie of regspolitiek. Dit verminder nie die waarde en betekenis van dié leerstuk nie, maar maak dit net 'n onhanteerbare gegewe in 'n studie wat alleen daarop gemik is om bestaande regsbeginsels en verskynsels te bespreek[3].

---

1) A.w. bl. 14. Uit die aard van die saak kon hy nie in dié werk 'n volledige opgaaf van al die statutêre bepalings met betrekking tot die hersiening van administratiewe handelinge gee nie; trouens, dit sou slegs op 'n rangskikking van al die verskillende reëls van prosedure, bewyslewering en besondere voorskrifte neerkom sonder om die algemene beginsels duidelik te omlyn. Die beswaar teen hierdie werk is egter dat die skrywer nalaat om sekere prinsipiële kwessies te behandel, bv. 'n klassifikasie van die verskillende aksies, die verskille tussen hersiening, appèl (en moontlik kassasie), en veral die hoogs belangrike vrae oor die uitwerking en gevolge van judisiële kontrole.

2) Oor die Rule of Law-leerstuk, sien o.a. VerLoren van Themaat, a.w. bl. 116-122; Raubenheimer, a.w. bl. 15-17; J. Roland Pennock, Administration and the Rule of Law (1941); J.T. Thorson, „A New Concept of the Rule of Law", Can. Bar. Review, Vol. XXXVIII, (No. 2) 1960, bl. 238; Griffith en Street, a.w. bl. 18 e.v.; B. Beinart, The Rule of Law, Acta Juridica (1962), 1964, bl. 99.

3) Beinart, a.w., bl. 131, sê: „The Rule of Law may be described as a truly juridical principle in the sense that it postulates a technique of legal and judicial organisation" (my onderstreping). Sodra 'n mens egter die tegnieke van staatsorganisasie behandel en 'n waarde-oordeel daaroor uitspreek (soos prof. Beinart op verskeie plekke in sy artikel doen), beweeg jy nie meer op die vlak van juridiese analise en verklaring nie, maar op die vlak van die regspolitiek.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die enigste opvatting van die Rule of Law-leerstuk wat 'n juridiese karakter het en vir die administratiefreg van belang is, is die opvatting dat daarmee die legaliteitsbeginsel bedoel word, m.a.w. dat die administrasie nie teen die reg, hetsy parlementêre wette, hetsy gemene reg, mag handel nie. Die praktiese implikasies van dié leerstuk sal dan wees dat die administrasie nie sy statutêre magte mag oorskry nie, hom moet hou aan statutêre voorskrifte en nie sonder magtiging reëls van die gemene reg mag verbreek nie (bv. die sogenaamde vermoedens van uitleg wat, soos ek onder die bronne van administratiefreg verduidelik het, eintlik gemeenregtelike voorskrifte is). So beskou, verkry die Rule of Law-leerstuk 'n geweldige belang vir die administratiefreg, maar dit verloor baie van sy glans omdat dit slegs beteken dat die administrasie hom aan die reg moet hou sonder dat daaraan allerhande morele en etiese eise of natuurregtelike beginsels vasgeknoop word. Deur die Rule of Law kan sekere morele en ander eise aan die administrasie gestel word, maar slegs vir sover die positiewe reg dit voorskryf. Sodra dié leerstuk nie meer op die positiewe reg berus nie, verloor dit sy juridiese karakter.

Heeltemal verskillend van die Rule of Law-leerstuk is die leerstuk van die sogenaamde menseregte waaronder ook die onderdane se publieke vryhede (libertés publiques) verstaan word[1]. In die lande waar daar nie onbuigbare grondwette bestaan om sekere „menseregte" te beskerm nie, het die wetenskaplike kennisname van hierdie bevoegdhede oor die algemeen in die skadu gebly. VerLoren van Themaat[2] merk bv. op:

„In die Zuid-Afrika Wet sal vergeefs na enige beskerming van sogenaamde 'fundamentele regte of vryhede' gesoek word".

Hierdie stelling word heeltemal onverklaarbaar as 'n mens in gedagte hou dat die Suid-Afrikaanse Appèlhof in daardie stadium reeds by twee geleenthede 'n wet nietig verklaar het wat volgens die Hof se oordeel die Kaapse Kleurlingkiesers se „stemregte" ingevolge Arts. 35 en 152 van die Zuid-Afrika-wet aangetas het. Dit blyk dus dat reeds die Zuid-Afrika-wet „menseregte" implisiet erken het.

'n Ander vraag is egter wat onder „menseregte" juridies verstaan moet word. Myns insiens moet onderskei word tussen: die subjektiewe regte wat elke persoon in die staat het, d.w.s. sy reg op liggaam, eer, vryheid, goed, ens.; die bevoegdhede

---

1) Oor die aangeleentheid van „fundamente regte", sien bv. VerLoren van Themaat, a.w. bl. 122-125 en die skrywers deur hom aangehaal; Norman S. Marsh, „Civil Liberties in Europe", L.Q.R. (75) 1959, bl. 530.

2) A.w. bl. 125.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

wat 'n persoon het, bv. stembevoegdheid, en die publieke vryhede wat alle persone binne die staat geniet - die „natuurlike" of „oer"-vryheid van die mens binne die perke van die regsorde. Voorbeelde van laasgenoemde is die vryheid om bevoegdhede uit te oefen, byvoorbeeld om kontrakte te sluit, die vryheid om te stem vir wie jy wil, die vryheid van vergadering, die vryheid van beroep, ens. - kortom, die vryheid om in 'n regsbetrekking met ander persone of die administrasie te tree waaruit daar subjektiewe regte (bv. 'n vorderingsreg uit kontrak) of bevoegdhede (bv. stemreg uit hoofde van registrasie as kieser) voortvloei[1].

'n Liberté publique verskil van 'n reg of 'n bevoegdheid daarin dat, anders as regte en bevoegdhede, 'n publieke vryheid onvoorwaardelik, onbepaald en nie die gevolg van een of ander regshandeling is nie[2]. Anders as subjektiewe regte en bevoegdhede wat in 'n bepaalde regsituasie ontstaan en binne die regsbetrekking geld en aldus beskerm word, is die publieke vryheid 'n algemene menslike kenmerk[3].

Alhoewel dit verstaanbaar is dat regte, bevoegdhede en vryhede 'n swakker mate van beskerming geniet in 'n land sonder 'n onbuigbare grondwet waar die oppergesag van die parlement geld, word hulle tog deur ons howe op die volgende wyse teen die administrasie gehandhaaf:-

(a) As die administrasie sonder magtiging 'n onderdaan se subjektiewe reg sou aantas, kan daardie onderdaan die handeling van die administrasie nietig laat verklaar en boonop skadevergoeding eis as hy skade gely het.

(b) Die administrasie kan nie sonder magtiging die bevoegdhede van 'n onderdaan aantas nie, soos 'n reeds verleende vergunning herroep nie.

(c) Indien die administrasie sonder magtiging 'n persoon se publieke vryhede belemmer, kan daardie persoon die hof vra om die administrasie se optrede nietig te verklaar. So sal die hof 'n administratiewe handeling nietig verklaar wat daarop gemik is om 'n onderdaan se vryheid tot

---

1) Sien Paul Roubier, a.w. bl. 147, vir 'n definisie van 'n liberté publique: „Et, pour en donner une définition complète, nous dirons que, lorsquon oppose la liberté aux droits au sens propre du mot, il s'agit dúne prérogative qui ouvre à son bénéficiaire, s'il le désire, un accès inconditionné aux situations juridiques, qui se placent dans le cadre de cette liberté".

2) Paul Roubier, a.w., bl. 151: „la liberté est une prérogative inconditionnée d'une part et d'autre part une prérogative ni définie, ni causée".

3) Daar moet egter in gedagte gehou word dat 'n mens wel 'n persoonlikheidsreg op sy vryheid het. Die objek van

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

regsadvies te belemmer[1].

Die rede waarom dit belangrik is om die beginsel van die beskerming van openbare vryhede te erken, is dat dit glad nie vir die eiser nodig is om te bewys dat hy reeds 'n bepaalde reg of bevoegdheid verkry het nie. Hy moet slegs bewys dat hy die vryheid het om in 'n situasie te tree waaruit sekere regte en bevoegdhede vir hom sal voortspruit. 'n Reg of 'n bevoegdheid spruit altyd voort uit status of uit 'n bepaalde juridiese situasie, bv. om eiendomsreg uit te oefen moet ek 'n eienaar wees, om te kan stem, moet ek burger wees en moet ek as kieser geregistreer wees[2], terwyl 'n vryheid die juridiese situasie eintlik voorafgaan. Ek het bv. die vryheid om te woon waar ek wil. As ek dus die algemene woonverbod van 'n Kaapse stadsowerheid wil aanval, al woon ek op die oomblik in die Transvaal, hoef ek nie te bewys dat ek inderdaad Kaaptoe wil trek of reeds dáár grond gekoop het nie. Sodoende word die geleentheid aan persone gebied om teen die administrasie op te tree sonder dat die eise op 'n bepaalde reg of bevoegdheid hoef te steun (sien hieronder). In 'n land soos

---

hierdie reg is die liggaam self of die fisiese integriteit. Oor die verskil tussen hierdie reg op vryheid en die algemene vryheid wat die kenmerk van elke mens is, sien W.A. Joubert, Grondslae van die Persoonlikheidsreg, 1953, bl. 127: „Heeltemal 'n ander saak is egter die 'reg op vryheid van doenigheid'. Iemand wat 'n ander gevange hou, tas natuurlik laasgenoemde se vryheid om doende te wees aan, maar dan is hierdie krenking slegs 'n bestanddeel in die fisiese vryheidsberowing, en nie 'n skending van 'n afsonderlike reg nie. Die vryheid van doenig, handelend, te wees gaan egter veel verder as die fisiese vryheid, want dit omvat die hele gebied van die menslike wilsuiting en selfuitlewing binne die grense van die reg, die selfbestemmingsvryheid van die mens in die samelewing. Die enigste denkbare voorwerp van so 'n reg is die menslike wil self, en die wil van die mens leen sig uit die aard van die saak nie tot juridiese objektivering nie, is geen regsgoed waaroor daar 'n genots- en beskikkingsbevoegdheid kan bestaan nie". As die staat vir my voorskryf vir wie ek moet stem, tas hy my vryheid aan om te stem vir wie ek wil; as die staat my fisies verhinder om my stembevoegdheid uit te oefen, tas hy my persoonlikheidsreg op vryheid aan.

1) Sien die saak van Brink and others v. Commissioner of Police, 1960(3) S.A. 65(T). Dit mag aangevoer word dat die bogenoemde saak nie met die publieke vryhede van onderdane te doen gehad het nie, maar met bevoegdhede. Vir my lyk dit eerder na 'n geval van vryhede: dit was nie nodig vir die eiser om te bewys dat hy 'n goeie advokaat of prokureur het wat sy saak kon bevorder nie of dat hy inderdaad van plan is om regsadvies in te win nie.

2) Dit is om hierdie rede dat 'n mens nie kan praat van onderdane se publiek-subjektiewe regte ten opsigte van die legaliteit van administratiewe handelinge nie; as daar so 'n subjektiewe reg sou wees, sou dit beteken dat 'n onderdaan enige administratiewe handeling of dit hom nou ook al raak of nie, in die howe kan betwis - sien bv. Bonnard, R. „Les droits publics subjectifs des administrés", R.D.P. 1932, bl. 695.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Suid-Afrika waar daar geen bepalings in die Grondwet bestaan ten opsigte van publieke vryhede van die onderdane nie, sal die gemene reg moet bepaal of daar so 'n vryheid bestaan of nie. Myns insiens behoort ons howe nie huiwerig te wees om sodanige vryhede aan te neem nie omdat dit 'n goeie korrektief is in 'n land waar die parlement die hoogste regsgesag het.

4. Alvorens oorgegaan word tot die bespreking van die howe se judisiële kontrole, moet daarop gewys word dat die kontrole van die Franse administratiewe regbanke hoofsaaklik twee vorme aanneem, naamlik die recours pour exces de pouvoir (of contentieux d'annulation) en die contentieux de pleine juridiction[1]. Die onderskeid lê hoofsaaklik in die magte wat die administratiewe regter het. In die eerste geval spreek die regter hom net uit oor die geldigheid al dan nie van die administratiewe handeling: hy stel nie sy eie beslissing in die plek van dié van die administrasie nie. In die tweede geval kan die regter die administratiewe handeling wysig of deur sy eie beslissing vervang en skade toeken. Die contentieux de pleine juridiction behels die gevalle van administratiewe kontrakte, staatsaanspreeklikheid as gevolg van onregmatige dade of andersinds, en gevalle van onregmatige verkiesings.

In Frankryk het die administratiewe regter nooit die bevoegdheid om die administrasie tot 'n bepaalde optrede te verplig nie en in die reël sal hy ook nie 'n eie beslissing in die plek van die administrasie se gebrekkige optrede stel nie (sien later). Omdat hierdie tweede deel hom slegs beperk by die judisiële hersiening van eensydige administratiewe handelinge, sal daar net op die Franse recours pour excès de pouvoir gelet word. Weliswaar behels die grootste deel van die Conseil d'Etat se werk die recours de pleine juridiction, maar dit is veral by die recours en annulation dat dié hof sy grootste bydrae tot die vorming en uitbouing van die Franse administratiefreg gelewer het.

---

1) Oor hierdie onderskeid, sien o.a. Rivero, D.A., bl. 184; De Laubadère, a.w. bl. 336; C.J. Hamson, Executive Discretion and Judicial Control, 1954, bl. 7 e.v. Naas bogenoemde recours bestaan daar nog die recours en interprétation en die contentieux de la répression. Eersgenoemde vind plaas wanneer 'n burgerlike regbank 'n administratiefregtelike vraagstuk na die administratiewe regbank vir interpretasie verwys en laasgenoemde in 'n beperkte geval van oortreding op openbare eiendom.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

HOOFSTUK I

DIE GEAARDHEID EN BESTEK VAN DIE HOWE SE KONTROLE

INLEIDING

1. Allereers kan die vraag gestel word of die burgerlike howe as administratiewe regbanke beskou kan word wanneer hulle administratiefregtelike kwessies bereg. Vroeër is alreeds daarop gewys dat 'n administratiewe regbank in 'n suiwer formele of organiese opsig iets anders is as 'n gewone burgerlike hof. Dié twee kan gevolglik onderskei word deur 'n suiwer formele toets aan te wend. Enige regsprekende liggaam anders as die burgerlike howe ('n liggaam is regsprekend as dit hoofsaaklik aan funksionele toetse beantwoord), is 'n administratiewe regbank. Sommige van hierdie administratiewe regbanke het 'n groter mate van geskooldheid (bv. die Waterhowe en Bantoesakekommissarishowe) as die ander, maar hulle bly nietemin administratiewe regbanke omdat hulle nie deel van die sisteem van burgerlike howe vorm nie.

   Die onderskeid tussen burgerlike howe en administratiewe regbanke is hoofsaaklik 'n doelmatigheidsonderskeid, want eersgenoemde howe verrig baie werk wat suiwer administratiefregtelike besigheid is. Die judisiële hersiening van administratiewe handelinge deur burgerlike howe is een van die belangrikste aspekte van die administratiefreg, maar dit is myns insiens nog nie nodig om daarom die burgerlike howe as administratiewe regbanke te bestempel nie. Doelmatigheidsredes vereis dat die burgerlike howe apart beskou sal word omdat hulle 'n organiese geheel vorm wat maklik van ander staatsinstellings onderskei kan word. Dit moet egter nie, soos al telkens geïllustreer is, daartoe lei dat 'n mens vergeet dat die burgerlike howe by ons 'n belangrike rol in die praktiese staatsadministrasie speel nie - trouens, soos in die laaste hoofstuk aangedui sal word, is dit 'n kenmerk van die Suid-Afrikaanse burgerlike howe dat hulle in die hersiening van administratiewe handelinge dikwels meer onderneem as wat selfs van die Franse administratiewe regbanke verwag word.
2. Die tweede vraag in verband met judisiële hersiening wat hom voordoen, is of die onderdaan wat 'n administratiewe handeling voor die burgerlike howe betwis, sodoende in 'n nuwe verhouding met die administrasie tree, met ander woorde of naas die administratiefregtelike verhouding waarin

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die onderdaan hom bevind, en wat uiteraard 'n ongelyke verhouding is, die onderdaan nou in 'n gelyke verhouding met die administrasie tree as hy laasgenoemde se handeling voor die hof betwis. Myns insiens is dit nie die geval nie. 'n Mens kan die posisie só verklaar: in die meeste administratiewe verhoudings kan die onderdaan nie die verhouding verander nie, nie eensydig nie en gewoonlik ook nie eens met die medewerking van die administrasie nie (omdat owerheidsgesag nie deur ooreenkoms aan bande gelê kan word nie). Die onderdaan het egter die bevoegdheid om met die medewerking van 'n ander staatsorgaan 'n verandering in sekere omstandighede te bewerkstellig. Die staatsorgane wat hierdie verandering kan bewerkstellig, is die burgerlike howe en die omstandighede wat daartoe aanleiding kan gee is een of ander gebrek in die administratiewe handeling waardeur die verhouding tot stand gebring is. Die verandering van die administratiefregtelike verhouding tree eers in as die hof sy uitspraak lewer en die administratiewe handeling wysig of nietig verklaar. Bevind die hof dat dit egter 'n geldige administratiewe handeling is, word die verhouding nie gewysig nie.

Dis belangrik om op hierdie punt te let omdat die verhouding tussen administrasie en onderdaan nie verander word bloot deur die feit dat laasgenoemde die betrokke administratiewe optrede voor die hof betwis nie; met ander woorde die onderdaan is verplig om hom volgens sy bevoegdhede en pligte binne daardie verhouding te gedra; in die geval van 'n administratiewe bevel of verbod moet die onderdaan hom daarby hou selfs al het hy 'n aksie aanhangig gemaak. Die onderdaan kan natuurlik 'n tydelike interdik aanvra, maar hy sal spesiale gronde moet bewys (sien later). Die aanhangigmaking van 'n aksie teen die administrasie op grond van een of ander administratiewe handeling geld nie as 'n outomatiese opskorting van die regskrag van die gewraakte handeling nie[1].

I. Die Geaardheid van die Howe se Kontrole

Die hof vra na die geldigheid van die administratiewe handeling. In ons reg bestaan daar verskillende reëls wat die effektiwiteit van administratiewe handelinge beskerm,

---

1) Soos ek reeds vermeld het, sal 'n administratiewe handeling waarteen daar 'n statutêre beroep gegee word, soms sy regskrag eers verkry ná verstryking van die tydperk van moontlike beroep: R. v. Ndedwa, 1959 (3) S.A. 24 (E). Dit hang van die magtigende bepaling af. Die normale is dat 'n administratiewe handeling onmiddellik regskrag verkry selfs al word daar voorsiening gemaak vir hoër beroep. Sien byvoorbeeld: Ismail and Others v. Additional Magistrate, Wynberg and Another, 1963 (1) S.A. 1. (A).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

naamlik die vermoedens omnia rite acta esse[1] en ut res magis valeat quam pereat[2], en boonop die algemene reël van wetsuitleg dat die wetgewer geen kragtelose of doellose bepalings wil maak nie[3].

A. Die geskiedkundige agtergrond

Oor die geskiedkundige agtergrond van die burgerlike howe in Engeland se hersieningsbevoegdheid wil ek nie hier uitwei nie[4]. Interessant is dat daar in Engeland vóór 1641 inderdaad administratiewe regbanke bestaan het wat 'n sterk ooreenkoms getoon het met die Franse instellings waaruit die Conseil d'Etat later ontwikkel het. Hierdie administratiewe regbanke, nl. die Curia Regis en die Star Chamber, het 'n streng kontrole oor die plaaslike owerheidsorgane uitgeoefen - 'n kontrole wat gestrek het oor alle administratiewe handelinge, sowel regsprekend as administratief. Die gewone burgerlike howe se kontrolebevoegdheid is nooit betwis nie, en alhoewel hulle gedurende hierdie tydperk 'n capitis diminutio belewe het, is hul kontrolebevoegdheid nooit afgeskaf of verminder nie. Na die afskaffing van die administratiewe regbanke in 1641 was die burgerlike howe die enigste wat oorgebly het. Dit sou 'n interessante studie wees om na te gaan in hoe 'n mate die genoemde twee administratiewe regbanke se praktyke die Engelse regsopinie beïnvloed het. Dit is in elk geval glad nie vergesog om te beweer dat die herinnering aan dié twee instellings die Engelse opinie so beïnvloed het dat hulle selfs eeue daarna die algehele bestaan van 'n administratiefreg in hul land ontken het nie.

In Suid-Afrika is die burgerlike howe se bevoegdheid om administratiewe handelinge se geldigheid te toets nooit betwis nie[5]. Hierdie bevoegdheid word in geen wet

---

1) Sien bv. Bhendili v. Attorney-General, Transvaal 1961(3) S.A. 232 (T).

2) Mamogalie en Andere v. Minister van Naturellesake en Andere, 1961 (1) S.A. 467 (A).

3) Sien Steyn, a.w. bl. 115 e.v. en die sake deur hom aangehaal. Die skrywer wys tereg daarop dat hierdie reël van wetsuitleg alleen ter sprake kom waar daar twee moontlikhede bestaan: een wat tot ongeldigheid sal lei en die ander wat die (ondergeskikte) wetsbepaling regskrag sal verleen. Hierdie reël kan nooit aangewend word om geldigheidsvereistes te verdun nie.

4) Sien o.a. Raubenheimer, a.w. bl. 188 e.v.; Griffith en Street, a.w., bl. 219-222.

5) Sien Raubenheimer, a.w. bl. 139 en die skrywers deur hom aangehaal, veral Herbstein en Diemont, A Handbook of Superior Court Practice, bl. 204; L.A. Rose Innes, a.w., bl. 7-9.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

uitdruklik vermeld nie[1], sodat die enigste moontlike opvatting is dat dit uit die gemene reg kom. Dit is heel waarskynlik dat die Romeins-Hollandse reg dieselfde beginsel geken het, maar indien wel, het dit weinig invloed op ons administratiefreg gehad. Die reg met betrekking tot judisiële hersiening van administratiewe handelinge is in Suid-Afrika in 'n groot mate van Engelse oorsprong. In die Suid-Afrikaanse regsontwikkeling in hierdie verband bestaan daar egter 'n paar belangrike verskille met die Engelse reg sodat 'n mens nie Engelse uitsprake sonder meer kan benut nie.

B. Die verskillende aksies

Die verskillende aksies wat 'n onderdaan kan aanwend om die geldigheid van administratiewe handelinge te toets, verskaf een van die vernaamste verskille tussen die Engelse en Suid-Afrikaanse stelsel. Omdat die verskillende Engelse aksies, weens hulle toepassing en geaardheid, 'n belangrike uitwerking op die Engelse administratiefreg gehad het, is dit nodig om 'n bietjie langer daarby stil te staan. In Engeland self bestaan daar egter nie volkome duidelikheid oor die geaardheid van hierdie aksies nie, sodat dit die moeite sal loon om die Franse praktyke kortliks daarmee te vergelyk.

1) In Frankryk[2]

Alle administratiewe handelinge kan in die reël voor die administratiewe regbank in hersiening gebring word - dit heet die recours en annulation.

Indien 'n beslissing van 'n administratiewe regbank voor 'n hoër administratiewe regbank gebring word, bestaan daar hoofsaaklik twee moontlikhede, naamlik dié van appèl en kassasie[3]. Vandag is die Conseil d'Etat omtrent hoofsaaklik 'n appèlinstansie met baie wye magte; dié Hof mag naamlik op appèl die hele saak grondig

---

1) Ek glo nie dat 'n mens so 'n afleiding uit Art. 98(3) van die Zuid-Afrika Wet sou kon maak nie; in alle geval het die provinsiale howe al vóór daardie tyd 'n inherente hersieningsbevoegdheid gehad.

2) Sien o.a. Waline, a.w. bl. 141, 251. Dit is hoogs belangrik om daarop te let dat die Conseil d'Etat vandag, na die hervormings van 1953, hoofsaaklik die appèlinstansie van die administratiewe regbanke is en dat dit slegs in 'n paar besondere gevalle in die eerste instansie 'n regbank is - sien Rivero, D.A., bl. 200, e.v.

3) Die sogenaamde voies de rétraction laat ek vir die doeleindes van my bespreking buite rekening; in alle geval kom hierdie regsweë slegs in uitsonderlike gevalle voor - sien Rivero, D.A. bl. 203.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

ondersoek en sowel oor feite as oor regsvrae beslis, met ander woorde die Conseil d'Etat verrig dieselfde kontrole-funksie as wat die administratiewe regbank in eerste instansie verrig het (dit heet die double degré de juridiction). Anders as in die geval van appèl het kassasie geen effet dévolutif nie, met ander woorde die regter in die geval van kassasie kan hom nie oor die feite van die saak uitlaat nie, hy kan alleen oor regsvrae beslis. Die kenmerkende van die kassasie-verrigting is[1]:

(a) kassasie kom net ter sprake by hofuitsprake, dit wil sê dit geld net ten opsigte van die uitsprake van howe wat in laaste instansie beslis het;

(b) die „juge de cassation" verklaar net die beslissing van die ander regbank nietig (indien daar gronde voor bestaan) en stuur dit dan terug na daardie ander regbank.

LAFARRIÈRE[2] was die eerste om die verskil tussen recours pour exces de pouvoir en kassasie duidelik te formuleer. Hy stel die twee middels by wyse van die volgende drie punte teenoor mekaar:-

(i) Ten opsigte van die recevabilité : in die geval van 'n „recours pour excès de pouvoir" kan 'n administratiewe handeling voor 'n administratiewe regbank gebring word ommissio medio, dit wil sê, sonder dat al die „recours hiérarchique" uitgeput is (daar moet natuurlik 'n décision préalable wees), terwyl 'n broep op kassasie eers gemaak kan word as daar 'n hofbeslissing is wat in 'n laaste instansie gegee is.

(ii) In die geval van kassasie is daar net twee vernietigingsgronde (cas d'ouverture) beskikbaar, naamlik onbevoegdheid (incompétence) en nie-nakoming van formele voorskrifte (violation des formes). Die ander vernietigingsgronde soos détournement de pouvoir en violation de la loi (sien later) speel hier geen rol nie.

(iii) In die geval van kassasie moet die hof wie se beslissing in kassasie vernietig is, 'n ander beslissing in die plek daarvan stel terwyl 'n administratiewe orgaan wie se handeling weens „excès de pouvoir" vernietig is, nie verplig is om die vernietigde handeling deur 'n ander te vervang nie.

---

1) Sien Jacquemart, D: Le Conseil d'Etat, Juge de Cassation, tesis Lille, 1957, bl. 12-13.

2) Jacquemart, a.w., bl. 26.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

In die Franse administratiefreg speel die kassasieprosedure nie so 'n belangrike rol nie omdat die Conseil d'Etat se beslissings nie na 'n ander instansie in kassasie geneem kan word nie. Hierdie regsmiddel kan ons egter help om die Engelse prosedure beter te verstaan.

2) In Engeland[1]

a) Die „prerogative orders" van certiorari, prohibition, mandamus en die „prerogative writ" van habeas corpus. Oorspronklik geld dit net ten opsigte van judisiële handelinge, mettertyd word dit uitgebrei na ander administratiewe handelinge met 'n judisiële kleur; dit is naamlik hoe die kategorie van kwasie-judisiële handelinge ontstaan het. 'n Mandamus word verleen teen 'n administratiewe liggaam wat nie sy funksies behoorlik uitvoer nie of weier om dit uit te voer. Mandamus en Certiorari kan verenig word.

b) Die billikheidsregsmiddels, naamlik 'n verklaring van regte en 'n bevel (action for a declaration en injunction). Die injunction het in Engeland 'n baie beperkte werking en kan in iedere geval nooit teen die Kroon aangevra word nie, selfs nie onder die Crown Proceeding Act van 1947 nie.

c) Statutêre appèlle

d) Eksepsies van ongeldigheid sowel in siviele as in strafsake[2].

Dit is baie moeilik vir 'n kontinentale juris om die Engelse regsmiddels, en veral die belangrikste daarvan, certiorari en prohibition, te verstaan. 'n Skrywer soos GALEOTTI[3] meen byvoorbeeld dat hierdie twee regsmiddels geen appèl is nie:

„... it is usually called a supervision; if it were an appeal, a de novo inquiry into the facts, into the sufficiency of the evidence, into error of law not apparent on the face of the record, would be allowed!

Hieruit blyk die vastelandse en Engelse opvattings oor die geaardheid van 'n appèl baie duidelik: vir die

---

1) Sien o.a. Lefébure, a.w., bl. 67, 69, 160; Griffith en Street, a.w. bl. 240; S.A. de Smith, „Wrongs and Remedies in Administrative Law" (M.L.R.) Vol. 15, bl. 189, vir 'n goeie historiese oorsig.

2) Die eertydse „information in the nature of a quo warranto" is deur Art. 9 van die Administration of Justice (Miscellaneous Provisions) Act van 1938 afgeskaf.

3) The Judicial Control of Public Authorities in England and Italy, 1954, bl. 190.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

vastelandse juris is appèl 'n deurtastende herondersoek van al die verrigtinge, vir die Engelse juris is appèl gewoonlik 'n hersiening van een of ander bepaalde aspek van administratiewe of regsprekende handelinge.

Oppervlakkig beskou, lyk dit of die certiorari- en prohibition-prosedure dieselfde is as die Franse kassasie. G. TIXIER[1] noem hulle „requêtes préliminaire qui se rapproche, à certains égards, du pourvoi en cassation ...". Die uitlating van Lord Justice DENNING in die saak van R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal[2] kan miskien so 'n indruk skep:

> „The Court of King's Bench has an inherent jurisdiction to control all inferior Tribunals not in an appellate capacity but in a supervisory capacity. This control extends not only to seeing that the inferior tribunals keep within their jurisdiction, but also to seeing that they observe the law. The control is exercised by means of a power to quash any determination by the tribunal which on the face of it offends against the law. The King's Bench does not substitute its own views for those of the tribunal, as a court of appeal would do. It leaves it to the tribunal to hear the case again and in a proper case may command it to do so".

As 'n mens egter dieper op die saak ingaan, is dit duidelik dat die Engelse regsmiddels heeltemal van die Franse prosedure verskil: die Engelse regsmiddels geld nie net ten opsigte van regsprekende liggame nie maar ook ten opsigte van sogenaamde kwasie-judisiële liggame; die certiorari-bevelskrif kan te enige tyd aangevra word nadat die administratiewe orgaan tot 'n beslissing gekom het en die onderdaan hoef nie eers alle hersieningsmoontlikhede uit te put nie; die administratiewe orgaan teen wie daar 'n certiorari-bevelskrif aangevra word en verkry is, is nie in alle gevalle verplig om 'n nuwe beslissing te neem nie, hy kan eenvoudig besluit om die saak daar te laat.

Die enigste oplossing waartoe 'n mens kan kom, is dat die Engelse prosedures eienaardig is en net in die lig van hul historiese ontwikkeling verklaar kan word. 'n Suid-Afrikaanse juris wat van Engelse administratiefregtelike gegewens wil gebruik maak, moet hom deeglik vergewis van hierdie aksies en die invloed wat hulle op die burgerlike howe se kontrole van administratiewe handelinge gehad het. Die belangrikste nadeel van hierdie aksies is dat dit tot 'n geweldige formalisme in die Engelse administratiefreg gelei het. Die

---

1) Le Contrôle de la Légalité des Décisions administratives par les Tribunaux Judiciaires en Angleterre, tesis Parys, 1951, bl. 65.

2) (1952) (1) All E.R. 122 op bl. 127.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

burgerlike howe moes hulle naamlik telkens afvra of dit 'n judisiële of moontlik kwasie-judisiële handeling is ten einde die bevelskrifte daarop van toepassing te maak. 'n Tweede groot beswaar teen hierdie prerogatiewe bevelskrifte is dat hulle eintlik onvoldoende middels is om administratiewe handelinge te hersien. Histories is hierdie bevelskrifte slegs teen laer howe in geval van oorskryding van jurisdiksie verleen[1] - ander vernietingsgronde, soos „ulterior purpose", irrelevante oorwegings, onredelikheid, ens., kon nie op hierdie wyse blootgelê word nie. Die gevolg hiervan was dat die Engelse 'n baie beperkte en eng opvatting van die ultra vires-leerstuk het, en meer nog dat die burgerlike howe huiwerig is om administratiewe verrigtings grondig te hersien[2].

3. In Suid-Afrika

a) Appèl[3] In Suid-Afrika het die burgerlike howe geen inherente appèljurisdiksie nie. Slegs waar parlementswette die moontlikheid van appèl skep, hetsy op feite-, hetsy op regsvrae of op albei, het die burgerlike howe die bevoegdheid om die administratiewe handeling onder appèl te neem. Ondergeskikte wetgewende liggame soos provinsiale rade en stadsrade mag nie sonder magtiging aan onderdane 'n appèlbevoegdheid na die burgerlike howe verleen nie.

b) Hersiening[4]

Die effektiefste kontrolemiddel by ons is ongetwyfeld die hersieningsprosedure. Dit voorsien 'n redelik informele en diepgaande ondersoek na die hele

---

1) Sien S.A. de Smith in sy artikel, M.L.R., bl. 190.

2) S.A. de Smith, a.w. bl. 17: „... judicial review in England lacks breadth and depth". Prof. C.J. Hamson, 11 C.L.R. (1952), bl. 258-266.

3) Sien Raubenheimer, a.w. bl. 141 e.v., L.A. Rose Innes, a.w., bl. 32 e.v., en veral die sake van Goodrick v. Commissioner for Inland Revenue, 1959(3) S.A. 523(A); Union Government v. Fakir, 1923 A.D. 466; Durban North Traders v. Commissioner for Inland Revenue, 1956(4) S.A. 594 (A). Sien ook die sake van Du Toit v. Ackermann, 1962 (2) S.A. 581 (A) en Steytler N.O. v. Fitzgerald, 1911 A.D. 295 in verband met die vraag van finaliteit van regterlike beslissings waarteen daar op appèl gegaan word.

4) Oor die hersieningsprosedure sien Raubenheimer, a.w. bl. 148 en die sake deur hom vermeld, veral Johannesburg Consolidated Investment Co. v. Johannesburg Town Council, 1903 T.S. 111 op bl. 114; „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". Sien ook L.A. Rose Innes, a.w., bl. 12 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

administratiewe handeling, afgesien van die geaardheid daarvan[1].

In vergelyking met die Engelse prosedure vertoon die Suid-Afrikaanse hersieningsprosedure die volgende eienaardighede:-

(i) Hersiening geld ten opsigte van alle administratiewe handelinge afgesien van die geaardheid daarvan. Streng gesproke was dit nie in ons howe nodig gewees om kategorieë soos dié van kwasie-judisiële en suiwer administratiewe handelinge te skep nie[2].

(ii) Die Suid-Afrikaanse hersieningsprosedure is daarop gemik om die hele saak te hersien, dit wil sê sowel feite as regsvrae kan geopper word. Verder is dit nie nodig dat die hof alleen na die kompetensie van die outeur van die administratiewe handeling sal vra nie (d.w.s. die eng aanwending van die ultra vires-toets), maar ook na ander nietigheidsgronde soos ongeoorloofde doel, verkeerde prosedure, inagneming van irrelevante feite, ens. Die hof is nie soos in die geval van appèl verplig om hom by die rekord te bepaal nie, maar kan ook soms nuwe getuienis aanhoor[3].

c) Interdik[4]

Anders as die Engelse injunction het die interdik in ons reg 'n groter toepassing, want dit kan teen enige vertakking van die staatsadministrasie aangevra word. Indien 'n onderdaan 'n interdik teen die administrasie aanvra,

---

1) In gevalle waar die wet die moontlikheid van appèl skep, bestaan daar nog altyd die moontlikheid van gemeenregtelike hersiening: Dimitri v. Liquor Licensing Board, Area No. 43, 1963(3) S.A. 1 (W). Oor die verskille tussen hersiening en appèl, sien L.A. Rose Innes, a.w., bl. 12-13, 37-38.

2) Oor die rol en toepassing van die kwasie-judisiële begrip by ons het ek reeds gewys. In Engeland is die kategorie van kwasie-judisiële administratiewe handelinge ontwerp om die bevelskrifte van certiorari en prohibition daarop van toepassing te maak; by ons is die kategorie ingevoer om te bepaal of die reëls van natuurlike regverdigheid toegepas moet word.

3) Sien L.A. Rose Innes, a.w., bl. 9, 15.

4) Sien Raubenheimer, a.w., bl. 177; hierdie skrywer beweer dat 'n mandamus ook 'n interdik is. Na my mening is dit glad nie die geval nie. 'n Mandamus is 'n spesifieke regsmiddel wat alleen teen owerheidsorgane aangevra word om hulle te verplig om 'n statutêre plig uit te voer terwyl 'n interdik 'n algemene regsmiddel is om 'n onregmatige handeling te verhoed of te stop. Tussen die Engelsregtelike „prohibition" en ons interdik is daar wat die werking betref, wel 'n ooreenkoms alhoewel ons interdik van groter algemene toepassing is.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

moet hy op baie sterk gronde steun. In die saak van Gool v. Minister of Justice and another[1] verklaar die hof dat die applikant gewoonlik mala fides aan die kant van die administrasie sal moet bewys alvorens die hof bereid sal wees om die interdik toe te staan[2].

d) Mandamus

Hierdie regsmiddel is daarop gemik om 'n owerheidsorgaan te verplig om een of ander voorgeskrewe plig na te kom. Na geaardheid is dit eintlik 'n beperkte regsmiddel want daarmee kan 'n onderdaan nie die administrasie tot iets meer verplig as waarvoor 'n wetsvoorskrif die administrasie verplig nie. 'n Mens kan byvoorbeeld 'n mandamus teen 'n owerheidsorgaan aanvra om hom te verplig om sy diskresie uit te oefen maar slegs vir sover daardie owerheidsorgaan verplig is om sy diskresie uit te oefen, en in geen geval hoe hy die diskresie moet uitoefen nie. Myns insiens is dit heeltemal onvanpas om met 'n mandamus te probeer om 'n lisensieowerheid te verplig om 'n lisensie uit te reik[3]. 'n Mens kan hoogstens met 'n mandamus die lisensieowerheid verplig om sy diskresie uit te oefen maar nie hoe hy daardie diskresie moet uitoefen nie.

Die aard en toepassing van die mandamus het in ons reg ongelukkig vertroebel geraak. In die saak van Moll v. Paarl Civil Commissioner and Another[4], sê hoofregter 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" (my onderstreping).

---

1) 1955 (2) S.A. 682 (K) op bl. 688.

2) Sien ook Windhoek Municipality v. Lurie & Co. (S.W.A.) (Pty.) Ltd., 1957 (1) S.A. 164 (S.W.A.)

3) Ek stem met respek volkome saam met regter Von Winsen se uitlating in die saak van Bonnievale Wine & Brandy Co. Ltd., v. Gordonia Liquor Licensing Board, 1953 (3) S.A. 500 (K) op bl. 503.

4) 14 S.C. 463 op bl. 467-468.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die beswaar teen bogenoemde uitlating is dat die aksent verskuiwe word van die plig van die owerheidsorgaan na die reg van die onderdaan. Natuurlik moet 'n onderdaan wat aansoek doen om 'n mandamus een of ander belang in die saak hê (sien later), maar die deurslaggewende toets of die hof 'n mandamus sal toestaan of nie, is die vraag of die owerheidsorgaan geheel en al versuim om 'n voorgeskrewe plig na te kom. Kom die owerheidsorgaan wel die plig op 'n gebrekkige wyse na, kan daar nie meer met 'n mandamus teen hom opgetree word nie, maar moet die gebrekkige handeling in hersiening geneem word.

Hierdie is nie net 'n akademiese haarklowery nie. Die burgerlike howe is ten opsigte van die staatsadministrasie in die eerste plek 'n kontroleerinstansie en nie 'n superadministrasie nie. Deur 'n mandamus aan te vra waar dit eintlik 'n geval van hersiening van administratiewe handelinge is, kompromiteer 'n mens die howe, en dit kan tot allerhande wrywinge lei: òf die howe reik bevele uit ten opsigte van aangeleenthede waaroor hulle nie volledig ingelig is nie en wat nie binne die bestek van hul werksaamhede val nie (waardeur die administrasie vervreem word), òf die howe weier om 'n behoorlike kontrole uit te oefen deur die houding in te neem dat die hele aangeleentheid buite hul werksaamhede val.

e) Verklaring van regte ingevolge Art. 19(1)(c) van Wet no. 59 van 1959

Die aansoek om 'n verklaring van regte impliseer nie altyd 'n regsdispuut nie en dit is 'n goeie voorbeeld ter stawing van die stelling dat regspraak nie altyd die oplossing van 'n regsdispuut impliseer nie, maar soms ook die oplossing van 'n regsonsekerheid.

In verband met die verklaring van regte bestaan daar sekere vereistes wat deur ons regspraak ontwikkel is maar ek laat die saak vir doeleindes van my ondersoek daar[1].

C. Vereistes om 'n aksie teen die administrasie in te stel

Op die verskillende formeelregtelike voorskrifte met betrekking tot prosedure, dagvaardings, kennisgewings, ens. wil ek nie hier ingaan nie. Al wat ek onder hierdie hoof wil vermeld, is die beginsels wat ek reeds voorheen aangedui het.

---

1) Sien Raubenheimer, a.w. bl. 184 en o.a. die sake van Adbro Investment Co. Ltd. v. Minister of the Interior and Others, 1961(3) S.A. 283 (T) op bl. 285; Ventersdorp se Stadsraad v. Rajah en Andere, 1959(4) S.A. 251(T); Ex parte Nell, 1963(1) S.A. 754 (A); Ex parte Velkes, 1963(3) S.A. 584 (K). Sien ook L.A. Rose Innes, a.w., bl. 73-75.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n Mens kry twee soorte administratiefregtelike verhoudings, naamlik 'n algemene (of objektiewe) en besondere (of subjektiewe) verhouding. Die geaardheid van die administratiefregtelike verhouding sal bepaal watter persoon 'n administratiewe handeling voor die howe kan betwis[1]. Oor die algemeen kan 'n mens sê dat enige persoon wat 'n belang by die administratiewe handeling het[2] dié handeling voor die burgerlike howe kan betwis. Om 'n belang by 'n administratiewe handeling te hê, moet 'n mens op een of ander manier by die administratiefregtelike verhouding betrek wees wat deur dié handeling geskep, gewysig of vernietig is. Die persone wat in 'n administratiefregtelike verhouding betrek is, is reeds onder die subjekte van die administratiefregtelike verhouding bespreek. Ter opsomming net die volgende opmerkings:

a. In die geval van 'n algemene verhouding wat deur 'n algemene maatreël tot stand gebring, gewysig of vernietig is, kan enige onderdaan wie se regte, bevoegdhede of selfs vryhede daardeur bedreig word dit voor die burgerlike howe betwis. Dit verklaar waarom ek, as inwoner van Pretoria, ook in sommige gevalle die munisipale regulasies van die

---

1) Die Franse maak 'n onderskeid tussen contentieux objectif et subjectif; alle recours en annulation des actes administratifs is contentieux objectif - sien bv. De Laubadère, Traité, bl. 337.

2) Galeotti, a.w., bl. 208, maak die volgende opmerking ten opsigte van die Engelse judisiële hersiening: „... the prevailing character of the English system seems to suggest that it has to be satisfied as being of an objective nature". Volgens hierdie skrywer sal die Engelse hof baie keer 'n administratiewe handeling nietig verklaar ex debito justitiae sonder dat die aansoekdoener eintlik 'n werklike belang by die saak het. In gevalle van certiorari moet die aansoekdoener egter 'n persoonlike belang bewys alvorens die hof geneë sal wees om op te tree. „The difference, between this (d.i. die Engelse stelsel) and the Italian system, seems then clear; the question as to the interest of the applicant is not a question prelimenary to the proceeding, but a question relevant to the final decision". Dit wil sê dat in Engeland het elke burger 'n belang daarby dat 'n gebrekkige administratiewe handeling vernietig sal word. Galeotti verstaan egter nie die Engelse posisie korrek nie. Sy opvattings kan as volg verklaar word:
   a) hy onderskei nie tussen individuele en algemene administratiefregtelike verhoudings nie (as 'n persoon bv. aansoek vir certiorari doen, moet hy in 'n individuele verhouding met die administrasie staan).
   b) Die Italiaanse reg, net soos die Duitse reg, ken 'n baie wye betekenis aan die idee van 'n subjektiewe reg toe (sien hieroor Bonnard in sy artikel reeds deur my vermeld, en De Laubadère, a.w. bl. 337). Sien daarteenoor Gilli, Jean-Paul, La Cause Juridique de la Demande en Justice, tesis Paris, 1960, bl. 54: om aansoek te doen vir die verklaring van ongeldigheid van 'n administratiewe handeling in Frankryk, moet die aansoekdoener

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

stadsraad van Kaapstad sou kon betwis.

b. In 'n individuele verhouding kan slegs die persone binne daardie verhouding die besondere administratiewe handeling betwis. Dit verklaar waarom ek nie die munisipale belastings van die stadsraad van Kaapstad kan betwis as ek nie inwoner van daardie stadsgebied is nie[1]. Om in 'n individuele verhouding betrek te word, moes die administratiewe handeling bepaald betrekking hê op sekere onderdane. Onderdane buite daardie besondere regsverhouding kan nie die administratiewe handeling betwis nie - tensy hulle kan bewys dat 'n reg, voorreg of bevoegdheid van hulle daardeur in gedrang kom. Gestel bv. die staat onteien my buurman se plaas om 'n dam daarop te bou; ek kan die onteieningsbevel aanval omdat die beoogde dam 'n groot deel van my plaas moerassig en onbewerkbaar gaan maak[2].

c. Ten opsigte van die judisiële verhouding geld daar 'n besondere beperking. Slegs partye tot 'n regsgeding kan die saak op appèl of hersiening neem (sien in verband hiermee wat ek reeds by my bespreking van die saak van Hager and Others v. Windhoek Municipal Council[3] opgemerk het). Dit is een van die redes waarom dit so belangrik is om vas te stel of 'n mens in 'n gegewe geval met administratiewe regspraak te doen het[4].

II. Die Bestek van die Howe se Kontrole

Die vraag hoe ver die howe se kontrole ten opsigte van administratiewe handelinge strek, is een van die moeilikste vrae om te beantwoord in die hele Suid-Afrikaanse administratiefreg. Almal is dit eens dat die howe 'n inherente bevoegdheid het om die regsgeldigheid van administratiewe handelinge te toets, maar oor die vraag waaroor howe hulle mag uitlaat, in hoeverre hulle die materiële

---

nie noodwendig op 'n „exercice d'un droit en justice" steun nie maar minstens op 'n „exercice d'un simple bénéfice légal".

1) Streng gesproke het 'n mens in hierdie geval nie met 'n suiwer individuele verhouding te doen nie maar eerder met 'n gemengde een (sien supra). Die verhouding tussen die inwoners van die stad en die stadsraad is 'n algemene verhouding maar ten opsigte van inwoners van ander stede is dit 'n besondere verhouding.

2) Sien Kruger v. Heiman & Sacks Ltd. & Another, 1963 (3) S.A. 372 (T)

3) 1961 (3) S.A. 806 (A).

4) Sien L.A. Rose Innes, a.w., bl. 13. Oor die hele probleem van locus standi van partye in hersieningsake, sien dieselfde skrywer, hoofstuk 2.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

regsgeldigheid moet naspeur en in hoeverre hulle die saak op sy meriete mag beskou, bestaan daar nòg by dié paar skrywers wat hulle hieroor uitgelaat het, nòg by die howe eenstemmigheid. Die posisie in Suid-Afrika (soos ook in Engeland) het enigsins verward geraak en 'n mens kry die indruk dat onderdane vandag huiwerig is om die howe te nader om 'n administratiewe handeling te kontroleer, tensy hulle op een of ander hoogs formele grond, soos op reëls van natuurlike regverdigheid, kan steun. Ek glo nie dat dit enigsins gewaagd of oneerbiedig sal wees om te beweer dat ons howe hieroor seker die minste regsekerheid het.

Soos in die geval van meeste van die onderwerpe wat in hierdie ondersoek bespreek is, kan ek hier onmoontlik die hele probleem onder oë neem. Ek sal weer slegs die hoofrigtings aandui en 'n paar wenke vir die bestudering van die hele onderwerp aan die hand doen.

Hoofsaaklik word die burgerlike howe se kontrole op 'n direkte en 'n indirekte wyse ingekort. Direkte inkorting geskied wanneer die parlement in 'n wet bepaal dat die howe geen hersiening van een of ander administratiewe handeling mag onderneem nie of waar ons gemene reg sekere owerheidshandelinge immuun teen die howe se kontrole maak; indirekte inkorting geskied waar 'n diskresie aan 'n owerheidsorgaan verleen word, want daar moet rekening gehou word met die algemene beginsel in ons reg dat die burgerlike howe nie hulle opinie oor die wenslikheid van 'n administratiewe handeling in die plek van dié van 'n owerheidsorgaan mag stel nie. Vervolgens sal hierdie twee wyses van inkorting bespreek word:

A. Direkte inkorting van die howe se kontrole

Direkte inkorting bestaan wanneer die parlement in 'n wet voorskryf dat sekere administratiewe handelinge nie deur die howe gekontroleer mag word nie[1].

---

1) Ons gemene reg ken ook direkte inkortings, bv. deurdat die geldigheid van 'n parlementswet nie deur die burgerlike howe getoets kan word nie. Handelinge van die Staatspresident en Uitvoerende Raad ingevolge koninklike prerogatief kan egter wel getoets word. Sachs v. Dönges N.O., 1950 (2) S.A. 265 (A). Dit is 'n vaste beginsel van die Engelse reg nà die uitspraak van hoofregter Coke in die Case of Proclamations (1611) 12 Co. Rep. 74. Vergelyk daarteenoor egter regter Wynne se uitlating in die saak van Beckmann v. Minister of the Interior & Others, 1962 (2) S.A. 233 (E) op bl. 240 waar hy sê dat 'n Suid-Afrikaanse hof nie 'n algemene verkiesing in 'n sekere kiesafdeling kan uitstel nie ... „since the holding of a parliamentary election is essentially an Act of State". Wat die Regter daarmee bedoel, is nie duidelik nie: 'n Act of State in die Engelse reg is 'n owerheidshandeling wat op vreemde gebied geskied. Moontlik bedoel hy daarmee 'n acte de gouvernement in die vastelandse sin. Myns insiens is die afkondiging van die

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

In hierdie verband sal dit die moeite loon om die Franse en Engelse opvattings kortliks onder oë te neem alvorens die Suid-Afrikaanse posisie beskrywe word:

1. Frankryk

Alhoewel alle handboeke die sogenaamde actes de gouvernement bespreek[1], speel hierdie leerstuk in Frankryk amper geen praktiese rol nie[2].

'n Acte de gouvernement is 'n handeling ten opsigte waarvan geen regter, nòg administratiewe regter, nòg burgerlike regter, 'n hersieningsbevoegdheid het. Die enigste twee soorte „actes de gouvernement" wat vandag in Frankryk 'n rol speel, is

(a) die handelinge van die regering in sy verhouding met die parlement, bv. ontbinding en byeenroeping van die parlement, voorlegging van 'n wetsontwerp, promulgasie van 'n wet, ens., en

(b) regeringshandelinge in sy verhouding met vreemde moondhede, d.w.s. volkeregtelike optredes. Verder bestaan daar die teoretiese moontlikheid dat 'n minister ingevolge Art. 26 van die Wet van 24 Mei 1872 'n saak van die Conseil d'Etat voor die Tribunal des Conflits kan bring omdat hy eersgenoemde hof se jurisdiksie betwis. Hierdie artikel is nog nooit in die Franse reg toegepas nie en die strekking daarvan is baie vaag.

In Franse wette vind 'n mens geen bepalings dat administratiewe handelinge van die howe se kontrole uitgesluit

---

datum van 'n algemene verkiesing 'n owerheidshandeling wat in die diskresie van die Uitvoerende Raad lê maar tog in sekere gevalle getoets sal kan word.

1) Sien o.a. De Laubadère, a.w. bl. 228; Waline, a.w. bl. 217 Rivero, D.A., bl. 140.

2) Die beoefenaars van die Administratiefreg is meer en meer geneig om die bestaan van 'n acte de gouvernement in die Franse reg te ontken en verklaar die sogenaamde actes de gouvernement wat daar vandag nog bestaan in die lig van die algemene reëls van kompetensie van die administratiewe regbanke - sien Rivero, D.A., bl. 142 en die skrywers (veral Virally) deur hom vermeld: „Ces interpretations (wat 'n vae kategorie van onberegbare, actes de gouvernement ontken), de plus en plus généralement acceptées, et au sein du Conseil d'Etat lui-même, présentent l'avantage, tant en respectant l'autonomie du gouvernement dans deux domaines où elle est nécessaire, d'éliminer de notre droit une catégorie qui offre aux tentations d'arbitraire un abri propre à les encourager". Sien ook De Soto, Jean, Contribution à la Théorie des Nullités des Actes administratif unilatéraux, tesis Parys, 1941, bl. 37, 38, 39 en 54.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

word nie. So 'n wetsartikel sou bowendien groot verontwaardiging uitlok. Indien die parlement egter wel 'n wet sou maak waarin hulle die Conseil d'Etat se hersieningsbevoegdheid uitsluit, is dit moontlik dat die Conseil d'Etat hom volgens die algemene leerstukke daarvan sal weerhou om die handeling in enige opsig te toets.

In die Franse reg bestaan daar 'n besondere kategorie van administratiewe handelinge wat op die oog af geen verband met die kwessie van actes de gouvernement hou nie maar tog vir ons reg 'n waardevolle insig bied. Dit is naamlik die leerstuk van die sogenaamde acte inexistant teenoor dié van die nullité des actes administratifs[1]. Die teorie van 'n acte inexistant is na analogie van die privaatreg ontwerp: die nietige huwelik waar twee persone van dieselfde geslag met mekaar trou, of daar geen huwelikseremonie was nie of een van die partye alreeds getroud is. 'n Acte inexistant is 'n handeling wat geen grond van bestaan het nie terwyl 'n acte nul 'n handeling is waarvan die geldigheid aangetas is[2]. Die gevolge van inexistence is dat enige hof, sowel administratief as burgerlik, kan verklaar dat 'n handeling nie bestaan nie en die nie-bestaan daarvan kan te enige tyd geopper word. So 'n handeling kan nooit bekragtig word nie en sou 'n owerheidsorgaan probeer om dit uit te voer en onderdane skade berokken, pleeg hy 'n baie ernstige, persoonlike onregmatige daad (voie de fait) waarvoor hyself aanspreeklik gehou word.

Die belangrikheid van die leerstuk van die actes inexistants kan so verduidelik word. In Frankryk is alle administratiewe handelinge (of ten minste die oorgrote meerderheid daarvan) van die jurisdiksie van die burgerlike howe uitgesluit, met ander woorde 'n mens kan sê dat, wat die burgerlike howe betref, alle administratiewe handelinge actes de gouvernement is waarvan hulle nie kennis mag neem nie, behalwe as dié handelinge so ontdoen is van hulle administratiewe geaardheid dat hulle nie meer „bestaan" nie. In Suid-Afrika het die parlement moontlikhede van verskillende administratiewe handelinge geskep wat immuun teenoor die burgerlike howe se hersienings bevoegdheid is. Nogtans het ons howe nie geskroom om selfs

---

1) Sien newens die werk van De Soto ook Auby, Jean-Marie, La Théorie de l'Inexistence des Actes administratifs, tesis Parys 1947; Waline, a.w. bl. 445.

2) Sien Auby, a.w. bl. 271; De Soto, a.w. bl. 47: „La théorie de l'inexistence distingue, dans un acte administratif, des conditions de validité et des conditions d'existence. Si les premières ne sont pas réunies, l'acte est nul; si ce sont les secondes qui font défaut, il n'y a pas d'acte".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

sulke handelinge onder oë te neem nie, alhoewel dit nie altyd duidelik is in watter omstandighede hulle dit sal doen nie. Die logiese oplossing is om te sê dat 'n Suid-Afrikaanse hof 'n administratiewe handeling, nieteenstaande die wet se finaliteitsbepaling, sal hersien as dié handeling nie meer die geaardheid van 'n administratiewe handeling het nie. As 'n mens jou op hierdie standpunt stel, hou dit sekere konsekwensies in wat nog nie deur ons howe ingesien is nie.

2. Engeland

Hier lyk die posisie min of meer dieselfde as in Suid-Afrika. Die beste voorbeelde van owerheidshandelinge wat deur die administrasie verrig is en wat nie deur die howe beregbaar is nie, is handelinge deur die Kroon met betrekking tot buitelandse aangeleenthede[1]. Origens bestaan daar verskillende wyses waarop die parlement judisiële hersiening aan bande lê. Dit geskied veral op die volgende wyses[2]:-

a) Finaliteitsbepalings in wette

Ingevolge sulke bepalings word die beslissing van 'n owerheidsorgaan as finaal beskou en bestaan daar geen appèl na die burgerlike howe nie. De Smith[3] wys daarop dat die Engelse howe in hierdie gevalle nie van hul inherente hersieningsbevoegdheid afgesien het nie.

b) Uitsluitlike bewys-gevalle („conclusive evidence cases")[4]

'n Voorbeeld van so 'n geval is waar die wet bepaal dat 'n beslagleggingbevel ingevolge dié wet beskou sal word as finaal en:

> „conclusive evidence that the requirements of this Act have been complied with and that the order is duly made and is within the powers of this Act".

Die Engelse howe sal hul uiterste probeer om vas te stel dat die bedoeling van die wetgewer (dit wil sê uit ander bepalings van die wet) dubbelsinnig is sodat hulle tog hul hersieningsbevoegdheid kan uitoefen, maar indien dit nie slaag nie, word dit as 'n finale uitsluiting van so 'n bevoegdheid beskou.

---

1) Sien Galeotti, a.w. bl. 92 waar hy die bekende saak van West Rand Central Gold Mining Co. v. R. (1905) 2 K.B. 391 op bl. 409 bespreek; S.A. de Smith, a.w., bl. 235.

2) Sien S.A. de Smith, „Statutory Restriction of Judicial Review", 18 M.L.R. (1955), bl. 575-594.

3) 18 M.L.R. bl. 582, sien die sake deur hom vermeld.

4) De Smith, 18 M.L.R., bl. 583-584.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

c) Uitsluiting van hersiening na afloop van 'n sekere tydsperiode [1]

Dit is 'n normale manier om regsekerheid te verkry en die howe aanvaar dit gewoonlik as 'n dwingende voorskrif.

d) Uitdruklike uitsluiting van die howe se hersieningsbevoegdheid („Shall not be questioned in any Court of law")[2].

Dit kom gewoonlik voor by die verhouding tussen wetgewer en uitvoerende mag (verhoudings tussen kabinet en parlement), burgerskapskwessies, immigrasiesake, behandeling van vreemdelinge, ens.

e) Asof deel van die Wet-bepalings („as if enacted")[3]

Die wet gee die bevoegdheid aan een of ander owerheidsorgaan om ondergeskikte wetgewing te maak en bepaal dan dat dié ondergeskikte wetgewing as deel van die parlementswet beskou sal word. Engelse skrywers is dit nie eens oor die betekenis van so 'n klousule nie. Sommige beweer dat dit net 'n wyse is om te bepaal dat ondergeskikte wetgewing die regskrag van wetgewing het, ander beweer dat die hersieningsbevoegdheid van die howe daardeur uitgesluit word[4]. In die hedendaagse Engelse wette word hierdie formule nie meer gebruik nie, alhoewel dit nog in sommige ou wette bestaan.

Ongelukkig onderskei DE SMITH nie tussen hierdie verskillende wyses van direkte uitsluiting nie. Die enigste suiwer geval van 'n „acte de gouvernement" is myns insiens die kategorie wat onder d) vermeld is waar die howe se hersieningsbevoegdheid uitdruklik uitgesluit word. Gevalle vermeld onder a) sluit net die moontlikheid van statutêre appèlle uit; gevalle b) het te doen met 'n reël van die bewysreg, naamlik dat die owerheidsorgaan in geen omstandighede getuienis hoef voor te lê dat hy die voorskrifte van die wet nagekom het nie; geval e) is net 'n wyse om te bepaal dat ondergeskikte wetgewing die regskrag van 'n wet het.

---

1) S.A. de Smith, 18, M.L.R. bl. 584.

2) Ibid., bl. 585.

3) Ibid., bl. 586 en die skrywers deur hom vermeld.

4) Vir die Suid-Afrikaanse posisie vergelyk Steyn, a.w. bl. 143. In 'n soortgelyke geval sal ons howe nie van hul hersieningsbevoegdheid afstand doen nie. Dit is 'n ander vraag hoe ons howe die toepassing van 'n wetsartikel soos art. 14 van wet no. 31 van 1961 moet beoordeel. Hierdie artikel bepaal naamlik dat die Staatspresident sekere wetsbepalings by wyse van proklamasie kan herroep (met ander woorde 'n suiwer voorbeeld van die berugte Hendrik VIII-bepalings). Myns insiens verander dit nog nie die geaardheid van die Staatspresident se proklamasie nie en sal die howe dit nog kan toets.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die beswaar teen die oplossing mag wees dat die saak te simplisties voorgestel word, asof die howe se hersienings-bevoegdheid geensins in die spel is nie, maar 'n mens moenie vergeet nie dat daar 'n baie sterk vermoede teen uitsluiting van die howe se hersieningsbevoegdheid bestaan. 'n Ander beswaar teen DE SMITH se uitleg is dat hy geensins die moontlikheid van 'n acte inexistant oorweeg nie.

3. In Suid-Afrika

Die gemeenregtelike actes de gouvernement by ons is net soos in Frankryk die handelinge tussen die Uitvoerende Raad en die Parlement en handelinge op die gebied van die volkereg[1].

Origens bestaan daar by ons die beginsel dat daar geen gegewe minimum ten opsigte van judisiële hersiening deur die burgerlike howe bestaan nie en dat die parlement vry is om te eniger tyd uitdruklik of by noodsaaklike wetsduiding die hersieningsbevoegdheid van die howe uit te sluit[2].

Die sleutelvonnisse is hier die sake van Union Government v. Fakir[3] en Narainsamy v. Principal Immigration Officer[4]. Albei uitsprake handel oor die uitwerking op die hersieningsbevoegdheid van die hof ingevolge art. 3(1) van Wet no. 22 van 1913 wat uitdruklik bepaal dat geen geregshof, behalwe op 'n regsvraag wat voorbehou is deur die Immigrasieraad, hom mag uitspreek oor enigiets wat die Minister, Raad, Immigrasiebeampte of Meester ingevolge dié Wet gedoen het nie. Hoofregter INNES verklaar op bl. 468 van die Fakir-saak:-

> "The fact that an order purports to be done under the Act will not exclude the interference of the Courts, where there was no jurisdiction to deal with the matter at all or where it has been dealt with not bona fide but fraudulently."

Appèlregter KOTZE[5] voeg in hierdie verband bedrog, mala fides of onwettigheid in die sin van 'n handeling wat in stryd met 'n voorskrif van die wet is, by.

Die Fakir en Narainsamy-sake handel oor dié gevalle waar 'n wet uitdruklik die hersieningsbevoegdheid van die hof uitsluit (met ander woorde geval (d) deur DE SMITH hierbo bespreek). In die gevalle van finaliteitsbepalings (dit wil

---

1) Vgl. Masai v. Jansen, 1936 C.P.D. 361; dit is miskien ook die logiese verklaring vir die Beckmann-beslissing (op bl. 332 bespreek).

2) Sien Steyn, a.w. bl. 263-267.

3) 1923 A.D. 455.

4) 1923 A.D. 673.

5) Op bl. 470 van die Fakir-saak.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

sê (a) hierbo het ons howe[1] beslis dat die hof se hersienings-bevoegdheid nie uitgesluit sal wees nie waar 'n owerheidsorgaan weier om sy diskresie uit te oefen, waar die saak nie oorweeg is nie, waar die beslissing bereik is onder invloed van korrupte, bedrieglike of geheel en al onbehoorlike oorwegings of waar dwingende voorskrifte van die wet nie nagekom is nie.

Die posisie is dus vandag dat die howe hulle hersienings-bevoegdheid sal uitoefen nieteenstaande die feit dat die wet dié bevoegdheid uitdruklik of by implikasie uitsluit. STEYN[2] noem ter oorweging dat die howe, om uitvoering aan die wetgewer se bedoeling te gee, nie hul hersieningsbevoegdheid ten opsigte van alle erkende nietigheidsgronde sal uitoefen nie.

In weerwil van die feit dat die howe hier op 'n lofwaardige wyse nie bereid was om sonder meer van hul hersieningsbevoegdheid afstand te doen nie, is die hele aangeleentheid nou baie duister en vertoon dit 'n aantal anomalieë.

(a) Wanneer 'n wet die hof se hersieningsbevoegdheid uitsluit, is dit 'n juridiese versperring wat hom voordoen, voordat die hof die saak op meriete kan verhoor. Dus streng logies behoort dit vir die owerheidsorgaan voldoende te wees om die beswaar te opper dat die kwessie nie beregbaar is nie en dan is die saak daarmee afgeloop - die hof kan nie eers die saak ondersoek, vasstel of daar magsoorskryding of mala fides was nie en dan besluit of hy hersieningsbevoegdheid het of nie. Dit sou die logiese oplossing wees. Gelukkig het ons howe die saak empiries benader en eers gaan kyk na die gewraakte owerheidshandeling voordat hulle beslis het of hulle hersieningsbevoegdheid uitgesluit is of nie.

Die vraag is egter nou wat is die juridiese karakter van 'n wetsbepaling wat die hersieningsbevoegdheid van die howe uitsluit? Ons howe weier om daarin die skepping van 'n acte de gouvernement te sien. Die moontlike verklaring is dat die howe in so 'n wetsbepaling die toekenning van 'n vrye diskresie sien wat egter nie heeltemal die hof se kontrole vryspring nie. 'n Mens moet egter nie vergeet nie dat daar 'n hemelsbreë verskil tussen 'n acte de

---

1) Sien o.a. Ameen & Co. v. Glenmore Burough 1935 N.P.D. 356; Judes v. Registrar of Mining Rights, Krugersdorp, 1907 T.S. 1046; Schoonwinkel N.O. v. Fouche N.O., 1954 (4) S.A. 92 (O); Hoosain v. van der Merwe N.O. & Others, 1953 (3) S.A. 539 (O); Behr v. Oberholzer L.L. Board, 1955(2) S.A. 577 (T); Stanton v. Minister of Justice and Others, 1960(3) S.A. 353 (T).

2) Sien op bl. 266-267 die sewe vernietigingsgronde wat volgens sy mening die howe sal oorreed om op te tree nieteenstaande die wet se uitsluiting.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gouvernement en 'n administratiewe diskresie is.[1] 'n Acte de gouvernement is 'n handeling wat geensins vatbaar vir judisiële kontrole is nie; daarenteen bestaan daar nie soiets soos 'n diskresionêre handeling nie (sien later), slegs 'n diskresionêre bevoegdheid wat 'n vrye oordeel ten opsigte van sekere aangeleenthede aan die owerheidsorgaan oorlaat.

(b) Die vernaamste beswaar teen ons howe se oplossing is dat hulle weinig krediet aan die bedoeling van die wetgewer gee[2]. Dit is immers nie sonder rede dat die wetgewer bepaal dat die besluit van 'n owerheidsorgaan finaal sal wees of dat die howe se hersieningsbevoegdheid uitgesluit sal wees nie. Of dit goeie regspolitiek is om sulke wette te maak, is natuurlik 'n ander vraag. Die beslissende faktor is dat in ons reg die wetgewende oppergesag van die parlement geld en dat die howe daaraan gehoor moet gee.

(c) Die praktiese beswaar teen ons howe se benadering is dat die hele aangeleentheid op losse skroewe te staan kom: „En dan ontstaan die vraag wat is 'n duidelike magsoorskryding en wat 'n onduidelike, en wat is 'n geheel-en-al onbehoorlike oogmerk en wat 'n oogmerk wat wel onbehoorlik maar nie geheel-en-al onbehoorlik is nie"[3]. Kan die aansoekdoener slegs slaag indien hy mala fides of 'n laakbare gesindheid bewys, of is dit voldoende as hy enigeen van die ander erkende vernietigingsgronde bewys? Die praktiese implikasie is dat daar 'n geweldige diskresie aan die howe oorgelaat word waardeur veel onsekerheid sowel vir onderdaan as administrasie geskep word.

KONKLUSIE

In hierdie aangeleentheid moet 'n regskonflik versoen word - aan die een kant moet uitvoering aan die bedoeling van die wetgewer gegee word wat gemeen het dat in sekere gevalle die howe

---

1) Sien bv. De Soto, a.w. bl. 101.

2) Steyn, a.w. bl. 266: „Op welke grond kan ons uit hoofde van die vermoedelike bedoeling van die wetgewer - want dit is waarom dit gaan - onderskei tussen die een en die ander? (Dit wil sê tussen vernietigingsgronde wat die hof wel mag aanwend en vernietigingsgronde wat die hof nie mag aanwend nie). Almal tesame genome bepaal die perke van sy magsbevoegdheid, en as die Hof mag ingryp as hy daardie perke duidelik in 'n bepaalde rigting oorskry, waarom nie ook as hy dit net so duidelik in 'n ander rigting doen nie? Die konsekwensies van hierdie argument sou egter daartoe voer dat die hersieningsbevoegdheid oor feitlik die hele gebied bly staan, en dit kan klaarblyklik nie die bedoeling van so 'n finaliteitsbepaling wees nie" (my onderstreping).

3) Steyn, a.w., bl. 266.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

se hersieningsbevoegdheid beperk of uitgesluit moet word en aan die ander kant moet die onderdaan te hulp gekom word waar die administrasie op 'n growwe wyse van sy magte misbruik maak of pligte versuim. Om tot 'n logiese oplossing te kom, meen ek dat 'n mens die Franse model van 'n acte inexistant moet volg, met ander woorde dat besluit moet word dat nieteenstaande die uitsluiting of inkorting van die howe se hersieningsbevoegdheid, die howe tog 'n sogenaamde administratiewe handeling kan hersien as dit nie meer die geaardheid van 'n administratiewe handeling dra nie. STEYN[1] praat van 'n handeling wat „ipso facto" 'n nietigheid moet wees", maar hy illustreer nie wat die implikasies van so 'n stelling is nie. Soos reeds aangetoon is, word ongeldige administratiewe handelinge by ons - nieteenstaande die uitdrukkings wat die howe gebruik - nie as nietig beskou nie, maar as vernietigbaar. Dit beteken dat 'n administratiewe handeling volle regskrag het totdat hy nietig verklaar word; tot op dáárdie oomblik moet 'n onderdaan hom aan die administratiewe bevel of verbod hou. 'n Nietige administratiewe handeling het daarenteen uiteraard geen regskrag nie en as die administrasie probeer om uitvoering daaraan te gee en op 'n skuldige wyse skade aan die onderdaan berokken, sal die staat aanspreeklik gehou word. Gestel bv. die Minister maak mala fide 'n aanhoudingsbevel ingevolge art. 3(1) van Wet no. 22 van 1913; die onderdaan wat daardeur getref word, verset hom en waarsku terselfdertyd die amptenare wat hom wil aanhou dat dit (naamlik die aanhoudingsbevel) nietig is. As die hof dan later die aanhoudingsbevel nietig verklaar, moet die hof ook skadevergoeding aan die onderdaan vir vryheidsberowing toestaan. Die implikasies van 'n nietige administratiewe handeling is dat die onderdane geen gehoorsaamheid daaraan hoef te betoon nie; dat die owerheidsorgaan onmiddellik die nietige handeling met 'n geldige een kan vervang; dat 'n onderdaan die nietigheid van so 'n handeling te enige tyd kan opwerp en dat enige hof die nietigheid daarvan kan konstateer (ook 'n landdroshof).

Uit die aard van die saak sal dit baie selde voorkom dat 'n owerheidshandeling geheel en al nietig is. Na my mening is daar net twee omstandighede wat so ingrypend kan wees dat 'n handeling daardeur moontlik nietig is. Die eerste is 'n klaarblyke magsoorskryding, met ander woorde 'n geval waar die owerheidsorgaan glad nie die bevoegdheid gehad het om die handeling te verrig nie, en tweedens 'n geval waar die

---

1) Steyn, a.w., bl. 266.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

owerheidsorgaan mala fide opgetree het, d.w.s. geweet het dat die handeling wat hy verrig het weens een of ander rede ongeldig is en nietemin daarmee volgehou het. Die rede hiervoor is dat 'n owerheidsorgaan wat mala fide optree, wis dat hy sy owerheidsgesag misbruik en dus regtens beskou moet word om nie meer 'n owerheidshandeling te verrig nie. Sien die uitspraak in die saak van Estate Geekie v. Union Government[1].

Hierdie oplossing sal beteken dat baie van die gronde wat STEYN vermeld, byvoorbeeld ongemagtigde doel (die owerheidsorgaan moes natuurlik bona fide gewees het), verontagsaming van wetsvoorskrifte, inagneming van irrelevante feite, ens., nie genoegsaam sal wees om die howe 'n hersieningsbevoegdheid te gee nie. Dit is 'n geldige beswaar, maar 'n mens moet dan die wetgewer blameer dat hy die hersieningsbevoegdheid van die howe uitsluit. Aan die ander kant moet 'n mens die geaardheid van die finaliteitsklousules ondersoek, want baie van dié klousules word slegs in die wet ingevoeg om 'n wye diskresie aan die administrasie te gee - in so 'n geval, soos vervolgens aangedui sal word, word die hersieningsbevoegdheid van die howe glad nie uitgesluit nie.

Ter opsomming die volgende punte:-

(a) Ondersoek eers die finaliteitsbepaling van die wet. As dit net dui op 'n vrye diskresie (bv. „die Minister se besluit sal finaal wees; as die Minister oortuig is"; of 'n bepaling dat 'n handeling afdoende bewys sal wees dat die bepalings van die wet nagekom is), is die hersieningsbevoegdheid van die howe nie sonder meer uitgesluit nie - sien vervolgens die bespreking van diskresionêre bevoegdhede.

(b) Indien die wet uitdruklik of by baie sterk wetsaanduiding bepaal dat die howe se hersieningsbevoegdheid volkome uitgesluit is, kan die hof alleen die handelinge wat ingevolge die wet verrig is nietig verklaar (d.w.s. ab initio nietig verklaar) as daar 'n klaarblyklike magsoorskryding was of as die owerheidsorgaan mala fide opgetree het. Enige ander ongeldigheidsgronde soos nie-nakoming van reëls van natuurlike regverdigheid[1], onredelikheid, ongeoorloofde

---

1) 1949 (2) S.A. 494 (N) op bl. 502.

2) Sien die belangwekkende Engelse uitspraak van Ridge v. Baldwin, (1963) 2 All E.R. 66. In hierdie saak het 'n plaaslike owerheid se „watch committee" nie die reëls van natuurlike regverdigheid nagekom nie. Die House of Lords beslis: „... the decision (of the watch committee), was a nullity, and the Secretary of State, although final and binding by virtue of S. 2(3) of the Police (Appeals) Act, 1927, could not make valid that which was a nullity". Die Hof gaan uitdruklik van die standpunt uit dat die nie-nakoming van reëls van natuurlike regverdigheid, die besluit van die „watch committee" nietig gemaak het en dat die finaliteitsbepaling van die Wet gevolglik nie ten opsigte van die besluit geld nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

doel, nie-nakoming van wetsvoorskrifte, inagneming van irrelevante feite, ens., kan nie oorweeg word nie. Regspolities moet so 'n uitdruklike uitsluiting van die howe se hersieningsbevoegdheid verdoem word, maar die hof moet daaraan gevolg gee.

B. Indirekte inkorting van die howe se kontrole

Indirekte inkorting geskied deur die toekenning van 'n diskresie aan administratiewe organe deur een of ander parlementswet. Die effek van die toekenning van 'n diskresie is dat die howe hulle daarvan sal weerhou om hulle uit te spreek oor die wenslikheid al dan nie van 'n handeling wat ingevolge daardie diskresie verrig is.

By die hersiening van administratiewe handelinge wat ingevolge die diskresie verrig is, kom 'n mens dié eienaardigheid teë dat die burgerlike howe huiwerig is om dit te hersien. Hierdie terughoudendheid van die howe is des te meer onverklaarbaar as 'n mens in aanmerking neem hoe onverskrokke die howe was toe hulle administratiewe handelinge hersien het selfs waar die wet uitdruklik dié bevoegdheid uitgesluit het[1]. By ons geld die reël dat die hof wat gevra word om 'n besluit te hersien, nie sy oordeel in die plek van dié gemagtigde kan stel nie[2]. Dit is nie verregaande om te beweer dat hierdie reël die grootste enkele faktor was wat judisiële hersiening van administratiewe handelinge by ons onbevredigend gemaak het nie want daardeur is die saak so vertroebel dat geen aansoekdoener vooraf weet hoe ver die hof bereid gaan wees om 'n administratiewe diskresie te hersien nie. Soos ek later sal aantoon, het die howe soms, weens die tegniese ingewikkeldheid van die saak, geweier om op die meriete in te gaan, soms het hulle weer gronde gesoek (en dit is hier waar die formeletoets van reëls van natuurlike regverdigheid so 'n eenvoudige uitkomkans bied) om 'n beslissing te vernietig as hulle gevoel het dat

---

1) Sien S.A. De Smith, a.w. bl. 247; 18 M.L.R., bl. 594: „There is an obvious inconsistency in the attitudes of the courts towards the two main classes of statutory formulae considered in this article (d.i. direkte en indirekte inkorting van die howe se hersieningsbevoegdheid). In the face of formulae that appear to have been devised for the express purpose of ousting their supervisory jurisdiction (either by making administrative action final and conclusive or by excluding named remedies) they have clung tenaciously to their powers of review. Yet they have been content to give a literal interpretation to words conferring powers in subjective terms on Ministers and some other authorities".

2) Sien Steyn, a.w. bl. 201-204, en die sake deur hom aangehaal.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

dit die onderdaan onbillik tref. Die gevolg was dat dit vandag vir 'n onderdaan haas onmoontlik is om te voorspel hoe ver 'n hof bereid sal wees om die uitoefening van 'n diskresionêre mag te toets.

Daar sal baie lig op die saak gewerp word as 'n mens insien dat dit een ding is om jou eie opinie in die plek van 'n ander persoon s'n te stel en dat dit heeltemal 'n ander ding is om die opinie van 'n ander persoon te verwerp. As my buurman by my kom en sê dat hy dink dit is mooi weer en ek sê vir hom dit is swak weer, stel ek my opinie in die plek van syne. As ek hom egter vra of hy buite rondgeloop het toe hy tot dié slotsom geraak het en hy antwoord ontkennend en ek vra hom om eers 'n endjie buite te gaan stap en dan vir my te kom sê of hy dink dit is mooi weer, stel ek nie my opinie in die plek van syne nie, maar maak net seker dat hy 'n eie maar korrekte opinie vorm. Dieselfde gebeur as die hof 'n owerheidsorgaan se opinie oor die wenslikheid van een of ander optrede hersien en toesien dat dié orgaan tot 'n suiwerder en korrekte opinie kom. Die hof wend sekere maatstawwe aan om vas te stel of die administratiewe opinie op 'n suiwer manier bereik is. Daardeur stel die hof nie sy eie opinie in die plek van die administratiewe opinie nie, maar hy verseker net dat die administratiewe opinie op die suiwerste moontlike manier bereik word. Die vraag is egter wat die maatstawe is wat 'n hof moet aanwend om te verseker dat 'n goeie opinie bereik word. Is dit die bestaande feitelike omstandighede of die gesindheid van die owerheidsorgaan wat die deurslag gegee het toe hy die opinie gevorm het?

Vandag is dit 'n onomstootlike feit dat die administrasie diskresionêre bevoegdhede moet hê omdat 'n wetgewer nie 'n patroon van handelswyse vir elke moontlike omstandigheid kan voorsien nie. Op die vraag hoeveel aan die administrasie se diskresie oorgelaat moet word, wil ek nie ingaan nie omdat dit meer op die gebied van die praktiese staatspolitiek lê. Die vraag wat ons interesseer is in hoeverre die hof die uitoefening van 'n administratiewe diskresie kan hersien. Ek glo dat die Franse reg in verband hiermee vir ons 'n paar waardevolle gesigspunte kan bring[1].

---

1) Vergelyk ook Vegting, a.w. I, bl. 311, vir 'n bespreking van die posisie in Nederland; dit is opmerklik dat dié skrywer hier deur Franse opvattings beïnvloed is. In Duitsland en Griekeland het dié vraagstuk 'n besondere verloop geneem, sien o.a. Michel Stassinopoulos, Traité des Actes Administratifs, 1954, bl. 155 e.v., 176 e.v., 186, 188. Waar die Franse 'n baie meer objektiewe standpunt handhaaf, gaan die hof in genoemde lande verder en bepaal

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Dit sal die moeite loon om die meesterlike analise van 'n administratiewe diskresie wat reeds in 1923 deur prof. BONNARD gegee is, hier taamlik volledig te behandel[1]. Volgens hom is 'n diskresionêre mag „un pouvoir de libre appréciation que la loi laisse à l'agent administratif". Hy onderskei tussen die motifs van 'n administratiewe handeling, d.w.s. die feitelike omstandighede waarin 'n administratiewe handeling plaasvind en wat aanleiding gee tot daardie handeling[2] en die doel (but) van die administratiewe handeling.

Die eerste geestesaktiwiteit wat 'n owerheidsorgaan moet verrig („opération de l'intelligence") is om die motifs vas te stel. By die vasstelling van die omringende feite kan die owerheidsorgaan òf 'n regsdwaling, òf 'n feitedwaling, òf 'n waarde-oordeel van daardie feite begaan.

Die tweede geestesaktiwiteit is om te besluit watter optrede, in die lig van omstandighede, gevolg sal word. Die besluit het naamlik betrekking op die vraag of daar 'n administratiewe handeling verrig moet word en wat die inhoud van so 'n handeling moet wees. Die handeling wat die omstandighede vereis, moet adekwaat t.o.v. dié omstandighede wees. As verskeie moontlikhede voorkom, kan die owerheidsorgaan kies watter optrede die gerieflikste is: word hierdie keuse aan die owerheidsorgaan self oorgelaat, het 'n mens met 'n vry diskresie te doen; word die optrede deur die wet voorgeskryf, het 'n mens

---

inderdaad die inhoud van 'n administratiewe diskresie t.o.v. regsbegrippe soos algemene belang, welstand, openbare orde, ens.; die praktiese uitwerking daarvan is dat die bestek van die administratiewe diskresie baie ingekort word. Sien ook Rodo Lopez, „Le pouvoir discrétionnaire de l'administration, évolution doctrinale et jurisprudentielle", R.D.P., 1953, Vol. LVIX, bl. 572; Rivero, D.A., bl. 77-78; Waline, a.w., bl. 449.

1) Roger Bonnard, „Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir", R.D.P. 1923, bl. 363-392.

2) „Ces éléments de l'acte juridique qui constituent en quelque sort ses antécécents, peuvent êtres désignés sous le nom de motifs de l'acte. L'acte est motivé par les antécédents qui le conditionnent. Ainsi le motif de la décision disciplinaire est la faute disciplinaire". Soms word in Frankryk ook die woord cause (na aanleiding van die privaatreg) vir die motifs van 'n administratiewe handeling gegee, sien Georges Vedel (Essai sur la notion de cause en droit administratif francais, proefskrif, Toulouse, 1934) se definisie daarvan op bl. 361: „La cause d'un acte administratif est la situation objective de fait ou de droit qui est à la base de cet acte. Lorsqu'elle est prévue et définie par la loi, la coutume on la jurisprudence, elle a pour effet de déterminer soit l'acte dans sa totalité, soit la catégorie juridique de cet acte". Sien ook a.w., bl. 188. Vergelyk ook Bonnard, R.D.P., 1923, bl. 377, 389 wat dié benaming kritiseer, en die saak van Trépont, C.E., 20 Januarie, 1922 (Gr. Arr. bl. 123).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

met 'n gebonde bevoegdheid te doen. In die eerste geval mag die hof nie besluit watter optrede die wenslikste is nie, in die tweede geval kan die hof die handeling voorskryf, want die wet laat geen keuse aan die owerheidsorgaan oor nie[1].

Die derde geestesaktiwiteit wat ook reeds van die begin af bestaan, is die doel wat die owerheidsorgaan met sy optrede beoog[2]. Die beoordeling van die motiewe (dit wil sê die feitelike omstandighede) is 'n objektiewe vasstelling; die beslissing wat die gerieflikste optrede sal wees en die doel wat nagestreef moet word, is subjektiewe oortuigings van die owerheidsorgaan.

In die geval van 'n vry diskresie sal die hof nie die wenslikheid of die gerieflikheid van die optrede toets nie behalwe as die hof daaruit kan vasstel dat die owerheidsorgaan 'n ongeoorloofde doel nagestreef het. BONNARD wys daarop dat in so 'n geval die hof nie die opportuniteit van die beslissing beoordeel nie maar probeer om die doel, d.w.s. die subjektiewe gesindheid van die orgaan, vas te stel. Die onderskeid word hier baie delikaat. Myns insiens is dit beter om die posisie so te verklaar: die Conseil d'Etat sal hom nie uitspreek oor die wenslikheid van 'n optrede nie behalwe as die uitwerking daarvan in die lig van die omstandighede sodanig is dat dit dui op 'n verkeerde subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan[3]. Selfs in so 'n geval sê dié hof nie dat hy die

---

1) Bonnard, R.D.P., bl. 370: „A cette première opération intellectuele, succède une seconde qui, celle-là, porte sur l'objet même de l'acte de volonté, sur la décision qui sera prise. Cette appréciation va consister à concevoir d'abord s'il faut prendre une décision, puis à fixer le contenu de la décision qui convient par rapport aux motifs tels qu'ils ont été appréciés en existence et en valeur. En effet, l'acte juridique étant provoqué par certains motifs devra être adéquant à ces motifs. La décision doit être telle qu'elle s'adapte aux éléments d'ou elle procède. Si donc plusieurs décisions sont possibles, il faudra apprécier quelle est celle qui convient d'après les motifs. Cèst là ce qu'on appelle spécialement l'opportunité dùne décision ou dùne abstention, leur bien fondé. Une décision ou une abstention sont opportunes lorsque, les motifs ayant été exactement appréciés, elle cadrent avec ses motifs" (my onderstreping).

2) Ibid., bl. 371: „Il (d.i. die administratiewe optrede) comprend aussi un élément subséquent à la décision qui est le but de l'acte. On entend par là le résultat qu'on se propose d'atteindre par le moyen de l'effet de droit produit par l'acte".

3) Ibid., bl. 371: „En effet si l'acte ne poursuit pas le but voulu, il se trouvera toujours que les motifs auront été incorrectement appréciés soit quant à leur existence, soit quant à leur valeur". Sien ook Jean-Claude Venezia, Le Pouvoir Discrétionnaire tesis, Parys 1956, bl. 36: „Quand les vrais motifs de l'acte existent, l'acte vise nécessairement son but normal".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

handeling onwenslik ag nie, maar dat die gewig en geaardheid van die motiewe so verkeerd geïnterpreteer is dat dit dui op 'n ongeoorloofde doel. Neem die volgende as voorbeeld. In Frankryk kan die burgemeester van elke dorp 'n bioskoopvertoning uit oorwegings van die openbare orde verbied[1]. Gestel die inwoners van die sekere dorp verneem dat 'n film met 'n gewaagde tema in aantog is en verskeie ouer- en opvoedkundige verenigings vra die burgemeester om dit op morele gronde te verbied. Die burgemeester verbied die film. Die hof sal nou nie op die wenslikheid van die verbod ingaan nie, maar alleen uit die motiewe - d.i. die proteste van die inwoners op morele gronde - aflei dat die doel van die verbod nie was om die openbare orde te verseker nie, maar om die sensuur te bewerkstellig, gevolglik sal hulle die verbod nietig verklaar.

Ten opsigte van 'n handeling wat geskied in die uitoefening van 'n vrye diskresie kan die Conseil d'Etat die volgende toets:

(a) Die vasstelling van die „existence matérielle ou légale des motifs", dit wil sê die bestaan en regsbetekenis van feitelike omstandighede. Volgens dié toets kan die Hof sowel feite- as regsdwalings van die administratiewe orgaan ondersoek.

(b) Die vraag of die owerheidsorgaan werklik sy diskresie uitgeoefen het, m.a.w. sy besluit aan die leiding van 'n ander onderwerp het, of eenvoudig een beleid in alle gevalle op 'n soortgelyke wyse toepas[2].

(c) Die doel waarvoor die diskresionêre bevoegdheid uitgeoefen is.

Die Conseil d'Etat sal hom slegs oor die waarde van die „motiewe" en die wenslikheid van die administratiewe besluit uitspreek as die wet dit bepaal - in so 'n geval het 'n mens nie meer met 'n vrye diskresie te doen nie maar met 'n gebonde bevoegdheid („compétence liée")[3].

(d) In alle gevalle kan die hof vra na die bevoegdheid van die outeur en die vormvereiste wat die wet voorskryf[4].

---

1) Sien Waline, a.w., bl. 486.

2) Sien Venezia, a.w., bl. 138: Die Conseil d'Etat sal altyd hersien „lorsque cette autorité (wat die diskresie uitgeoefen het), par la facon dont elle a procédé, s'est mise dans l'impossibilité de faire une saine appréciation de son opportunité ou a renoncé à l'exercise de son pouvoir discrétionnaire". 'n Owerheidsorgaan mag nie die „dénaturer un pouvoir que la loi veut discrétionnaire" deur dit te delegeer of onder die leiding van 'n ander te stel nie.

3) Bonnard, R.D.P., bl. 386.

4) Venezia, a.w., bl. 17.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die insigte wat die Franse stelsel vir ons reg bied, is die volgende:-

1. Daar bestaan nie so iets dat 'n diskresionêre handeling nie deur die howe hersien word nie want 'n diskresionêre handeling veronderstel 'n willekeurige en onberekenbare optrede wat nie te versoen is met die idee van 'n knap staatsadministrasie nie. Wat wel bestaan, is 'n diskresionêre bevoegdheid, m.a.w. die bevoegdheid om in gegewe omstandighede vryelik tussen verskillende geoorloofde handelswyses die wenslikste uit te kies[1].
2. Word sowel die omstandighede as die optrede voorgeskryf, het 'n mens nie meer met 'n vrye diskresie te doen nie, maar met 'n bevoegdheid om slegs die verpligte voorgeskrewe handeling te verrig[2].
3. Elke uitoefening van 'n diskresionêre bevoegdheid geskied deur die vervulling van verskillende handelinge wat die uitoefening van die diskresie voorafgaan (bv. ondersoeke, aanhoor van getuienis, ens.) en wat dit opvolg (bv. die uitreiking van lisensiesertifikate, kennisgewings ens.). Hierdie handelinge word deur die wet voorgeskryf, daar is geen diskresie mee gemoeid nie en hulle kan volkome deur die howe getoets word[3].

By bestudering van die Engelse reg met betrekking tot die uitoefening van 'n diskresie sal ons weinig baat[4]. 'n Mens vind daar ook dat die howe oor die algemeen baie sku is om hulle oor dié saak uit te laat en dat hulle hul soms deur billikheidsoorwegings laat lei as dit 'n geval van klaarblyklike onreg is. Dis egter interessant om te let op die rede waarom die Engelse howe so onwillig is om

---

1) Venezia, a.w., bl. 8.

2) Vedel, a.w., bl. 94: „Ce qui s'oppose ce nèst pas la légalité et lòpportunité, mais l'opportunité légalement définie à l'opportunité laissée à l'appréciation de l'agent".

3) Prof. Mundell in sy reeds vermelde lesing voordie Commonwealth en Empire Law Conference, Ottawa, 1960, bl. 9, deel die elemente van 'n handeling ingevolge 'n diskresie bv. so in:
(a) feite of handelinge wat moet bestaan voordat die diskresie uitgeoefen word;
(b) die bestek van die aangeleentheid waaroor daar besluit moet word (sien wat onder die objek van die administratiefregtelike verhouding gesê is);
(c) vereiste t.a.v. die geestesaktiwiteite („mental processes") by die uitoefening van die diskresie;
(d) handelinge wat verrig moet word nadat die diskresie uitgeoefen is ten einde regskrag aan die beslissing te gee.

4) Sien S.A. de Smith, a.w., bl. 61 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die uitoefening van 'n administratiewe diskresie te hersien. Hierdie onwilligheid spruit voort uit die beperkte toepassingsgebied van die bevelskrifte van certiorari en prohibition. Hierdie bevelskrifte kon net teen judisiële liggame (en later ook kwasie-judisiële liggame) aangevra word om 'n oorskryding van jurisdiksie aan te val. Die hof kon slegs feitedwalings hersien as dit sogenaamde jurisdictional facts was, d.w.s. feite wat tot die werklike kompetensie van die hof gereken word of wat die kompetensie van die hof konstitueer[1]. Later is die uitweg van reëls van natuurlike regverdigheid gevind om die howe se hersiening uit te brei. Maar dit kan gebeur dat 'n owerheidsorgaan arbitrêr handel of op irrelevante gronde tot 'n beslissing kom sonder dat die burgerlike hof deur middel van certiorari kan sanksioneer[2]. Die beperktheid van hierdie howe se hersieningsbevoegdheid is te wyte aan die feit dat die twee gemelde gemeenregtelike bevelskrifte oorspronklik net op die hersiening van regsprekende handelinge van toepassing was. Die Engelse prosesreg ken eintlik nie 'n algemene hersieningsaksie ten opsigte van alle administratiewe handelinge nie. In Suid-Afrika het ons daarenteen wel 'n algemene hersiening van alle administratiewe handelinge en daar is geen rede hoekom ons howe hulle moet beperk tot 'n paar formele hersieningsgronde nie.

Die posisie in Suid-Afrika[3] In die bekende saak van Shidiack v. Union Government[4], sê die hof:

> „... if he (dit is die owerheidsorgaan) 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 change his mind or to substitute its conclusion for his own".

---

1) S.A. de Smith, a.w. bl. 65, 70, bl. 92-100; Lefébure, a.w., bl. 109-111.

2) Sien S.A. de Smith se aangehaalde artikel in 15 M.L.R. bl. 201 waar hy die bekende sake van Kendal Hotel, (1947) 1. All E.R. 488 en R. v. Registrar of Pontypridd County Court (1948) 1. All E.R. 218 bespreek. In Amerika en Kanada is die posisie blykbaar dieselfde; sien Freund, a.w., bl. 267, 293 vir die posisie in Amerika (vgl. die opmerking van regter Arnoux sê in die saak van Lauterjung (1882) 48 N.Y.S.C. 308 na aanleiding van die bevelskrif van certiorari: „This permitted inferior tribunals and magistrates to exercise their powers in an arbitrary, high-handed, and unjustifiable manner, and made them more absolute than any court of original jurisdiction". Vir die posisie in Kanada, sien D.C.M. Yardley, „The Grounds for Certiorari and Prohibition", Canad. Bar Review, Vol. XXXVII, No. 2(1959), bl. 294 en veral op bl. 323 e.v.

3) Sien Steyn, a w. bl. 201-204 en die sake deur hom vermeld.

4) 1912 A.D. 642 op bl. 651.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Die vereiste is dus dat die owerheidsorgaan sy diskresie „duly and honestly" uitgeoefen het. Die moeilikheid in ons reg is dat hierdie vereistes nog nie eintlik as juridiese maatstawe uitgekristalliseer het nie, maar eintlik die effek gehad het dat die hof self in iedere geval hom 'n wye, vrye diskresie toe-eien wat die vraag betref of hy die uitoefening van 'n administratiewe diskresie sal kontroleer of nie. Die gevolg hiervan is groot regsonsekerheid: in meeste gevalle laat die hof hom maar deur billikheidsoorwegings lei, en as hy seker is (maar dit is in die hof se eksklusiewe diskresie!) dat niemand benadeel is nie, gaan hy nie uit sy pad om 'n vernietigingsgrond te soek nie[1]. Veral in verband met regs- en feitedwalings weet ons howe blykbaar nie altyd hoeveel waarde hulle daaraan moet heg nie en 'n mens kry die indruk dat die howe hulle soms te veel verlaat op die goeie geloof van administratiewe organe[2].

Sodra die verskillende hersieningsgronde nagegaan word wat ons howe aanwend om die uitvoering van 'n administratiewe diskresie te hersien, val dit 'n mens op dat ons reg eintlik voorsiening maak vir 'n hoogs effektiewe hersiening in dié verband. Die probleem hier is egter weer dat die stof ongesistematiseer is en dat die verskillende hersieningsgronde nie 'n logiese samehang vertoon nie. Sonder om op al die nuanses, obiter dicta en rookmis van ons gewysdes in te gaan, word die volgende sisteem voorgestel by die hersiening van 'n handeling wat verrig is in die uitvoering van 'n administratiewe diskresie.

1. In die eerste plek kan die hof vra na die kompetensie van die betrokke owerheidsorgaan. Die belangrikste vraag in hierdie verband is of die wetgewer wat die bevoegdheid toegeken het, inderdaad bedoel het dat die gemagtigde 'n eie diskresie in die saak sal hê. Dit mag gebeur dat 'n hof die omstandighede waarin die owerheidshandeling moet geskied, asook die omvang en geaardheid van die gemagtigde administratiewe optrede, so noukeurig omskryf, dat daar

---

1) Sien o.a. Theron en 'n Ander v. Minister van Justisie, 1961 (3) S.A. 298 (T); Rajah and Rajah (Pty.) Ltd., and Others v. Ventersdorp Municipality and Others, 1961 (4) S.A. 402 (A); Britten v. Pope, 1916, A.D. 138; Bunting v. Minister of Justice, 1963 (4) S.A. 531 (K).

2) Sien bv. South African Railways v. Swanepoel, 1933 A.D. 378; Union Government v. Union Steel Corporation (South Africa) Ltd., 1928 A.D. 234; Stewart v. Johannesburg Liquor Licensing Court, 1926 W.L.D. 5; Nathalia v. Principal Immigration Officer, 1911 N.P.D. 556. Sien Rose Innes, a.w., hoofstuk 14, bl. 201 e.v., in die geheel.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

geen administratiewe diskresie aan die owerheidsorgaan oorgelaat word nie. In so 'n geval kan die hof self die bestaan van die omstandighede, die aard en strekking van die administratiewe handeling vasstel[1]. Myns insiens is 'n goeie voorbeeld van so 'n geval waar die hof die geaardheid van die verleende bevoegdheid korrek ingesien het te vinde in die saak van Lenz Township Co. v. Lorenz, N.O. en Andere[2]. Sien die Hoofregter se uitlating op bl. 457:

> „In ons gewysdes word so 'n afleiding (naamlik dat die wetgewer aan die oordeel of besluit van 'n owerheidsorgaan 'n gesag wou toeken wat herstel deur 'n hof in die weg sou staan) deurgaans gegrond op die besondere beskrywing of algemene inkleding van die verleende bevoegdheid of opgelegde plig, en nie enkel op die bestaan daarvan sonder meer nie" (my onderstreping).

Ander vrae in verband met die bevoegdheid van die owerheidsorgaan is of die orgaan by die uitoefening van sy diskresie so 'n handeling kon verrig en of dit inderdaad die bedoelde orgaan is wat die diskresie uitgeoefen het. Ten opsigte van laasgenoemde vraag geld die vereiste dat 'n owerheidsorgaan nie sy diskresie aan 'n ongemagtigde mag delegeer nie. Hier verskaf die sake van Maske and Another v. Aberdeen Licensing Court[3] en Kahn v. Ceres Liquor Licensing Board[4] 'n belangrike toeligting. In die eerste saak het die owerheidsorgaan sy diskresie gedelegeer en was dit ongeldig[5]. In die tweede saak het die owerheidsorgaan sy diskresie uitgeoefen maar slegs die uitvoering van die besluit (naamlik die vasstelling van „geslote datums" ingevolge die besluit) aan 'n amptenaar oorgelaat; dit was geen ongeoorloofde delegering van 'n diskresie nie.

2. Tweedens toets die hof of die vormvereistes wat die wet voorskryf, nagekom is, bv. prosedures in verband met

---

1) Oor die vraag of daar in ons reg 'n vermoede teen of vir die aanwesigheid van 'n administratiewe diskresie bestaan, wil ek nie hier ingaan nie. Daar is geen rede waarom 'n mens administratiewe diskresies met agterdog moet bejeën nie omdat sulke diskresies noodsaaklik is in 'n moderne staatsmasjinerie - aan die ander kant moet 'n mens onthou dat daar wel 'n vermoede teen uitsluiting van die howe se hersieningsbevoegdheid is en die howe daarteen moet waak om maklik administratiewe diskresies aan te neem wat alle wat alle judisiële kontrole sal vryspring - aldus het ons howe beslis dat die woord „may" in 'n wetsartikel nie altyd 'n vrye diskresie veronderstel nie: Gunn and Another NNO. v. Barclays Bank D.C.O., 1962 (3) S.A. 678 (A).

2) 1961 (2) S.A. 450 (A).

3) 1930 A.D. 30.

4) 1954 (3) S.A. 232 (K).

5) Sien ook R. v. Sibango and Another, 1957 (4) S.A. 284 (E); Johannesburg City Council v. Helms & Another, 1962 (4) S.A. 544 (W).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

ondersoeke, publikasie, kennisgewing, ens. Ten opsigte van hierdie voorskrifte van die wet het 'n owerheidsorgaan geen diskresie nie[1] en die hof kan toets of hulle nagekom is.

In die geval van owerheidshandelinge wat in die uitvoering van 'n diskresie geskied en wat die regte, voorregte en bevoegdhede van onderdane raak (dit is die sogenaamde kwasie-judisiële handelinge), moet die reëls van natuurlike regverdigheid nagekom word. Hierdie reëls het in ons reg al hoe meer die gedaante van formele reëls van prosedure gekry sodat 'n mens hulle ook as vormvereistes kan beskou, maar dit is te betreur (sien later).

3. Derdens kan die hof toets of die owerheidsorgaan aandag aan die saak gegee het. Dit is 'n toets wat die hof in iedere geval moet stel en nie net as daar ooglopende onredelikheid of onbillikheid ter sprake kom nie. Hierdie toets kom die naaste aan die Franse toets van die motiewe, d.w.s. die omringende omstandighede[2]. Die hof moet naamlik die omstandighede ondersoek waarin die uitoefening van die diskresie geskied het en wat aanleiding daartoe gegee het. Dit is 'n objektiewe toets waardeur die hof moet vasstel of:

(a) daar 'n regs- of feitedwaling van so 'n geaardheid was dat die owerheidsorgaan sy funksies verkeerd verstaan het (let daarop dat die goeie geloof van die owerheidsorgaan of die nadeel wat aan onderdane berokken is,

---

1) Soos ek later sal aandui, bestaan daar in ons reg wel 'n diskresie ten opsigte van die gestrengheid van formele voorskrifte. Niks verhoed 'n owerheidsorgaan om te besluit dat 'n formele voorskrif van 'n wet nie gebiedend is nie maar slegs aanwysend - dié besluit van die owerheidsorgaan is egter volledig hersienbaar deur die howe.

2) Sien Steyn, a.w., bl. 198-201, 203-210, en die sake deur hom vermeld, asook Richardson and Another v. Administrator, Transvaal, 1957 (1) S.A. 521 (A) op bl. 530; Lockhat and Another v. Minister of the Interior, 1960 (3) S.A. 765 (D & C); Delport v. Bloemfontein Dranklisensieraad, 1957 (2) S.A. 509 (O): Ronnies Motors (Pty.) Ltd. and Others v. Van der Merwe and the Administrator, Cape, 1960 (4) S.A. 206 (E); Harnaker v. Minister of the Interior, 1963 (3) S.A. 559 (K); Sien Lefébure, a.w. bl. 109-111 en die sake deur hom vermeld. Hy erken dat in die lig van die Franse praktyk, die Engelse howe se toetsing van die materiële bestaan van feite nog baie huiwerig en halfhartig is - soms is die Engelse howe nie eers bereid om die bestaan van sekere feite te toets nie (sien bv. Thorneloe and Clarkson Ltd. v. Board of Trade, (1950) 2 All E.R. 245

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

glad nie ter sprake is nie[1], en

(b) of daar objektiewe faktore bestaan het wat die uitoefening van die diskresie kan beïnvloed het, bv. die bedrog van derde partye, die instruksies of leiding van ander owerheidsorgane, of die nakoming van 'n vooropgestelde, onwrikbare beleid[2], of die verontagsaming van die voorgeskrewe advies van 'n ander owerheidsorgaan[3].

Let daarop dat die toets of die owerheidsorgaan aandag aan die saak gegee het nie impliseer dat die hof na die wenslikheid van die administratiewe handeling gaan kyk nie[4]. Die hof vra alleen of die owerheidsorgaan van alle belangrike feitelike omstandighede kennis geneem het. Om vas te stel wat die belangrike feitelike omstandighede is moet na die magtigende wet gaan kyk word. Gestel bv. 'n owerheidsorgaan het die bevoegdheid om dissiplinêre stappe teen amptenare te neem wat hul plig versuim, dan moet dié orgaan hom eers daarvan vergewis of daar pligsversuim was voordat hy dissiplinêre stappe kan neem. Dit lê volkome binne die mag van die hof om vas te stel of die owerheidsorgaan hom daarvan vergewis het dat daar pligsversuim was en of die feite wat dié orgaan aldus ingewin het korrek is; die owerheidsorgaan en die hof se opvattings oor pligsversuim mag verskil en die hof kan nie sy opinie op die orgaan afdwing nie, maar die hof kan verseker dat die

---

1) Krog v. Dranklisensieraad vir Gebied 42 en 'n Ander, 1961(3) S.A. 415 (A); Dinson's (Edms.) Bpk. v. Landelike Lisensieraad, Ermelo, 1960 (4) S.A. 419 (T); S.A. Broadcasting Corporation v. Transvaal Townships Board, 1953 (4) S.A. 170 (T); Gildenhuys v. Parys Liquor Licensing Board and Another, 1957 (4) S.A. 142 (O); Moorageng and Sons v. Sugar Industry Quota Tribunal, 1962 (1) S.A. 109 (N); Administrator, S.W.A. v. Jooste Lithium Myne Edms. Bpk., 1955 (1) S.A. 557 (A); Lenz Township Co. (Pty.) Ltd., v. Administrator, Transvaal, 1960 (2) S.A. 22 (T); L.A. Rose Innes, a.w. bl. 203.

2) Sien die Ronnies Motor's-saak; Margate Hotel (Pty.) Ltd. v. Town Council of the Borough of Margate, 1961 (1) S.A. 384 (N); Johannesburg Town Council v. Norman Anstey & Co., 1928 A.D. 335 (lees dit egter saam met Britten and Others v. Pope, 1916 A.D. 138). Die owerheidsorgaan mag natuurlik soveel moontlik oorwegings in oënskou neem: Township Board, Transvaal v. Garner, N.O., 1961 (3) S.A. 437 (A); Greatex Knitwear (Pty.) Ltd. v. Viljoen and Others, 1960 (3) S.A. 338 (T).

3) Minister of Agricultural Economics and Markets v. Virginia Cheese and Food Co. (1941) Pty. Ltd., 1961 (4) S.A. 415 (T).

4) In die saak van Feinstein v. Baleta, 1930 A.D. 319 sê die hof dat „a Court of Law should not investigate the reasons or the purpose impelling a municipality in exercising powers undoubtedly conferred upon it". Bedoel die hof daarmee dat die gerieflikheids- of wenslikheidsoorwegings wat aanleiding gegee het tot 'n besondere optrede, nie getoets mag word nie, gaan ek akkoord, maar as die hof te kenne gee dat die feitelike omstandighede wat die owerheidsorgaan beïnvloed

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gronde waarop die orgaan sy opinie fundeer substansieel en korrek is. Die mate van nadeel of ongerief wat die onderdaan ly, is nie van deurslaggewende belang nie (alhoewel 'n onderdaan gewoonlik net 'n administratiewe handeling voor die hof sal betwis as hy daardeur benadeel of gegrief is), maar dit kan 'n faktor wees wat die hof kan oortuig dat die owerheidsorgaan nie al sy aandag aan die saak gegee het nie, dit wil sê nie al die konsekwensies van sy beoogde optrede voorsien het nie.

4. Ten slotte kan 'n hof altyd toets of die owerheidsorgaan die korrekte subjektiewe gesindheid gehad het, dit wil sê of hy nie 'n verkeerde doel nagestreef het nie of nie mala fides was nie (sien later). Uit die aard van die saak is dit moeilik om die subjektiewe gesindheid van 'n owerheidsorgaan te bewys, dus sal die hof baie keer met groter gemak die objektiewe omstandighede van die administratiewe handeling kan ondersoek. Nietemin moet die hof nooit die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan uit die oog verloor nie en getroos word deur dié orgaan se goeie geloof nie (baie keer is administratiewe organe se goeie geloof niks anders as onkundigheid nie.)

Bostaande is 'n voorstel van 'n skema aangaande die wyse waarop die howe te werk moet gaan om te bepaal of 'n administratiewe diskresie „duly and honestly" uitgeoefen is. In sulke gevalle is dit absoluut noodsaaklik dat administrasie, onderdaan en die hof self weet op watter punte die uitoefening van 'n diskresie getoets gaan word. Dit verhoed dat die uitoefening van 'n diskresie intuïtief deur die hof getoets word. Aldus word die indruk soms gewek dat indien die hof vermoed dat dinge nie „duly and honestly" verloop het nie, hy 'n aanvaarbare vernietigingsgrond sal soek. In ander gevalle was die hof sy hande in onskuld en beweer dat hy nie sy opinie in die plek van dié van die administrasie sal stel nie. Dit is 'n lomp benadering en skep regsonsekerheid. Teen die verlening van 'n administratiewe diskresie is daar op sigself geen beswaar mee te vinde nie, maar die toestand word eers gevaarlik as die howe wat die uitoefening daarvan moet kontroleer nie weet hoe om dit te hanteer nie.

---

het en die doel waarvoor die bevoegdheid uitgeoefen is nie getoets kan word nie, is dit 'n volkome verkeerde en gevaarlike opmerking.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

KONKLUSIE

Die judisiële kontrole van administratiewe handelinge word vandag as 'n noodsaaklike vereiste vir 'n demokratiese staatsinrigting beskou. Hierdie kontrole kan op twee wyses verloop: op die Franse manier waarvolgens die howe wat die administrasie kontroleer los van die burgerlike howe staan en nouer met die administrasie verbonde is, of op die Engelse manier waarvolgens kontrole deur die burgerlike howe geskied[1]. Vir beide stelsels is daar veel daarvoor en daarteen te sê en dit is eintlik onvanpas om die twee teen mekaar op te weeg.

Wat wel waar is, is dat die Engelse stelsel die mate van spanning verhoog wat daar noodwendig tussen die administrasie en die kontrole-instansie bestaan. Die administrasie bejeën die onafhanklike regbank wat geen of weinig administratiewe ervaring het met agterdog terwyl dié regbanke weer hulleself as die enigste kenners van die reg beskou en leke-regters van die administrasie en ander amptenare van regsverdraaiing en onkunde verdink. Soms was die gevolge van hierdie spanning nie altyd gelukkig nie: aan die een kant was daar hofbeslissings wat die vlot werking van die administrasie in die wiele gery het en weinig simpatie of insig in administratiewe sake getoon het, aan die ander kant was daar weer 'n neiging om judisiële kontrole te beperk en selfs buite rekening te laat.

---

1) Lefébure, a.w., bl. 35 beweer: „Mais il est important pour nous de remarquer d'une part que dans cette perspective, les tribunaux administratifs (d.i. die verskillende administratiewe regbanke en ondersoekrade in Engeland) répondent au souci d'assurer la justice, et d'autre part que le souci a été poussé si loin que beaucoup de fonctions qui en France sont administratives, ont été en Angleterre juridictionnalisées, ce qui évidement a des répercussions sur l'étude de l'acte unilatéral". Hierdie stelling is 'n voorbeeld hoe gevaarlik dit is om twee stelsels se verdienstes teenoor mekaar te probeer opweeg want daar kan verskeie besware teen bogenoemde bewering geopper word:

(a) Al die sogenaamde administratiewe regbanke in Engeland (bl. 35, voetnoot 20) wat vermeld is, is beslis nie regbanke nie maar hoogstens ondersoekrade en verteenwoordigende komitees.

(b) Hoe regverdig Lefébure dié stelling as 'n mens in gedagte hou dat baie van hierdie sogenaamde administratiewe regbanke se besluite finaal is en nie deur die howe gekontroleer mag word nie?

(c) Is dit nie eerder die geval dat die Franse staatsadministrasie volkome „juridictionnalisée" is nie omdat daar 'n reeks van gespesialiseerde administratiewe regbanke bestaan om alle administratiewe handelinge te kontroleer?

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

As 'n mens na die Suid-Afrikaanse toestand kyk, val dit jou op dat daar nog weinig gedoen is om die spanning te verlig. Die beste oplossing is myns insiens: beter juridies-geskoolde staatsamptenare in alle vertakkinge van die staatsadministrasie en 'n beter kennis en beheer van die administratiefreg deur regspraktici oor die algemeen. Dan kan 'n mens eers begin dink aan meer gespesialiseerde administratiewe regbanke wat 'n vinnige en effektiewe judisiële kontrole oor die administrasie kan uitvoer.

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

HOOFSTUK II

ONGELDIGHEIDSGRONDE VAN ADMINISTRATIEWE HANDELINGE

INLEIDING

1. Die Ultra Vires-leerstuk

Oor die algemeen gesproke word gesê dat die howe verseker dat die administrasie in die uitoefening van sy owerheidsgesag nie ultra vires, d.w.s. buite sy bevoegdheid, handel nie. Owerheidsgesag veronderstel 'n bevoegdheid aan die kant van die owerheidsorgaan om sekere handelinge te verrig. Hierdie bevoegdheid het 'n plus en 'n minus, met ander woorde die owerheidsorgaan kan meer doen as die onderdaan, maar aan die ander kant is die owerheidsorgaan gebonde om hom slegs binne die bestek van sy owerheidsgesag te hou en dit op die voorgeskrewe wyse uit te oefen. Die hoofverskille tussen die owerheidsgesag waarmee 'n administratiewe orgaan beklee is en die regs- en handelingsbevoegdheid van 'n onderdaan, is die volgende[1]:-

a. 'n Owerheidsorgaan is nie vry om van sy bevoegdheid gebruik te maak of om nie daarvan gebruik te maak wanneer hy wil nie of om dit uit te oefen vir 'n persoonlike doel nie. Ook al het 'n owerheidsorgaan 'n vrye diskresie moet hy altyd sy bevoegdheid uitoefen in die openbare belang en die „bon fonctionnement du service public[2]".

b. Die bevoegdheid van 'n owerheidsorgaan setel gewoonlik nie in 'n enkele persoon nie maar in meer as een persoon, bv. 'n vergadering of komitee, of één persoon met die medewerking van adviserende liggame.

c. 'n Owerheidsorgaan kan nie owerheidsgesag bloot weens die bestaan van 'n feitelike posisie verkry nie; die toekenning van owerheidsgesag geskied by ons vandag

---

1) Sien Gaston Jèze, „Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public francais", R.D.P. 1923, bl. 58.

2) Jèze, ibid., bl. 61. Ek het reeds daarop gewys dat die toets na die goeie werking van openbare dienste 'n meer spesifieke toets is as dié van die algemene belang. 'n Goeie voorbeeld daarvan is die reël dat 'n owerheidsorgaan nie sy bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel mag aanwend nie. Selfs al sou die owerheidsorgaan sy bevoegdheid aanwend vir 'n doel wat in die openbare belang strek, mag hy dit nie doen as daardie doel nie bepaaldelik gemagtig is nie, want dit sou teen die goeie werking van openbare dienste wees (sien later).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

uitsluitlik uit hoofde van statutêre magtiging[1]. In die privaatreg ken die reg dikwels bevoegdhede toe op grond van die bestaan van een of ander feitelike gebeurtenis, bv. 'n geboorte, meerderjarigheidswording of besit in die geval van die bona fide possessor.

d. 'n Owerheidsorgaan mag hom nie deur middel van 'n kontrak ten opsigte van die uitvoering van sy owerheidsgesag verbind nie. Hierdie beginsel verklaar waarom 'n administratief-regtelike dienskontrak tussen owerheidsorgaan en onderdaan nooit dieselfde as 'n privaatregtelike dienskontrak kan wees nie[2], want in dié ooreenkoms:

(i) kan die owerheidsorgaan en die onderdaan nie die uitvoering van openbare dienste vir die toekoms reël nie;

(ii) kan die owerheidsorgaan nie met die onderdaan ooreenkom dat hy vir hom 'n bevordering of bepaalde pos in die toekoms verseker nie; sulke favoritisme is ongeoorloofd; alle amptenare is onderhewig aan algemeen geldende reëls van bevordering en senioriteitsvoordele[3];

(iii) kan die owerheidsorgaan nie sonder magtiging 'n aanstelling retro-aktief maak nie;

(iv) kan die owerheidsorgaan nie onderneem om die onderdaan altyd in diens te hou nie.

As 'n mens sê dat 'n owerheidsorgaan nie ultra vires mag handel nie, beteken dit dat hy hom moet hou binne die grense van sy gesag en dit moet gebruik op die voorgeskrewe wyse. Ultra vires sou dan niks minder of meer wees as 'n generieke term wat al die ongeldigheidsgronde van administratiewe handelinge omvat nie. Ongelukkig is die saak nie so eenvoudig nie omdat hierdie benaming in die Engelse reg weens historiese redes[4] 'n beperkte inhoud gehad het, naamlik dat 'n owerheidsorgaan nie sy objektiewe bevoegdhede mag oorskry nie - vormvereistes, vereistes ten opsigte van

---

1) In Suid-Afrika bestaan daar die interessante geval van tradisionele Bantoe-hoofmanne en kapteins. In ons reg het hulle egter nie 'n feitelike aanspraak op owerheidsgesag nie maar dit moet aan hulle toegeken word: Buthelezi v. Minister of Bantu Administration, 1961 (4) S.A. 835 (A). Sien ook Mamogalie en Andere v. Minister van Naturellesake en Andere, 1961 (1) S.A. 467 (A).

2) Sien in verband hiermee wat ek reeds vermeld het en let op prof. Beinart se aangehaalde artikel.

3) Sien Jèze, a.w., bl. 73, en die uitspraak van die Conseil d'Etat in die geval Bardy, 29 Desember 1905.

4) Sien E.S.C. Wade in die Appendix tot Dicey se Law of the Constitution, (9e druk) bl. 483, 485.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

die doel en billikheid van die handeling en die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan word nie daaronder inbegrepe nie. Dit verminder die toepassing van die Engelse ultra vires-leerstuk en het die gevolg dat die howe se kontrole gereduseer word tot 'n blote formele toets na die omvang van administratiewe bevoegdhede met betrekking tot die objek van die owerheidshandeling[1].

Anders gestel, 'n mens kan vra of 'n administratiewe handeling in ooreenstemming met die reg moet geskied of in ooreenstemming met die magtigende wet. Volgens die eng opvatting van die ultra vires-beginsel moet die administratiewe handeling net in ooreenstemming met die magtigende wet geskied, met ander woorde as die wet nie onredelikheid, retro-aktiwiteit, ens. verbied nie, word dié praktyke veroorloof. Daar is ook nog 'n ander opvatting en dit is dié een wat ek reeds in Hoofstuk II van die Eerste Deel vermeld het. Hierdie opvatting is myns insiens die verkieslikste. Dit kom op die volgende neer.

'n Administratiewe handeling moet geskied in ooreenstemming met die bedoeling van die wetgewer soos uitgedruk in die magtigende wet, maar moet ook in ooreenstemming wees met daardie reëls van die gemene reg wat die bedoeling van die wetgewer bepaal (algemeen, maar ongelukkig, bekend as die sogenaamde „vermoedens van uitleg"), met ander woorde die administratiewe

---

1) Griffith en Street, a.w., bl. 112: „The doctrine of ultra vires depends for the extent of its application on two separate powers. It depends on the generality or otherwise of the empowering provisions (met ander woorde in hoe 'n mate die objek van die administratiewe handeling bepaal is); and it depends on the attitude which the courts adopt" (dit wil sê of hulle 'n eng of wye opvatting van ultra vires huldig).

Sien Galeotti, a.w., bl. 186, 188 en 189: „... the tendency towards keeping certain grounds of challenge outside the notion of ultra vires seems more in accordance with facts and with the logic of the doctrine of ultra vires." Daarin lê volgens hierdie skrywer, die hoofbeswaar teen die kontrole van die Engelse howe. Slegs as dié howe bereid is om 'n wyer strekking aan die ultra vires-leerstuk toe te ken, sal hul kontrole effektiwiteit bereik, bl. 190: „The future of the English judicial control over public authorities - I mean its expansion, its capacity to reach an intensity similar to that observed for the Italian Consiglio di Stato - will largely depend - if we may venture an opinion - on the willingness of the Courts to take a bolder course - that is - to assume the various grounds of invalidity of administrative decision as settled principles of English law, having a force of their own, as distinct and separate grounds from that of ultra vires". Sien o.a. die Engelse howe se eng toepassing van die ultra vires-beginsel in die sake van Short v. Poole Corporation (1926) 1 Ch. 66; Associated Provincial Picture Houses v. Wednesbury Corporation (1948) 1 K.B. 223.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

handeling moet nie slegs bestaanbaar met die bepalings van die magtigende wet wees nie (compatible), maar dit moet ook in ooreenstemming met die bedoeling van die wetgewer wees (conforme sowel met die magtigende wet as met die reëls van die gemene reg)[1]. Die gemene reg laat nie onbillikheid toe nie, maar die magtigende wet kan in dié besondere geval die gemene reg wysig en onbillikheid veroorloof. 'n Mens kan dus ook die regsreël teen onbillikheid onder die ultra vires-begrip tuisbring. Daar is geen beswaar daarteen om te sê dat ultra vires die ganse reeks van ongeldigheidsgronde dek nie, maar dan moet 'n mens nie aan 'n eng, legalistiese opvatting van dié begrip vasklou nie[2].

2. Toepassing van die ultra vires-leerstuk

Die tweede vraag in verband met die ultra vires-leerstuk is of àl die ongeldigheidsgronde wat daaronder behels word van toepassing is op alle administratiewe handelinge wat ook al hul geaardheid is; met ander woorde word alle administratiewe handelinge, ongeag of hulle wetgewend, regsprekend of suiwer administratief is, aan dieselfde vereistes getoets?

In Suid-Afrika en Engeland is hierdie probleem nog nooit as sodanig bestudeer nie en die opvatting in laasgenoemde land is dat alle vernietigingsgronde van toepassing is, wat ook al die geaardheid is van die betrokke administratiewe handeling of die aksie wat gebruik word. Ek meen dat dit nie nodig is om die Engelse posisie hier te bespreek nie[3]. Wat die Suid-Afrikaanse posisie betref,

---

1) Sien onder Deel Een, Hoofstuk II, die bespreking van prof. Eisenmann se artikel; Stellinga, a.w., bl. 191.

2) 'n Mens kan wel vra of vormvereistes ook onder dié begrip tuisgebring kan word; 'n mens word naamlik nie gemagtig om sekere formaliteite te volg nie. Myns insiens moet die probleem so benader word: 'n owerheidsorgaan moet sy owerheidsgesag in ooreenstemming met die reg uitoefen (d.i. magtigende wet en gemene reg). As algemene reël hoef hy geen formele voorskrifte na te kom by die uitoefening van sy mag nie, met ander woorde hy kan sy bevoegdheid wat die magtigende wet hom toelaat op enige wyse uitoefen. As die wet egter sekere formele voorskrifte stel en hy kom dit nie na nie, handel hy met 'n vryheid wat hom nie veroorloof is nie, met ander woorde hy handel ultra vires.

3) Lefébure, a.w., bl. 78: „... les moyens de recours sont essentiellement les mêmes, qu'elle que soit la voie de recours". Na my mening is Lefébure se gevolgtrekking nie heeltemal korrek nie en ook nie sy standpunt op bl. 77-78 dat geen Engelse skrywer nog in hierdie verband behoorlik onderskei het nie. In sy artikel in die Modern Law Review (15), bl. 189, wys prof. De Smith tog duidelik watter vernietigingsgronde in die geval van certiorari, prohibition en mandamus aangewend mag word. Weliswaar is daarteen sterk besware dat die hof die vernietigingsgronde aanwend al na gelang van die regsmiddel wat gebruik word, maar dit doen nie afbreuk aan die feit dat dié onderskeid wel ingesien is nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

word met 'n paar opmerkings volstaan.

a) In die geval van 'n statutêre appèl teen 'n administratiewe handeling kan die aansoekdoener slegs op dié ongeldigheidsgronde steun wat die wet veroorloof, bv. regs- of feitedwalinge.

b) In die geval van hersiening van administratiewe handelinge kan 'n aansoekdoener op enigeen van die ongeldigheidsgronde steun, omdat enigeen van dié gronde 'n onreëlmatigheid konstitueer. Daar bestaan egter nuanses al na gelang van die geaardhede van die verskillende administratiewe handelinge:

(i) By die aanvegting van 'n wetgewende handeling kan 'n aansoekdoener van enigeen van die ongeldigheidsgronde gebruik maak (behalwe as die wet dit natuurlik inkort).

(ii) Ten opsigte van regsprekende handelinge geld al die ongeldigheidsgronde behalwe sommige gronde wat gemik is op die subjektiewe gesindheid van die regsprekende amptenaar - die aansoekdoener sal wel kan bewys dat die administratiewe regter mala fide opgetree het[1], maar hy sal nie kan aanvoer dat die regter sy bevoegdheid vir 'n verkeerde doel uitgeoefen het nie. Vir hierdie bewering kon ek geen Suid-Afrikaanse gesag vind nie maar die verklaring is eintlik voor die hand liggend. Die doel van regspraak is om 'n regsdispuut of 'n regsonsekerheid op te los. As dié dispuut besleg is of die onsekerheid opgelos is, hoe swak en gebrekkig ook al, is die doel nagekom en alhoewel die beslissing op enige ander grond aangeval kan word, kan die doel daarvan nie betwis word nie. As die regter egter bevooroordeeld is en sy bevoegdheid willens en wetens vir 'n verkeerde doel gebruik, met ander woorde as hy mala fide optree, verrig hy nie meer regspraak in die juridiese sin van die woord nie omdat hy nie meer 'n dispuut besleg of 'n onsekerheid oplos nie, maar tree hy tot die verhouding toe en verrig hy 'n persoonlike handeling onder die dekmantel van owerheidsgesag - d.i. naamlik die bekende geval van die iudex qui litem suam facit.

(iii) In die geval van 'n administratiewe beskikking kan die aansoekdoener op enige ongeldigheidsgrond steun[2] en in die geval van 'n sekere soort administratiewe

---

1) Na aanleiding van Penrice v. Dickson, 1945 A.D. 6 op bl. 18.

2) In hierdie verband gaan ek volkome akkoord met Rose Innes, a.w., bl. 218 se standpunt.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

handeling, naamlik die sogenaamde kwasie-judisiële handeling, kan hy ook op die nakoming van reëls van natuurlike regverdigheid aandring.

3) Die indeling van die ongeldigheidsgronde

Die wyse waarop die ongeldigheidsgronde geklassifiseer word, is 'n vraag van regsklassifikasie en 'n mens moet jou nie daarteen blind staar nie. Aan die ander kant is dit noodsaaklik dat hierdie klassifikasie saamhang met die regsgegewe (d.i. die geaardheid en elemente van die administratiewe handeling), anders word die verskillende ongeldigheidsgronde 'n warboel en weet 'n mens nie hoe om jou met die reg in verband daarmee te bedien nie[1]. Dit is 'n groot beswaar van die Suid-Afrikaanse regswetenskap. 'n Mens vind naamlik 'n massa reëls sonder om te weet wat die samehang is. Die grootste rede vir hierdie verwarring is nie soseer dat die reëls met betrekking tot die ongeldigheidsgronde nie gerangskik is nie, maar dat die hele administratiewe struktuur en die regsreëls wat daarop betrekking het nie bekend is nie. Dit het weinig nut om 'n klomp reëls van judisiële hersiening te bestudeer sonder dat 'n mens weet wat die geaardheid en elemente van die hele administratiefregtelike verhouding is. Dit is die rede hoekom selfs 'n verdienstelike werk soos dié van prof. DE SMITH moeilik hanteerbaar is omdat dit 'n voorafgaande kennis van die hele struktuur en geaardheid van die Engelse staatsadministrasie veronderstel en dié kennis nie in ander Engelse handboeke verkry kan word nie.

In die lig van die Eerste Deel van hierdie ondersoek sal ek die verskillende vernietigingsgronde wat deur ons howe aanvaar word, soos volg rangskik:-

---

1) Vir 'n vergelyking van die Franse en Engelse ongeldigheidsgronde (cas d'ouvertures) sien Lefébure, bl. 94 e.v.; let veral op die moeilikheid wat die Franse het om die inhoud van die kategorie „violation de la loi" vas te stel.

Lefébure maak van die Franse indeling gebruik maar hy is glad nie konsekwent nie. Hy bespreek bv. die vereiste dat 'n owerheidsorgaan sy diskresie moet uitoefen, onder die verbod teen détournement de pouvoir (bl. 105 - Winter v. Simms Motor Units (1946) 62 Times Law Rep. 515) - m.i. val hierdie vereiste onder die groep t.o.v. die outeur van die administratiewe handeling. Die vereiste dat 'n owerheidsorgaan nie irrelevante feite in ag mag neem nie (bl. 104), is 'n voorbeeld van 'n „règle rélative aux motifs". In die geheel lyk dit nie of Lefébure die geaardheid van die verbod teen détournement de pouvoir goed verstaan nie. Hy maak nl. daarvan 'n objektiewe vereiste terwyl dit wesentlik vra na die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

I. Vereistes ten opsigte van die outeur van die administratiewe handeling. Dit is naamlik die objektiewe vereistes wat die reg stel aangaande die bestaan en die bevoegdheid van die outeur.

II. Vereistes ten opsigte van die vorm van die administratiewe handeling.

III. Vereistes ten opsigte van die doel van die administratiewe handeling.

IV. Vereistes ten opsigte van die gevolge van die administratiewe handeling[1].

Dit sou onmoontlik wees om in hierdie hoofstuk al die ongeldigheidsgronde volledig te behandel. Al wat beoog word is om aan te toon hoe 'n wetenskaplike bestudering van dié gronde moontlik kan uitsien en dit soms toe te lig met uitsprake.

I. Vereistes ten opsigte van die Outeur van die Administratiewe Handeling[2]

In wese word hieronder vereis dat die outeur van die administratiewe handeling regtens moet bestaan en tot die handeling bevoeg moet wees, met ander woorde dat hy gemagtig moet wees om die bepaalde handeling te verrig[3].

In ons reg geskied magtiging in die reël deur 'n parlementswet of 'n provinsiale ordonnansie, hetsy uitdruklik of stilswyend. Waar 'n owerheidsorgaan deur middel van 'n parlementswet sy magtiging ontvang, moet die wetsbepalings uitgelê word met behulp van die afleidingsgronde wat ons

---

1) Laasgenoemde groep vereistes word in die Franse wetenskap soms onder die algemene benaming van violation de la loi (regsverydeling of -verbreking) ingesluit - sien Lefébure, bl. 94. Dit is egter 'n benaming wat vir verskeie interpretasies vatbaar is en dit omvat eintlik al die ongeldigheidsgronde.

2) Voorts moet daarop gewys word dat die geldigheidsvereistes wat onder hierdie kategorie geplaas word baie verder strek as die vereistes wat die meeste Franse skrywers onder die rubriek van compétence groepeer - sien o.a. Rivero, D.A., bl. 219-221; De Laubadère, Traité, bl. 367 e.v. Hierdie skrywers groepeer sommige van hierdie vereistes onder die algemene - en soms te vae - rubriek van violation de la loi. Waline, a.w., bl. 452-458, daarenteen gebruik omtrent dieselfde indeling as wat ek aan die hand doen. Met die indeling incompétence bedoel die Franse skrywers nie al die gevalle van bevoegdheidsoorskryding nie want dan sou dit àl die vereistes van 'n geldige administratiewe handeling gedek het, maar slegs dié vereistes wat op die hoedanigheid, bestaan en optrede van die outeur betrekking het.

3) In die Engelse regsliteratuur word soms gesê dat die owerheidsorgaan binne sy jurisdiksie moes gehandel het (sien Lefébure, a.w., bl. 79). Dit is 'n term wat 'n mens egter moet vermy omdat dit eintlik net betrekking het op die regsbevoegdheid van regbanke om sekere sake te bereg.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

howe in dié verband aanwend, naamlik die reëls van wetsuitleg. Die magtiging moet voldoen ten opsigte van die persoon van die outeur (ratione personae), ten opsigte van die omstandighede waarin daardie handeling geskied (ratione loci), ten opsigte van die objek van die administratiefregtelike verhouding (ratione materiae) en ten opsigte van die tyd wanneer die handeling verrig moet word en waarbinne dit regskrag sal hê (ratione temporis)[1].

A. Ratione personae

1) Die eerste vereiste onder hierdie hoof is dat die outeur van die administratiewe handeling 'n owerheidsorgaan moet wees (sien in hierdie verband my bespreking van die subjekte van die administratiefregtelike verhouding).

2) Die outeur van die administratiewe handeling mag nie sy bevoegdheid by wyse van ongeoorloofde delegasie verkry nie[2]. Let egter op wat ek reeds in hierdie verband onder die bespreking van die kontrole van diskresionêre bevoegdhede gesê het.

B. Ratione loci[3]

Magtiging word aan administratiewe organe gegee om handelinge in bepaalde omstandighede te verrig. Soms word dié omstandighede (dit is die feitelike gegewens wat die owerheidsorgaan tot aksie aanspoor) duidelik deur die magtigende wet aangedui, soms word dit in 'n groter mate aan die owerheidsorgaan self oorgelaat om die omstandighede vas te stel. Maar selfs in die tweede geval moet daar altyd 'n sekere feitelike gegewe bestaan voordat die owerheidsorgaan tot die vasstelling van feite oorgaan. Gestel bv. 'n wet gee aan 'n gesondheidsamptenaar die bevoegdheid om reëlings te tref (ontruiming van huise, inenting, ens) as die openbare gesondheid bedreig word; die amptenaar kan self besluit hoe ernstig die bedreiging is en hoe dit bekamp moet word, maar daar moet ten minste feitelike gegewens bestaan

---

1) Ek ontleen hierdie indeling aan dié van Vegting, a.w., I, bl. 228 alhoewel myne meer uitgebreid is. Natuurlik bly dit net 'n doelmatigheidsonderskeiding en die magtiging ten opsigte van die verskillende elemente van die administratiefregtelike verhouding sou ook anders aangedui kon word.

2) Sien Steyn, a.w. bl. 206-210 en o.a. die sake van Mashinini v. Boksburg Town Council, 1958 (4) S.A. 3 (W); Administrator, Cape v. Associated Buildings Ltd., 1957 (2) S.A. 317 (A); Searle v. Director of Hospital Services and Another, 1961 (4) S.A. 218 (T).

3) Hierdie indeling van my van die vereistes ratione loci, word deur Franse skrywers onder die hoof violation de la loi behandel - vgl. o.a. Rivero, D.A., bl. 225. Dit is naamlik die toets na die omringende omstandighede, die motifs van 'n administratiewe handeling.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

(bv. siektegevalle, sterftes, ens.) alvorens hy mag optree. Hierdie feitelike omstandighede kan altyd deur die hof getoets word - in die eerste geval moet al die wetsvermelde feite bestaan alvorens die owerheidsorgaan die gemagtigde handeling kan verrig[1]; in die tweede geval moet daar, objektief gesien, genoegsame feite bestaan om die gemagtigde handeling te veroorloof. In ons reg word dit gewoonlik verstaan onder die vereiste dat die owerheidsorgaan sy aandag aan die saak moet skenk[2]. Dit beteken egter nie dat as die owerheidsorgaan self tevrede is dat die feite bestaan die saak daarmee afgedaan is nie; dit is nie 'n toets na die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan nie, maar 'n objektiewe toets na die bestaan van genoegsame relevante feite. Dit is 'n toetsingsgrond wat nog geweldig deur ons howe afgeskeep is omdat die howe meesal net na die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan vra, en as laasgenoemde bona fide is (wat baie keer net 'n onkunde is), is die hof tevrede dat hy (die owerheidsorgaan) sy aandag aan die saak gegee het. Natuurlik moet die hof hier 'n mate van krediet aan die administratiewe insig van die owerheidsorgaan gee, maar niks behoort die hof te verhoed om bv. self vas te stel of die openbare veiligheid[3]

---

1) Sien bv. die saak van Lenz Township Co. (Pty.) Ltd., v. Administrator Transvaal, 1960 (2) S.A. 22 (T) op. bl. 23-24.

2) Sien in hierdie verband wat ek reeds gesê het ten opsigte van die toetsing van 'n administratiewe diskresie en die sake daar vermeld; Steyn, a.w., bl. 198 e.v.

3) T.o.v. die vereistes vir die uitoefening van noodmagte ingevolge wet No. 3 van 1953 bestaan daar in ons reg 'n opvallende teenstrydigheid. In die saak van Stanton v. Minister of Justice and Others, 1960 (3) S.A. 353 (T) sê regter Jansen op bl. 355: „The condition for the exercise of the power of arrest and detention is not the factual state of danger to public order or safety - it is the opinion of the Minister, magistrate or commissioned officer". Dit is 'n uiters gevaarlike benadering want dit beteken dat die saak heeltemal in die willekeur van die owerheidsorgane lê. Weliswaar laat die wet 'n groot mate van vryheid aan dié amptenare oor, maar daar moet 'n minimum van feitelike omstandighede wees, naamlik die proklamasie van 'n noodtoestand deur die Staatspresident (art. 3 van die wet) en 'n sekere mate van fisieke optrede aan die kant van die persone wat die veiligheid in gevaar stel, want die reg bemoei hom nie met die opinies of denke van 'n persoon nie.

In die saak van Brink & Others v. Commissioner of Police, 1960 (3) S.A. 65 (T), daarenteen, was regter Galgut bereid om hom oor die feitelike toestand uit te spreek: „In all these circumstances it is my view that the correct approach in this matter is to act on the basis that the safety of the State as such is not endangered". (bl. 68). Myns insiens is dit verreweg die verkieslikste benadering.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

of die openbare sedelikheid[1] in gevaar gestel word nie en niks behoort die aansoekdoener te verhoed om ook deskundige getuienis in dié verband te lei nie.

Onder die vereiste dat 'n owerheidsorgaan aandag aan die bestaande feitelike omstandighede moet gee, val ook die vereiste dat hy nie sy opinie oor die bestaan al dan nie daarvan onder die leiding van 'n ander persoon mag stel nie[2].

C. Ratione materiae

Hieronder val die vereiste dat die owerheidsorgaan (die outeur) die bevoegdheid moes gehad het ten opsigte van die objek van die administratiefregtelike verhouding - sien onder Hoofstuk III van die Eerste Deel wat reeds in verband daarmee gesê is. 'n Stadsraad wat bv. die bevoegdheid het om verkeer te reël, mag nie daarmee openbare optogte verbied nie[3]; 'n stadsraad wat die bevoegdheid het om handel te reël en te reguleer, mag nie daardeur sekere handelsaktiwiteite verbied nie. Die minister wat die bevoegdheid het om 'n versoeningraad vir nywerheidsgeskille aan te stel, mag nie so 'n raad aanstel as daar nie 'n dispuut bestaan nie[4]. In hierdie verband voorsien ons gemene reg (d.w.s. regspraak of gemene reg - sogenaamde vermoedens van uitleg) 'n paar besondere reëls:-

1) Waar die magtigende wet aan 'n owerheidsorgaan die bevoegdheid verleen om te „reël en te beheer", mag daar nie verbied word nie[5].

---

1) Niks behoort bv. die hof te verhoed nie om self vas te stel (met behulp van deskundige getuienis as dit nodig is) of 'n boek vir die algemene publiek toeganklik is en wat die kunswaarde daarvan is (veral in die geval van vertalings uit vreemde letterkunde kan die hof kennis neem van buitelandse beskouings oor die boek).

2) Sien hieroor wat ek reeds gesê het by die hersiening van 'n administratiewe diskresie en die sake van Greatex Knitwear (Pty.) Ltd. v. Viljoen & Others, N.N.O., 1960 (3) S.A. 338 (T); University of Pretoria v. Minister of Education, 1948 (4) S.A. 79 (T), en Steyn, a.w., bl. 208.

3) Onderskei hierdie van 'n geval van détournement de pouvoir. In hierdie geval reël die stadsraad inderdaad die verkeer en dit mag die uitsluitlike doel van die stadsraad wees, maar die uitdruklike bepaling van die verbod is om optogte te verhinder, met ander woorde die stadsraad reël verkeer op so 'n wyse dat optogte verbied word. Dit is 'n ongemagtigde wyse om verkeer te reël.

4) Sien Wellington Municipality v. Deputy Minister of Labour & Another, (4) S.A. 353 (K).

5) Sien o.a. R. v. Williams, 1914 A.D. 460; R. v. Van Eeden, 1961 (1) S.A. 741 (K); Slambe v. Johannesburg City Council, 1951 (4) S.A. 93 (T); Landelike Lisensieraad, Krugersdorp v. Cassim & Andere, 1961 (3) S.A. 126 (A); R. v. Bilse, 1953 (2) S.A. 770 (O); R. v. Podbrey & Another, 1948 (2) S.A. 195 (K); R. v. Hemstead, 1953 (4) S.A. 186 (T);

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

2) 'n Administratiewe owerheidsorgaan mag hom nie met die regspraak van die burgerlike howe bemoei nie[1].

3) 'n Owerheidsorgaan mag nie algemene bepalings maak by wyse van besluit nie.

Hierdie vereiste word verklaar in die lig van die onderskeid tussen algemene en indiwiduele administratiefregtelike verhoudings - sien die bespreking van die aangeleentheid onder Hoofstuk III, Eerste Deel en die sake deur my daar vermeld.

Om die magtiging van 'n owerheidsorgaan ten opsigte van die materie of die objek van die administratiefregtelike verhouding vas te stel, maak ons howe gebruik van sekere reëls van wetsuitleg om sogenaamde versweë bevoegdhede vas te stel[2]. Deur middel van hierdie reëls van wetsuitleg word versweë bevoegdhede vasgestel ex consequentibus (quando lex aliquid alicui concedit conceditur et id sine quo res ipsa esse non potest)[3], ex accessorio eius, de quo verba loquuntur[4], a natura ipsius rei[5], en ex necessitate[6]. Net soos die reël van wetsuitleg expressio unius est exclusio alterius[7] is bogenoemde reëls eintlik geen regsreëls nie maar gebruiklike

---

Arenstein v. Durban Corporation, 1952 (1) S.A. 279 (A); Van Rooy v. Law Society O.F.S. & Another, 1953 (3) S.A. 580 (O); S. v. Schoenfeld, 1963 (4) S.A. 77 (T).

1) Sien Steyn, a.w., bl. 79, 216 en o.a. Oranjezicht Estate Ltd. v. Registrar of Deeds, 1924 C.P.D. 329, Wade v. Westville Town Board, 1949 (3) S.A. 37 (N); Chesterfield House (Pty.) Ltd. v. Administrator Transvaal and Others, 1951 (4) S.A. 421 (T) en Johannesburg City Council v. Chesterfield House (Pty.) Ltd., 1952 (3) S.A. 809 (A); Welkom Village Management Board v. Leteno, 1958 (1) S.A. 490 (A) op bl. 502; S.A. Motor Racing Co. Ltd., & Others v. Peri-Urban Health Board, 1955 (1) S.A. 334 (T).

2) Sien Steyn, a.w. bl. 193-198 en die sake deur hom daar vermeld.

3) Sien o.a. Johannesburg City Council v. Makaya, 1945 A.D. 252; Lekhari v. Johannesburg City Council, 1956 (1) S.A. 552 (A); Jauka v. Port Alfred Municipality, 1960 (4) S.A. 296 (E).

4) Pretoria City Council v. S.A. Organ Builders Ltd., 1953 (3) S.A. 400 (T).

5) Williams v. Johannesburg Municipality, 1915 T.P.D. 365; Wilson & Others v. Mayot & Councillors of the Borough of Durban, 1920 N.P.D. 5 (vgl. hierdie saak interessantheidshalwe met die Engelse saak van Roberts v. Hopwood, 1925 A.C. 578).

6) S.A. Medical Council v. Maytham, 1931 T.P.D. 45; Govindamma v. Tobacco Industry Control Board, 1944 N.P.D. 367; R. v. Jeremiah, 1956 (1) S.A. 8 (S.R.).

7) Sien Steyn, a.w. bl. 50, asook o.a. Butterworth Bantu School Board & Another v. Sihlali, 1957 (4) S.A. 451 (A); R. v. African Car Hire (Pty.) Ltd., 1956 (4) S.A. 1 (K); R. v. Ngwela, 1954 (1) S.A. 123 (A); Broadway Mansions Ltd., v. Pretoria City Council, 1955 (1) S.A. 517 (A).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

afleidings wat die howe sal aanwend om vas te stel hoe ver 'n owerheidsorgaan se bevoegdheid ten opsigte van die materie sal strek waarop dié bevoegdheid betrekking het. Hulle is geen regsreëls nie omdat die hof nie verplig is om hulle toe te pas nie. (Weens ons presendenteleer kan dit natuurlik gebeur dat die appèlhof in 'n sekere geval ex necessitate 'n bevoegdheid in 'n magtigende wet gevind het. As dieselfde geval hom later weer in 'n ander hof voordoen, moet daardie hof die appèlhof se interpretasie volg - 'n mens kan egter nie sê dat die ex necessitate-reël nou 'n verpligtende regsreël geword het nie; dit is die magtigende wet se bepaling, soos geïnterpreteer deur die appèlhof, wat die geldende reg is). Die rede waarom hierdie reëls nie regsreëls is nie, is eintlik voor die hand liggend: hulle het geen inhoud nie. Anders as bv. die reël dat 'n owerheidsorgaan nie die jurisdiksie van die burgerlike howe mag inkort nie, en wat 'n selfstandige inhoud het, sê 'n reël soos die expressio unius op sigself eintlik niks nie: dit is slegs 'n instrument in die geval van 'n bepaalde wetsonsekerheid, - dan nog is daar niks wat die hof verplig om dit toe te pas of nie.

Die gevolg van die toepassing van hierdie reëls van wetsuitleg is dat ons howe in sommige gevalle 'n tendens openbaar het om toegeeflik te wees en maklik sogenaamde versweë bevoegdhede aan te neem. In ander gevalle was die howe weer nie bereid om dié reëls toe te pas nie en wou hulle dus nie versweë bevoegdhede aanneem nie[1]. Die moeilikheid wat so ontstaan het, is dat dit vandag baie onseker geword het oor watter houding die howe gaan inslaan. Omdat die toepassing van reëls van wetsuitleg uiteraard wisselvallig is en afhang van iedere magtigende wet se bepalings, kan 'n mens geen algemene prinsipe hier voorsien nie. Die howe behoort egter die volgende in ag te neem:

a) 'n Reël van wetsuitleg mag nie aangewend word om 'n regsreël van sy krag te ontneem nie, want daar bestaan 'n algemeen geldende regsreël dat die gemene reg so min moontlik deur die wetgewer gewysig moet word. 'n Hof moet dus nie maklik deur middel van reëls van wetsuitleg sover kom om onredelike,

---

1) Vir gevalle waar die Appèlhof 'n eng opvatting gehuldig het, sien bv. die Arenstein-beslissing supra; Tayob v. Ermelo Local Transportation Board & Another, 1951 (4) S.A. 440 (A); Pretoria-North Town Council v. A.I. Electric Ice Cream Factory (Pty.) Ltd., 1953 (1) S.A. 1 (A); S. v. Naidoo, 1963 (3) S.A. 129 (T); Springs Town Council v. Soonah, 1963 (1) S.A. 659 (A). Vir voorbeelde waar die Appèlhof weer bereid was om versweë bevoegdhede te aanvaar, sien o.a. die Broadway Mansions Ltd.-saak supra; R. v. Ramatlo, 1955 (2) S.A. 331 (A); Minister of the Interior v. Lockhat & Others, 1961 (2) S.A. 587 (A) op bl. 602.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

diskriminerende, terugwerkende magte aan die administrasie toe te ken nie.

In alle geval moet die hof hom nie net blindstaar teen die magtigende wet nie. Daar is baie reëls van administratiefreg wat gemeenregtelik van aard is en net in die lig van die hele administratiewe struktuur en sy owerheidsgesag verstaan kan word, bv. die kwessie van retroaktiwiteit van administratiewe handelinge, die opskorting of vernietiging of die versekering van die regskrag van administratiewe handelinge, ens.

b) Aangesien die meeste van bogenoemde reëls van wetsuitleg veronderstel dat die hof kennis sal dra van die materie van die administratiefregtelike verhouding, moet die hof nie ligtelik besluit dat 'n bevoegdheid ex necessitate, a natura ipsius rei, ens. toegeken is alvorens hy hom nie deeglik vergewis het wat die aard en omvang van dié materie is nie. Dit mag in baie gevalle die voorlegging van gespesialiseerde getuienis vereis.

D. Ratione temporis

'n Owerheidsorgaan mag nie sonder magtiging 'n handeling met retrospektiewe regskrag verrig nie[1]. Oor die vraag wanneer 'n administratiewe handeling terugwerkende krag het en oor die inhoud en toepassing van art. 12 van die Interpretasiewet is reeds in Hoofstuk III, Eerste Deel, onder 'n bespreking van die administratiefregtelike verhouding, gehandel. Die saak word vir doeleindes van hierdie ondersoek daar gelaat.

Voorts beteken hierdie vereiste dat 'n owerheidsorgaan alleen mag optree op dié tydstip wat deur die magtigende wet aangedui word. Dit spreek vanself dat as die magtigende wet bepaal dat 'n lisensieraad hernuwings gedurende die eerste maand van elke jaar mag uitreik, dié raad nie 'n hernuwing in Julie kan uitreik nie.

II. Vereistes ten opsigte van die Vorm van die administratiewe handeling

Elke administratiewe handeling moet in 'n sekere vorm ingeklee wees. 'n Lisensiesertifikaat moet bv. op 'n voorgeskrewe formulier verleen word, ens. Hierdie voorskrifte aangaande die vorm van die administratiewe handeling kan òf van gemeenregtelike oorsprong wees, òf dit kan in die betrokke wet voorgeskryf wees.

---

1) Sien Steyn, a.w., bl. 82, 220 en o.a. die sake van Garydale Estate and Investment Co. v. Johannesburg Rent Board, 1957 (2) S.A. 473 (W); Sarahbibi v. Principal Immigration Officer, 1957 (2) S.A. 175 (N).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

By 'n bestudering van formele voorskrifte van 'n administratiewe handeling moet 'n mens veral in gedagte hou dat 'n administratiewe handeling nie terloops of toevallig gebeur nie. 'n Administratiewe handeling het benewens die verrigting van dié handeling, ook 'n aanloop en 'n afloop, met ander woorde sekere handelinge gaan die handeling vooraf en sekere handelinge volg op dié handeling. Voordat 'n lisensie-owerheid bv. 'n lisensiesertifikaat uitreik, moet daar 'n aansoek wees en ná die uitreiking moet dan kennis daarvan gegee word. Wetlike formele voorskrifte het gewoonlik betrekking op hierdie voorafgaande of preliminêre en opvolgende of uitvoerende handelinge, en die vraag wat dikwels voor ons howe kom, is om vas te stel of hierdie voorskrifte dwingend is of nie, met ander woorde of hulle nie-nakoming of gebrekkige nakoming die materiële geldigheid van die administratiewe handeling aantas of nie.

A. Statutêre voorskrifte ten opsigte van die vorm van die administratiewe handeling

Formele statutêre voorskrifte is uiteenlopend van geaardheid en hang van die betrokke wet af. Gewoonlik het dit betrekking op die wyse van aansoek om administratiewe vergunning, prosedures van ondersoeke, reëls in verband met kennisgewing, ens. Die belangrike vraag wat in verband met hierdie voorskrifte ontstaan, is wat die effek sal wees as 'n administratiewe orgaan in die uitoefening van sy bevoegdheid hulle nie nakom nie of gebrekkig nakom. Het die nie-nakoming ongeldigheid tot gevolg, of tas dit nie die regsgeldigheid van die handeling aan nie[1]? Ons gemeenregtelike skrywers is nie hieroor eens nie. Sommige verklaar dat 'n handeling wat nie in ooreenstemming met 'n voorgeskrewe prosedure geskied nie sonder meer ongeldig is, terwyl ander weer van mening is dat nietigheid nie in alle gevalle volg nie. Die standpunt van ons howe is dat die nie-nakoming van sulke voorskrifte oor die algemeen ongeldigheid tot gevolg het. Dit is egter onderhewig aan baie uitsonderings. In die sleutelvonnis, Standard Bank v. Estate van Rhijn[2] verklaar die hof: „After all, what we have to get at, is the intention of the Legislature"[3]. In die saak van Sutter v. Scheepers[4] verklaar die hof dat

1) Sien Steyn, a.w., bl. 177-186.

2) 1924 A.D. 274.

3) Sien ook o.a. Messenger of the Magistrate's Court, Durban v. Pillay, 1952 (3) S.A. 678; (A) R. v. Busa, 1959 (3) S.A. 385 (A) op bl. 390; R. v. Lewinsohn, 1922 T.P.D. 366.

4) 1932 A.D. 173.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

geen algemene reël in dié verband opgestel kan word nie maar dat die vraag elke keer beslis word met inagneming van alle oorwegings wat ter sake is.

Die vraag wat hom nou voordoen, is hoe hierdie oorwegings vasgestel moet word en wat hulle toepassing is[1]. Myns insiens is hierdie oorwegings reëls van wetsuitleg, met ander woorde dit lê in die diskresie[2] van die hof om vas te stel of 'n statutêre voorskrif verpligtend of slegs aanwysend is. In geen geval is die hof verplig om uitvoering aan een van dié reëls te gee nie - as 'n formele voorskrif daarop gemik is om inkomste vir die staat te verseker, is dit gewoonlik 'n aanduiding dat dit nie 'n verpligtende voorskrif is nie; aan die ander kant, as nie-nakoming van dié voorskrif moontlik tot onregverdigheid en onbillikheid kan lei[3], sal die hof besluit dat die reël tog verpligtend is. Om vas te stel of nie-nakoming tot onregverdigheid sal lei, lê in die diskresie van die hof.

In dieselfde mate as wat die hof die diskresie het om vas te stel of 'n formele voorskrif verpligtend of slegs aanwysend is, het die administratiewe orgaan ook die diskresie om self te besluit of hy hom aan die voorskrif gaan hou of nie[4].

---

1) Vir 'n lys van die oorwegings, sien Steyn, a.w. bl. 181 e.v.

2) Volgens Freund, a.w. bl. 129, het 'n mens hier eintlik te doen met 'n „dispensing power", gepaard met 'n diskresie (sien ook bl. 137).

3) Sien o.a. R. v. Rajah, 1955 (3) S.A. 276 (A); Eastern Transvaal Garage v. Harland, 1950 (2) S.A. 778 (T); Bhigjee v. Dundee Rural Licensing Board, 1960 (2) S.A. 244 (N); R. v. Noorbhai, 1945 A.D. 64; Jajhay v. Rent Control Board, 1960 (3) S.A. 189 (T).

4) Venezia, a.w., bl. 17 is van mening dat die administrasie nie 'n diskresie het ten opsigte van die formele voorskrifte van 'n wet nie, maar dat dit net 'n kwessie van interpretasie van die wetsvoorskrif is: „De toute facon, le problème est facile à résourdre et n'entraîne aucune autre difficulté que peut-être celle de l'interpretation d'une règle plus ou moins ambiquë". Volgens ons reg het 'n mens hier inderdaad met 'n diskresie te doen omdat sulke oorwegings soos onregverdigheid, onbillikheid en oogmerke van die wetgewer (dit is bevordering van die openbare belang) ook 'n rol speel. Op bl. 46 beweer Venezia: „Toute règle en 'peut' ou 'pourra', et non en 'doit' ou 'devra' inclut du pouvoir discrétionnaire, même si les trois elements (motifs, objet et but) à envisager ultérieurement sont absolement déterminés". Met ander woorde hierdie skrywer erken dat waar die wetgewer voorskryf dat die owerheidsorgaan van 'n sekere prosedure kan ('n teëstelling met moet) gebruik maak, het 'n mens met 'n diskresie te doen - sien R. v. Rajah, 1955 (3) S.A. 276 (A) op bl. 280; Hurwitz v. S.A. Mining & General Assurance Co. Ltd., 1958 (4) S.A. 136 (T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Hierdie diskresie wat die administratiewe orgaan het om te besluit of die voorskrif verpligtend of slegs aanwysend is, is volkome hersienbaar deur die howe. Dit is 'n duidelike voorbeeld van 'n algeheel gebonde administratiewe diskresie omdat die hof hom ook oor die wenslikheid van so 'n administratiewe besluit sal kan uitspreek. Gestel bv. 'n administratiewe orgaan besluit om nie 'n voorskrif na te kom nie omdat dit in die betrokke geval tot onbillikheid sal lei. Die hof kan die wenslikheid van dié besluit in heroorweging neem en miskien besluit dat nie-nakoming nie onbillik vir die betrokke party tot die administratiefregtelike verhouding sal wees nie, en gevolglik op die nakoming van die reël aandring.

Die moontlike gevaar wat daar kan bestaan om aan 'n administratiewe orgaan self oor te laat om te besluit of 'n formele wetsvoorskrif dwingend is of nie, word in 'n hoë mate geneutraliseer deur die feit dat die hof hierdie diskresie volkome kan hersien. Dit verminder egter nie die wenslikheid dat die howe as 'n reël moet stel dat wetlike formele voorskrifte dwingend is nie en slegs in uitsonderlike gevalle dié reëls as bloot aanwysend moet aanvaar. In geen geval mag die administratiewe orgaan op dié wyse 'n ander reël van die administratiefreg, hetsy statutêr, hetsy gemeenregtelik, verbreek nie. Gestel bv. die wet skryf sekere prosedures in verband met die promulgasie van ondergeskikte wetgewing voor, dan mag die administratiewe orgaan nie hierdie voorskrifte op so 'n wyse verontagsaam dat dit inderdaad nie meer op promulgasie neerkom nie, selfs al is dié voorskrifte hoe positief en algemeen ook al gestel. 'n Verdere ontwikkeling sal wees as die howe sommige van hul afleidings as algemeen bindende regsreëls konstateer. Dit is blykbaar wat reeds gebeur het in die geval van die reël dat die voorskrif bindend is waar 'n handeling binne 'n bepaalde termyn verrig moet word en geen bevoegdheid om die termyn te verleng aan die howe gegee word nie[1]. Ander voorbeelde van sulke reëls wat moontlik vandag reeds as bindende regsreëls geld, is die reël dat as 'n bepaling of voorskrif handelingsbevoegdheid beperk en dit nie nagekom word nie, dit ongeldigheid tot gevolg het, of die reël dat voorskrifte wat net ten doel het om staatsinkomste

---

1) Sien Hercules Town Council v. Dalla, 1936 T.P.D. 229: „There seems to be one rule which stands clear, that prescriptions as to time are always obligatory unless power of extending the time is given to the Court" (my onderstreping). Sien ook Le Roux v. Grigg-Spall, 1946 A.D. 249; R. v. Noorbhai, 1945 A.D. 64; Pio v. Franklin, 1949 (2) S.A. 442 (K). Vgl. daarteenoor Ramusi v. Inc. Law Society Tvl., 1964 (3) S.A. 458 (T).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

te verseker net aanwysend is[1]. Maar aan die ander kant is dit onmoontlik om die posisie absoluut te reël omdat formele voorskrifte so verskillend van aard is en wissel van wet tot wet. Dit is verkieslik dat aan die administrasie 'n sekere mate van diskresie in hierdie verband gelaat word, maar dit is ook noodsaaklik dat die howe voortgaan om hierdie diskresie volledig te beheer.

B. Gemeenregtelike voorskrifte ten opsigte van die vorm van administratiewe handelinge

1. Die wyse waarop die administratiefregtelike bevoegdheid uitgeoefen word, moet duidelik en nie vaag en verwarrend wees nie[2].

Hierdie vereiste het betrekking op die wyse van uitvoering van die administratiewe besluit. Gewoonlik kom dit ten opsigte van ondergeskikte wetgewing in die howe ter sprake. Die vereiste geld egter ewe goed vir regsprekende en administratiewe handelinge: die verwyderingsbevel van 'n lokasiesuperintendent kan bv. so onduidelik wees dat persone wat daardeur geraak word nie presies weet wat hulle te doen staan nie. So kan die uitspraak van 'n administratiewe regbank ook so onduidelik wees dat 'n party wat dit wil betwis nie weet wat die effek van die uitspraak in werklikheid is nie.

Die toets na die duidelikheid van administratiewe uitvoeringshandelinge is 'n objektiewe toets na die geaardheid en toepassing daarvan[3]. Met ander woorde die hof moet hom in die plek van die gemiddelde man stel en

---

1) McLoughlin (N.O.) v. Turner, 1921 A.D. 537; De Meyer v. Bam, 1951 (4) S.A. 68 (N). Natuurlik moet 'n mens hierdie voorskrifte in hulle korrekte verband sien. 'n Formele voorskrif wat betrekking het op 'n privaatregtelike handeling wat beoog om die staat se inkomste te verseker, mag net aanwysend wees terwyl 'n voorskrif met betrekking tot 'n administratiefregtelike handeling verpligtend kan wees wat ook beoog om die staat se inkomste te verseker. Dit sal afhang van die algemene reëls van die privaat- of administratiefreg al na gelang van die geval: die wetsvoorskrif wat bepaal dat daar 'n inkomsteseël op 'n skulderkentenis geplaas moet word, maak nie dié erkentenis ongeldig as die ander privaatregtelike vereistes nagekom is nie, terwyl 'n motorlisensie wat nie deur die betaling van 'n geldbedrag hernu is nie, ongeldig word omdat hernuwing juis geskied deur die betaling van 'n geldbedrag - dit is naamlik 'n reël van administratiefreg en nie net 'n reël om staatsinkomste te verseker nie.

2) Sien Steyn, a.w. bl. 213-216 en die sake deur hom vermeld.

3) Sien o.a. Sacky v. Germiston Municipality, 1926 T.P.D. 384; R. v. Demba, 1952 (2) S.A. 244 (T); R. v. Scorgie, 1959 (1) S.A. 208 (T); R. v. Basson, 1957 (1) S.A. 120 (O); R. v. Erasmus, 1956 (4) S.A. 126 (N) - die korrektheid van laasgenoemde beslissing is egter, met respek gesê, twyfelagtig; S. v. Arenstein and Others, 1963 (2) S.A. 599 (N).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

vra of die administratiewe handeling begrypbaar is. As die handeling begrypbaar is, val hierdie ongeldigheidsgrond weg - ander ongeldigheidsgronde mag natuurlik nog wel van toepassing wees[1]. Hieruit volg dit dat vir doeleindes van hierdie ongeldigheidstoets die werklike bedoeling en oogmerke van die administratiewe orgaan irrelevant is - die hof is geen instansie om die lompheid, onkundigheid of slordigheid van die administrasie te verbeter nie. Op grond van dié oorweging kan beswaar gemaak word teen die hof se uitlating in die saak van Minister of Labour v. Port Elizabeth Municipality[2]: „If the language of the Statute is not clear and would be nugatory if taken literally, but the object and the intention are clear, then the Statute must not be reduced to a nullity merely because the language is somewhat obscure" (my onderstreping). Die vraag is of die wetgewende maatreël se bepalings duidelik is, want dit is hoofsaaklik daaruit dat die bedoeling van die orgaan vasgestel word. Die hof mag nie sy eie tegniese kennis of eie vernuf aanwend om die bedoeling van die orgaan na te speur nie. Natuurlik beteken dit nie dat die hof 'n maatreël ongeldig sal verklaar as daar net 'n redelik verklaarbare fout ingesluip het nie.

Die grond van die verbod teen vaagheid is te vinde in die sogenaamde vermoede van wetsuitleg dat die wetgewer nie absurde gevolge beoog nie[3]. Hierdie reël van die gemene reg het 'n dubbele toepassing:-

a) In die geval van parlementêre wetgewing beteken dit dat die hof 'n redelike interpretasie aan wetsvoorskrifte sal gee en dit nie tot absurde konsekwensies sal dryf nie.
b) In die geval van administratiewe bevoegdhede wat van 'n parlementswet ontleen is, beteken dit dat die administratiewe orgaan nie sy bevoegdhede op 'n vae en verwarrende,

---

1) In R. v. Jopp & Another, 1949 (4) S.A. 11 (N) op bl. 14, is die toets wat toegepas moet word om vas te stel of 'n regulasie weens vaagheid ongeldig is, soos volg geformuleer: „Having ascertained the meaning, the Court must then ask itself whether the by-law or regulation so construed, indicates with reasonable certainty to those who are bound by it, the act which is enjoined or prohibited; if it does, it is good, if it does not, it is bad - that is the end of the matter. The test is whether a reasonably precise meaning is ascertainable".
Myns insiens is die toets nie om vas te stel wat wou die maatreël beoog en dan te vra of die maatreël dit werklik behels nie, maar eenvoudig die vraag of wat die maatreël beoog, vasstelbaar is (volgens die toets van die redelike man), m.a.w. die beoogde doelstellings van die administratiewe orgaan speel hier geen rol nie.

2) 1952 (2) S.A. 522 (A).

3) Sien Steyn, a.w., bl. 114.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

dit wil sê absurde wyse sal uitoefen nie. Moontlik kan absurd wyd opgeneem word sodat dit onredelike en onbillike administratiewe handelinge ook insluit, alhoewel sulke handelinge glad nie juis absurd hoef te wees nie. Die verkieslikste is om absurditeit in sy gewone betekenis op te neem, dit wil sê iets wat geen betekenis het nie. Dit is nie die hof se taak om 'n moontlike betekenis te gaan soek of dit na gelang van die orgaan se bedoeling te konstrueer nie. Al wat hy moet doen is om die objektiewe vaagheid daarvan te konstateer. Soos by alle objektiewe toetse moet die hof egter die aard en moontlike toepassing van die administratiewe handeling ondersoek. By die beoordeling van die vaagheid van 'n maatreël wat op handelslui van toepassing is, of op geneeshere, moet die hof die gespesialiseerde kennis wat sulke onderdane het nie verontagsaam nie. Daarom mag die hof selfs gespesialiseerde getuienis vereis.

2. Reëls van natuurlike regverdigheid

Hierdie reëls het betrekking op die verrigtinge wat 'n administratiewe besluit voorafgaan en daaraan uitvoering verleen. Hulle moet volgens ons gemene reg nagekom word in die geval van sogenaamde kwasie-judisiële handelinge. Omdat hierdie reëls 'n maklike praktiese toepassing vind, kom hulle baie in ons howe ter sprake en dit kan met reg gesê word dat ons howe op dié wyse 'n kragtige middel gevind het om administratiewe handelinge te kontroleer. Ongelukkig was dit nie altyd 'n substansiële kontrole nie maar baie keer 'n hoogs formele sensuur van administratiewe prosedures. Sonder om op die hele gemeenregtelike agtergrond van hierdie reëls in te gaan[1], sal 'n paar opmerkings oor die betekenis, toepassing en geaardheid van dié reëls gemaak word.

a) Die betekenis van die reëls van natuurlike regverdigheid

(1) Die audi alteram partem-reël:-

(i) Eerstens word onder hierdie reël verstaan dat alle onderdane wat moontlik deur die uitoefening van 'n administratiewe diskresie geraak sal word, die geleentheid moet kry om hulle saak te stel. Die stel van die party se saak hoef nie noodwendig mondeling te wees nie maar kan ook skriftelik geskied en dit hoef ook nie formeel te wees nie.

(ii) Tweedens word onder die audi alteram partem-

---

1) Sien hieroor bv. Raubenheimer, a.w., bl. 152 e.v.; L.A. Rose Innes, a.w., bl. 144-172.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

reël verstaan dat enige oorwegings wat teen 'n party tel wat deur die besluit geraak gaan word, aan daardie party meegedeel moet word[1].

(2) Die administratiewe orgaan moet redes vir sy besluit verskaf. Hierdie reël het nog weinig toepassing by ons gevind[2] en is hoofsaaklik te wyte aan die feit dat die howe nie die uitoefening van 'n administratiewe diskresie korrek verstaan nie. Die reël impliseer nie dat die administratiewe orgaan die wenslikheid of opportuniteit van sy besluit moet verduidelik nie, maar dat die feite wat hy tot sy beskikking gehad het toe hy tot die besluit gekom het openbaar moet word. Dit verskaf die beste manier vir die hof om die bestaan van die feite te kontroleer (sien vorentoe) en die hof behoort op die blootlegging van dié feite aan te dring; indien die blootlegging van die feite teen die staatsbelang is, is dit die administrasie se plig om hom op privilegie te beroep[3].

(3) Die administratiewe orgaan moet vry wees van vooroordeel[4]. Hieronder word ook die reël ingesluit dat niemand regter

---

1) Sien Steyn, a.w., bl. 235-239; Loxton v. Kenhardt Liquor Licensing Board, 1942 A.D. 287 op bl. 315; Down v. Malan N.O. en Andere, 1960 (2) S.A. 734 (A) op bl. 742 en my aantekening daaroor in die T.H.R.-H.R., 1960, bl. 288-292; Dhulam & Others v. Nigel Town Council, 1961 (1) S.A. 174 (W); Scheibe v. Rustenburg Liquor Licensing ard, 1948 (3) S.A. 154 (T); Thubela v. Pretorius N.O. and Another, 1961 (4) S.A. 506 (K).

2) Sien Raubenheimer, a.w., bl. 166; L.A. Rose Innes, a.w., bl. 189-200, Hfst. 13; Rajah and Another v. Ventersdorp Town Council, 1952 (4) S.A. 351 (T); Pretoria North Town Council v. A.1 Electric Ice-Cream Factory (Pty.) Ltd., 1953 (3) S.A. 1 (A). Joyi v. Minister of Bantu Administration and Development, 1961 (1) S.A. 210 (K) - hier beslis die hof dat die vermelding van redes ingevolge art. 5 (i) ter van wet No. 38 van 1927 in die Goewerneur-generaal se diskresie lê; dit is waar dat die Goewerneur-generaal nie die opportuniteit van sy optrede hoef te regverdig nie, maar sy diskresie kom tog glad nie ter sprake by die konstatering van die bestaan van objektiewe feite nie. Dit is te hope dat meer howe die uitspraak in die saak van Livestock & Meat Industry Control Board v. Robert S. Williams (Pty.) Ltd., 1963 (4) S.A. 592 (T) sal navolg; dáár het die hof beslis dat alhoewel die owerheidsorgaan nie verplig is om redes vir sy besluit te gee nie, die gevolgtrekking uit sy weiering gemaak kan word dat hy nie behoorlik aandag aan die saak gegee het nie.

3) Kabinetsnotules is 'n voorbeeld van sulke gepriviligeerde inligting: Nyangeni v. Minister of Bantu Administration and Development and Another, 1961 (1) S.A. 547 (E). Sien verder Rose Innes, a.w., bl. 193. Sien ook Kloppenburg v. Minister of Justice, 1964 (1) S.A. 813 (D).

4) Sien Steyn, a.w., bl. 245 e.v.; Rose Innes, a.w., bl. 173 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

in sy eie saak mag wees nie[1]. Let daarop dat hierdie toets geheel en al objektief is, met ander woorde die hof vra nie of daar werklike vooroordeel was nie (want dan val dit onder die subjektiewe verbod teen mala fides), maar of die objektiewe omstandighede van so 'n geaardheid is dat dit die administratiewe orgaan bevooroordeeld kan stem.

Omdat die reëls van natuurlike regverdigheid, en veral die audi alteram partem-reël, se nakoming maklik vasgestel kan word, vind dié reëls 'n groot toepassing in ons regspraak[2]. Dit verseker egter nog nie dat hulle toepassing en geaardheid altyd korrek verstaan is nie.

b) Die toepassing van die reëls van natuurlike regverdigheid

By die toepassing van die reëls van natuurlike regverdigheid ontstaan die vraag in watter gevalle die administrasie hulle moet nakom. In ons reg moet dié reëls in twee gevalle nagekom word, te wete in die gevalle van:

(i) regsprekende handelinge, en

(ii) kwasie-judisiële handelinge. Wat 'n kwasie-judisiële administratiewe handeling is, het ek reeds bespreek, asook die wyse waarop ons howe te werk gaan om dié kategorie vas te stel. Dit is naamlik 'n administratiewe handeling wat

---

1) Sien Raubenheimer, a.w., bl. 164 en die sake van R. v. Zondo, 1942 T.P.D. 187 op bl. 189; Ermelo Municipality v. Ismail Ibrahim, 1913 T.P.D. 353. Let egter daarop dat hierdie sake eintlik tuishoort onder die verbod teen ongeoorloofde delegasie van 'n diskresie.
Epsom Motors Ltd., v. Licensing Appeal Board, Durban, 1962 (1) S.A. 837 (N); Richter v. Keyser N.O. & 'n Ander, 1962 (2) S.A. 277 (O); Schoeman & 'n Ander v. Administrateur (O.V.S.) en andere, 1961 (4) S.A. 856 (O). Die moontlikheid van vooroordeel wat die hof in hierdie laaste saak aangeneem het, is myns insiens nie genoegsaam bewys nie: die omgewing waar 'n administratiewe aktiwiteit plaasvind, is nie sonder meer genoeg bewys dat dit 'n beampte bevooroordeeld sal maak nie; daar moet verder bewys word dat dié amptenaar inderdaad vatbaar is vir vooroordeel onder dergelike omstandighede. Die saak van Gumede v. Mapumulo Bantu School Board and Another, 1961 (4) S.A. 640 (D) is ook nie duidelik in hierdie opsig nie - die blote teenwoordigheid van 'n departementsverteenwoordiger is nie genoegsaam om moontlike vooroordeel aan te neem nie, daar moet eers bewys word dat sy teenwoordigheid objektief gesproke die lede van die komitee mag beïnvloed.

2) Sien o.a. Minister of the Interior v. Mariam, 1961 (4) S.A. 740 (A); In re Ndungwane, 1961 (1) S.A. 636 (O); Fixed Properties S.A. Ltd. v. Savage & Another, 1960 (2) S.A. 747 (D); Cassem en 'n ander v. Oos-Kaapse Komitee van die Groepsgebiederaad en andere, 1959 (3) S.A. 651 (A) op bl. 660; Minister van Naturellesake v. Monnakgotla, 1959 (3) S.A. 517 (A). Die reëls van natuurlike regverdigheid word uitgesluit: 1) deur 'n parlementswet, hetsy uitdruklik, hetsy deur noodsaaklike wetsduiding (Sachs v. Minister of Justice, 1934 A.D. 11; Mabe v. Minister of

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

geskied in die uitvoering van 'n diskresie en waardeur 'n reg, voorreg of bevoegdheid van 'n onderdaan geraak word.

In Engeland was daar in die laaste jare 'n verdere ontwikkeling. Die burgerlike howe het beslis dat die reëls van natuurlike regverdigheid en meer bepaald die audi alteram partem-reël net nagekom moet word in gevalle waar daar 'n driehoekige situasie is, d.w.s. waar die administratiewe orgaan 'n meningsverskil tussen twee partye moet oplos. Gestel ek doen aansoek om 'n handelaarslisensie en my buurman maak beswaar teen my aansoek voor die lisensieowerheid. In so 'n geval moet die lisensieowerheid my die geleentheid bied om te antwoord op die besware van my buurman. Maak niemand beswaar teen my aansoek nie, hoef die lisensieowerheid my nie aan te hoor nie selfs al het hulle besware op hul eie teen my aansoek ingewin. Nodeloos om te sê dat op hierdie wyse die toepassing van die reëls van natuurlike regverdigheid geweldig ingekort word. Engelse skrywers wat bewus is van hierdie inkorting, is tereg daaroor verontrus[1]. Ek kon geen Suid-Afrikaanse regspraak vind wat 'n soortgelyke tendens openbaar nie en beskou dit hoogs onwenslik dat ons howe so 'n driehoekige verhouding sal konstrueer. Hierdie ontwikkeling in die Engelse reg kan baie goed verklaar word: Certiorari- en prohibition-bevelskrifte is oorspronklik net teen regsprekende handelinge aangevra en die twee hoofgronde waarop hierdie remedies aangevra is, was ultra vires en verbreking van die reëls van natuurlike regverdigheid[2]. Later is die toepassing van hierdie twee remedies uitgebrei na ander kategorieë van administratiewe handelinge, maar die onderliggende gedagte het gebly,

---

Native Affairs, 1957 (3) S.A. 293 (T)) of 2) as daar uitsonderlike omstandighede bestaan: Nyangeni v. Minister of Bantu Administration and Development and Another, 1961 (1) S.A. 547 (E); Minister of the Interior v. Bechler and Others, 1948 (3) S.A. 409 (A).

1) Sien Lefébure, a.w., bl. 124; Bernard Schwartz, „The right to be heard in English administrative Law", Harvard Law Review, Vol. 2, No. 2, 1956, bl. 193. Die sleutelvonnis hier is die Engelse saak van Franklin v. Minister of Town and Country Planning, 1948 A.C. 87; sien veral Lord Thankerton se uitlating op bl. 102 van die verslag waar hy tot die gevolgtrekking kom dat omdat die „triangular situation" ontbreek selfs al het die administratiewe handeling ingrypende gevolge op die vermoënsregte van indiwidue gehad, „any reference to judicial duty or bias" irrelevant is en dat die administratiewe orgaan nie die reëls van natuurlike regverdigheid hoef na te kom nie. Vir verdere bedenkings oor die Franklin-saak (beter bekend as die Stevenage-saak) sien H.W.R. Wade in sy reedsaangehaalde artikel, 10 Cam. L.J., bl. 216, op bl. 234 e.v.

2) H.W.R. Wade, a.w. bl. 127.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

naamlik dat dit normaliter teen regsprekende verrigtinge aangevra word; in regsprekende verrigtinge word gewoonlik so 'n driehoekige verhouding gevind (weens die teenwoordigheid van 'n dispuut) - d.w.s. alhoewel die bevelskrifte later ook op ander nie-regsprekende administratiewe handelinge van toepassing gemaak is, het die gedagte bly steek dat daar meer as een onderdaan tot die verhouding betrokke moet wees en dat hulle hul in een of ander ongelyk moet konfronteer. In Suid-Afrika het ons glad nie hierdie prosesregtelike agtergrond nie en dit sou 'n verarming van ons reg wees as ons die Engelse voorbeeld volg. By die gebruikmaking van Engelse gewysdes oor die toepassing van die reëls van natuurlike regverdigheid moet 'n mens bedag wees op die inkorting en die redes daarvoor.

c) Die geaardheid van die reëls van natuurlike regverdigheid

Is reëls van natuurlike regverdigheid bloot formele reëls van prosedure wat administratiewe organe by die verrigting van sekere administratiewe handelinge in ag moet neem? So beskou, sal reëls van natuurlike regverdigheid net beteken dat administratiewe regbanke en organe op 'n sekere wyse moet optree. Hierdie reëls van prosedure is weliswaar nie so formeel en streng soos die reëls van prosesreg wat op die burgerlike howe se verrigtinge van toepassing is nie[1], maar dit beoog dieselfde doel, naamlik slegs 'n sekere konforme optrede.

Engelse regsgeleerdes probeer om 'n groter betekenis aan dié reëls te gee en voor te staan dat dié reëls daarop gemik is dat die administratiewe orgaan die essensie van geregtigheid vervul, met ander woorde dat die reëls nagekom moet word, nie net om 'n konforme optrede te verseker nie maar omdat hulle die beste metode is om te verseker dat geregtigheid sal geskied[2]. Gaan 'n mens egter Engelse en

---

1) Jeewa v. Dönges, N.O. 1950 (3) S.A. 423 (A).

2) Sien Lord Wright in die saak van General Medical Council v. Spackman, (1943) A.C. 627 op bl. 640: „Natural Justice seems to be used in contrast with any formal or technical rule of law or procedure"; die Earl of Selborne L.C. in Spackman v. Plumstead District Board of Works, 10 A.C. 229 op bl. 240: „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 ... There would be no decision within the meaning of the statute if there were anything of that sort done contrary to the essence of justice". Vgl. daarenteen Lord Shaw in die saak van Local Government Board v. Arlidge, (1915) A.C. 120 op bl. 138: „In so far as the term 'natural justice' means that a result or a process should be just, it is harmless though it may be a high-sounding expression; in so far as it attempts to reflect the old jus naturale it is a confused and unwarrented

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Suid-Afrikaanse beslissings na, word 'n mens getref deur die bloot formalistiese karakter wat hierdie reëls gekry het: as die hof tevrede gestel is dat dié reëls nagekom is, is die saak afgedaan en baat dit weinig vir die aansoekdoener om ander ongeldigheidsgronde te pleit, want die hof is nie bereid om sy opinie in die plek van 'n ander te stel nie, ens.

Dit sou verkiesliker wees as die hof hierdie reëls nie bo die algemene vereiste van geregtigheid stel nie. Geregtigheid geskied as die administrasie in ooreenstemming met die reg handel, met ander woorde binne sy bevoegdhede handel, wetsvoorskrifte nakom, nie 'n ongeoorloofde doel nastreef nie en hom op hoogte van die feitelike omstandighede stel. Dit is veral in laasgenoemde verband dat die reëls van natuurlike regverdigheid hulle beslag kry: dat die administrasie die feite onder oë kry, belanghebbende partye die geleentheid gee om die feite mee te deel en nie weens een of ander rede self so ingestel is teenoor hierdie feite dat dit sy oordeel kan beïnvloed nie (laasgenoemde is naamlik die objektiewe toets na die onbevooroordeeldheid van die administrasie). Die reëls van natuurlike regverdigheid is slegs 'n middel om geregtigheid te verseker, dit is geen doel op sigself nie[1]). Gestel bv. 'n lisensieraad gee nie 'n aansoekdoener die geleentheid om sy saak te stel nie. Volgens ons regspraak sal daar moontlik beweer word dat die toekenning van 'n lisensie 'n kwasie-judisiële handeling is en omdat die audi alteram partem-reël nie nagekom is nie, is die eventuele weiering van die lisensie ongeldig. 'n Beter benadering sou wees as die hof van die standpunt uitgaan dat die lisensieowerheid deur sy weiering om die aansoekdoener 'n kans te gee om sy saak te stel nie op hoogte van al die feite kon gewees het nie en dus sy diskresie arbitrêr uitgeoefen het. Dit hoef egter nie noodwendig so te wees nie. Die lisensieowerheid kan bv. sterk bewys aanvoer dat hulle alles in hul vermoë gedoen het om volkome op hoogte van die saak te kom en dat hulle inderdaad die wesentlike feite onder oë gehad het, en dan kan die hof bevind dat die weiering geldig was. Die praktiese voordeel van so 'n benadering is dat die hof iedere administratiewe handeling, afgesien van die geaardheid

---

transfer into the ethical sphere of a term employed for other distinctions; and in so far as it is resorted to for other purposes, it is vacuous". 'n Mens sou hierdie uitlating van Lord Shaw sterk kon kritiseer, ek laat die saak daar alhoewel dit 'n sprekende voorbeeld is van hoe wetenskaplik ongefundeerd die legaliteitsbeginsel in die Engelse reg is.

1) Dit is in die lig van hierdie oorweging dat die kategorie van kwasie-judisiële handelinge gerus kan verval omdat dit 'n formalisme in ons reg ingevoer het wat die essensie van die saak vertroebel.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

daarvan, grondig sal ondersoek sonder om hom slegs blind te staar teen die preliminêre aktiwiteite.

III. Vereistes ten opsigte van die Doel van die administratiewe handeling

Hierdie vereiste kom daarop neer dat 'n administratiewe owerheidsorgaan wat 'n sekere bevoegdheid ontvang het, nie dié bevoegdheid vir 'n ander doel mag aanwend as dié waarvoor hy dit ontvang het nie. In ons reg is die beginsel goed bekend[1], maar die toepassing daarvan is nog gebrekkig, deels omdat hierdie vereiste nie korrek verstaan is nie en verklaar is aan die hand van privaatregtelike figure wat nie ter sake is nie en deels weens die praktiese probleem dat dit gewoonlik moeilik is om die subjektiewe gesindheid van 'n owerheidsorgaan met 'n oorwig van waarskynlikheid te bewys.

Die afwending van 'n verleende bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel heet in Franse regstaal „détournement de pouvoir"[2]. Opvallend is dit dat hierdie ongeldigheidsgrond vandag in Frankryk minder ter sprake kom as 'n aantal jare gelede. Dit is nie omdat dié vereiste sy kragtigheid verloor het nie, maar bloot omdat baie gevalle wat vroeër as „détournement de pouvoir" beskou is vandag onder die verbod teen „violation de loi" val. Vandag word in Frankryk die subjektiewe karakter van hierdie ongeldigheidsgrond benadruk. Vroeër is dié vereiste half objektief opgeneem sodat die Conseil d'Etat bereid was om uit die objektief-waarneembare omstandighede en gevolge van die administratiewe handeling 'n bevoegdheidsafwending af te lei - vandag sal die hof slegs hierdie ongeldigheidsgrond aanvaar as die ongeoorloofde subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan inderdaad bewys kan word.

Die kern van die saak is dat die owerheidsorgaan bewustelik 'n verkeerde doel moes nagestreef het[3]. Dit beteken egter nie dat die owerheidsorgaan moes geweet het dat hy 'n ongeoorloofde doel nastreef nie (dit sou

---

1) Sien Steyn, a.w., bl. 210-213; Rose Innes, a.w., bl. 125 e.v., asook o.a. Mustapha & Another v. Receiver of Revenue, Lichtenburg, 1958 (3) S.A. 343 (A) op bl. 348; Deale v. Potchefstroom Town Council, 1960 (4) S.A. 627 (T); Motsepi v. Minister of Bantu Administration & Others, 1962 (1) S.A. 741 (T).

2) Sien o.a. Rivero, D.A., bl. 222; De Laubadère, Traité, bl. 373; Waline, a.w., bl. 480.

3) Sien Jean Raynaud, Le Détournement de Procédure, (ongepub. tesis Parys, 1950) bl. 157.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

mala fide wees, sien later), dit beteken dat die owerheidsorgaan opsetlik 'n doel moes nagestreef het - selfs hoe bona fide - wat nie geoorloof was nie. Hierdie ongeldigheidsgrond kom nie ter sprake in die gevalle waar 'n owerheidsorgaan nalatiglik 'n ongeoorloofde doel nagestreef het nie, met ander woorde waar die owerheidsorgaan sy funksies verrig sonder om hom te bekommer oor watter doel hy daarmee verwesentlik nie. In so 'n geval kan die administratiewe optrede aangeval word op grond van die vereiste dat die owerheidsorgaan nie behoorlik aandag aan die saak gegee het nie of nie die aard van sy funksies korrek verstaan het nie. Die onderliggende gedagte by die verbod teen bevoegdheidsafwending vir 'n ongeoorloofde doel is dat administratiewe organe nie hulle handelinge bloot outomaties verrig nie maar dat hulle behoort te besef waarvoor hulle hul bevoegdhede aanwend - dit geld vir die geval van 'n amptenaar wat 'n bepaalde voorgeskrewe handeling verrig[1] en natuurlik nog veel meer vir 'n amptenaar met 'n wye diskresie.

Die vernaamste vrae in verband met hierdie ongeldigheidsgrond is die geaardheid en die bewys daarvan.

A. Die geaardheid van die verbod op afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel

In die saak van Van Eck N.O. and van Rensburg N.O. v. Etna Stores[2] verklaar appèlregter DAVIS: „to profess to make use of a power which has been given by statute for one purpose only, while in fact using it for a different purpose, is to act in fraudem legis". Fraus legis word deur hoofregter INNES as volg omskrywe in die saak van Dadoo Ltd. & Others v. Krugersdorp Municipal Council[3]: „An examination of the authorities therefore leads me to the conclusion that a transaction is in fraudem legis when it is designedly disguised so as to escape the provisions of

---

1) In hierdie geval sal hierdie ongeldigheidsgrond prakties nie ter sprake kom nie. Gestel amptenaar A het die plig om aansoeke vir landbou-nedersettings op voorgeskrewe wyse vir die Landraad voor te berei, dan sou 'n applikant nie kon beweer dat A sy bevoegdheid afgewend het vir 'n verkeerde doel as A sy bevoegdhede stiptelik uitgeoefen het nie (sien De Laubadère, Traité, bl. 376). Dit neem egter nie weg nie dat A moet besef dat hy sy bevoegdhede uitoefen om die Landraad in staat te stel om die nodige informasie op 'n konforme wyse beskikbaar te hê. Sou A dus op 'n slordige manier die aansoeke voorberei of inligting weerhou, mag dit die Landraad se besluit beïnvloed en mag die hof bevind dat die Landraad nie sy volle aandag aan die saak kon gee nie.

2) 1947 (2) S.A. 484 (A) op bl. 498.

3) 1920 A.D. 530 op bl. 547.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

the law, but falls in truth within these provisions"[1] (my onderstreping). Soos uit die naam blyk en uit die aangehaalde sitaat, is fraus legis 'n opsetlike ontwyking van die wetsbepalings deur gebruik te maak van skuiwergate wat die wet self laat. Die kern van die saak is dat dit 'n bedrieglike wetsontduiking is.

Sonder om na baie argumente te soek, kan 'n mens agterkom dat afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel en fraus legis glad nie dieselfde is nie: Fraus legis veronderstel 'n bedrieglike opset wat geheel en al afwesig by eersgenoemde kan wees; 'n owerheidsorgaan kan naamlik heeltemal bona fide sy bevoegdheid afwend. In beide gevalle word die doel van die wet verydel, maar waar die onderdaan in die geval van fraus legis probeer om die wetlike voorskrifte te ontsnap, probeer die owerheidsorgaan in die geval van afwending van sy bevoegdheid om die magtigende wet op 'n ongeoorloofde wyse uit te voer. Die onderskeid is wesentlik want in die geval van fraus legis word die regskrag van die wet ondermyn, terwyl in die geval van afwending van 'n bevoegdheid die regskrag van die wet op ongeoorloofde wyse uitgebrei word.

'n Ander gemeenregtelike figuur wat, oppervlakkig beskou, 'n basis vir hierdie ongeldigheidsgrond voorsien, is die figuur van misbruik van regte. Hierdie regsfiguur wat ook in ons privaatreg bekend is[2], beteken dat 'n persoon nie van sy bevoegdhede ingevolge sy subjektiewe regte mag gebruik maak op só 'n wyse dat hy skade of ongerief aan ander persone berokken nie. Tree 'n privaatpersoon buite die grense van sy regte op, is dit 'n onregmatige handeling en kan hy vir skadevergoeding aangespreek word as hy 'n verwytbare gesindheid gehad het. Oppervlakkig beskou, is dit dieselfde wat gebeur

---

1) Sien ook Commissioner of Customs & Excise v. Randles Bros. & Hudson Ltd., 1941 A.D. 369.

2) Sien prof. J.E. Scholtens se artikel Abuse of Rights, S.A.L.J., 1958, bl. 39 e.v. Suiwer beskou, is misbruik van regte 'n wanbenaming want as 'n persoon die grense van sy regte (d.i. die bevoegdhede wat uit sy subjektiewe regte uit voortvloei) oorskry, handel hy nie meer ingevolge een of ander reg nie - 'n mens sou kon sê dat hy privaatregtelik „ultra vires" handel. In dié verband bestaan daar 'n ooreenkoms tussen die privaatregtelike en publiekregtelike regsfigure want 'n owerheidsorgaan wat sy bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel afwend handel ook buite sy bevoegdhede - Victor Altabert, Comparaison entre les théories jurisprudentielles de l'abus de droit en droit privé et du détournement de pouvoir en droit public, tesis, Dijon, 1951, bl. 70: „... à y regarder de près le détournement de pouvoir est une sorte d'incompétence".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

in die geval van afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel - die bevoegdheid van die owerheidsorgaan word naamlik deur die doel waarvoor daardie bevoegdheid verleen is, begrens en as die orgaan die bevoegdheid aanwend vir 'n ander doel, maak hy misbruik van sy bevoegdheid[1]. As 'n mens egter dieper op die saak ingaan, is dit duidelik dat die privaatregtelike figuur van misbruik van regte en afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel verskillend is.

a) Die grondliggende verskil lê daarin dat misbruik van regte 'n privaatregtelike figuur is wat te doen het met subjektiewe regte van onderdane terwyl afwending van bevoegdhede 'n publiekregtelike figuur is wat te doen het met owerheidsgesag van 'n owerheidsorgaan; tussen privaatregtelike regte en publiekregtelike bevoegdhede is daar 'n wesentlike verskil[2]. Die praktiese gevolg van hierdie onderskeid is dat waar die privaatreg gewoonlik die basis van wilsooreenstemming het, 'n persoon deur instemming regte kan verkry wat hy voorheen nie gehad het nie. As 'n onderdaan dus misbruik van sy regte maak (bv. water oor sy buurman se erf uitkeer) en die misbruik word uitdruklik of stilswyend vir 'n lang tyd geduld, verkry dié onderdaan later 'n reg (in dié geval 'n reg van waterleiding). In die publiekreg kan dit nooit gebeur nie, met ander woorde 'n owerheidsorgaan kan nooit deur toestemming of langdurige afwending van 'n bevoegdheid sy bevoegdheid aldus uitbrei nie.

b) Alvorens misbruik van regte aangeneem word, moet dreigende of daadwerklike skade bewys word terwyl dit in die geval van afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel nooit ter sprake hoef te kom nie[3].

---

1) Sien Victor Altabert, a.w., bl. 83, 100 - volgens hom is daar net graadverskille maar geen verskille in geaardheid nie.

2) Louis Dubouis, La Théorie de l'Abus de Droit et la Jurisprudence Administrative, 1962, op bl. 297: „... une prérogative conferée dans l'interêt personnel de son titulaire est un droit; une prérogative conferée dans un interêt autre que celui du titulaire est une fonction. L'abus de droit est le mauvais usage d'un droit, le détournement de pouvoir l'usage incorrect d'un fonction." Bl. 299: „Le droit public constitue par excellence le domaine du détournement de pouvoir. Les agents publics ne sont pas titulaires de droits subjectifs, mais exercent des fonctions dans l'interêt du service". 'n Owerheidsliggaam, 'n kollektiwiteit van persone, kan ook as persona juris sy eie subjektiewe regte hê en hierdie regte kon hy net soos 'n privaat persoon, ook misbruik - bl. 353; in so 'n geval word die owerheidsorgaan se optrede natuurlik deur die privaatreg beoordeel.

3) Voet 39.3.4; Altabert, a.w., bl. 93.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

c) Misbruik van regte word gewoonlik aangeneem as bewys word dat die dader die gesindheid gehad het om 'n ander te benadeel, naamlik 'n animus nocendi, terwyl in die geval van afwending van 'n bevoegdheid dit glad nie saak maak of die owerheidsorgaan die beste bedoelings ter wêreld gehad het nie[1].

Die voor-die-hand-liggendste oplossing is om die verbod op die afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel as 'n besondere beginsel van die administratiefreg te erken. 'n Administratiewe orgaan wat sy bevoegdhede aanwend vir 'n ongeoorloofde doel „saag die tak af waarop hyself sit"[2], met ander woorde dié owerheidsorgaan eien die wetgewer se funksie aan homself toe en dit druis in teen die hele legaliteitsbeginsel waardeur stabiliteit aan administratiewe optredes gegee word[3].

a) Om vas te stel of daar afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel was, moet 'n mens na die subjektiewe gesindheid van die administratiewe orgaan kyk.

---

1) Schorer 58; D.39.3.1.12 en D.39.3.2.9. Paul Robier, a.w., bl. 144: „Ce qui caractérise essentiellement le pouvoir, et ce qui différencie le plus du droit, c'est la position qu'il occupe au regard de la théorie de l'abus des droits. L'abus des droits est une doctrine qui n'a été admise qu'avec beaucoup de peine, parce que les droits sont des prérogatives données pour la satisfaction d'intérêts personnels, et il faut une perversion sérieuse de sentiments pour que le droit ne puisse pas être considéré comme ayant été exercé pour un intérêt sérieux, mais par exemple dans une pensée de vexation et pour nuire à autrui. Au contraire il n'y a rien de plus facile à concevoir qu'un abus de pouvoirs: cela consiste, en effet, de la part du titulaire du pouvoir, à exercer ce pouvoir dans son propre intérêt, alors que le pouvoir ne lui a été concédé que pour s'occuper des intérêts d'autrui; c'est ce qu'on a appelé, dans le droit public francais moderne le détournement de pouvoirs, et il y a là une théorie de toute première importance, applicable aussi en droit privé (bv. die misbruik van ouerlike mag, voogdy en gesagsbevoegdhede - bl. 331), et qu'il ne faut pas confondre avec la théorie de l'abus de droits".

2) R. Kranenburg en W.G. Vegting, Inl. in het Ndl. Administratiefrecht, 1954, bl. 52.

3) Alhoewel dit nie verkieslik is om privaatregtelike taal te gebruik nie, kan 'n mens miskien sê dat die verbod verband hou met die Romeinsregtelike verbod om contra iuris sententiam te handel (codex 1.14.5); sien ook Stellinga, a.w. bl. 195: „Het optreden tegen détournement de pouvoir is derhalwe eerder een taak van rechtsvervolmaking of rechtsverfijning dan het weren van strijd met het wet". Hierdie bewering lyk vir my nie korrek nie: die verbod op afwending van 'n bevoegdheid val volkome binne die legaliteitsbeginsel en 'n mens moet nie daarin die verwesenliking van een of ander administratiewe moraal sien nie (oor laasgenoemde sien veral De Laubadère, Traité, bl. 373 en sy geldige kritiek teen so 'n opvatting).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Dit beteken egter geensins dat die orgaan moes geweet het dat hy sy bevoegdheid afwend of dat hy die bedoeling gehad het om sodoende onderdane leed te berokken of onredelik te behandel nie. Hieruit volg dit dat die ongeoorloofde doel wat nagestreef word nie noodwendig sleg of afkeurenswaardig hoef te wees nie of dat die onderdane werklik skade moes gely het nie[1].

b) Die objektiewe onredelikheid van 'n administratratiewe handeling (met ander woorde die gevolge wat dié handeling het) is nie 'n vereiste vir die bestaan van afwending van 'n bevoegdheid nie. Die onredelikheid van 'n administratiewe handeling mag moontlik 'n aanduiding wees (sien later), maar dit kan nie die uitsluitlike bewysgrond wees nie omdat die toets na onredelikheid 'n objektiewe ondersoek is, terwyl hier bepaaldelik na die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan gevra word.

c) 'n Administratiewe bevoegdheid mag slegs vir die geoorloofde doel aangewend word; bykomstige doelstellings kan alleen verkry word deur statutêre magtiging en nie deur toestemming van die onderdane nie, stilswyend of uitdruklik.

B. Die bewys van afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel

Dit is verstaanbaar dat dit uiters moeilik is om te bewys dat 'n administratiewe orgaan sy bevoegdhede vir 'n verkeerde doel afgewend het, omdat 'n mens die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan by die verrigting van die administratiewe handeling moet bewys. As die owerheidsorgaan ten tye van die hofverrigtinge getuienis lewer waaruit dit duidelik blyk dat hy die doel waarvoor sy bevoegdheid aangewend moet word verkeerd verstaan, is dit taamlik seker dat hy ook dié verkeerde beskouing sou gehad het by die verrigting van die gewraakte handeling. Origens moet 'n eiser van dieselfde getuienis gebruik maak as in dié gevalle waar die reg let op die subjektiewe gesindheid van persone, bv. in strafsake en gevalle van deliktuele aanspreeklikheid - in die geval van administratiewe handelinge sal bv. gelet word op notules van vergaderings, verklarings, korrespondensie, ens.[2]

'n Besondere vraag is in hoeverre moet die hof van objektiewe maatstawe soos bv. die uitwerking van die administratiewe handeling, gebruik maak om vas te stel wat die

---

1) Sien Steyn a.w. bl. 195 en die sake deur hom vermeld.

2) Vgl. die bewys in die saak van Bitcon v. City Council of Johannesburg and Arenow Behrman & Co., 1931 W.L.D. 273.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gesindheid van die owerheidsorgaan was toe hy dié handeling verrig het. Aangesien dit menslik onmoontlik is om die subjektiewe gesindheid van 'n ander persoon op 'n gegewe stadium in die verlede te rekonstrueer, moet die hof gebruik maak van objektiewe waarneming en gebruiklike afleidings[1]. Die hof mag nie die wenslikheid, die opportuniteit van die administratiewe handeling beoordeel nie, maar as dit objektief blyk dat die handeling geensins die doel dien waarvoor die bevoegdheid verleen is nie, behoort die hof dié oorweging wel deeglik in ag te neem[2]. Hierdie getuienis van objektiewe feite sal soms nie genoegsaam wees om die daadwerklike subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan te bewys nie maar mag moontlik - na gelang van die feite - genoegsame bewys van 'n ander ongeldigheidsgrond wees, naamlik dat die owerheidsorgaan nie sy aandag aan die saak gegee het nie.

By ons is die toets na die afwending van 'n bevoegdheid nie 'n toets na die motiewe van die administratiewe orgaan nie[3]. In Frankryk is die neiging om die toets na „détournement de pouvoir" suiwer 'n toets na die subjektiewe oogmerke of motiewe van die orgaan te maak - dit verklaar waarom hierdie ongeldigheidsgrond in die laaste jare nie meer so dikwels ter sprake kom nie of in alle geval selde selfstandig by die vernietiging van 'n administratiewe handeling aangewend word[4]. Om afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel te bewys sal daar uit die omstandighede en gevolge[5] van die handeling op 'n oorwig van waarskynlikheid bewys moet word dat die owerheidsorgaan 'n ongeoorloofde doel nagestreef het. Die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan moet nog altyd

---

1) Ons vind dieselfde in die Franse administratiefreg; sien Dubouis, a.w. bl. 302.

2) Gestel bv. 'n munisipale owerheid verbied die verkope deur venters en smouse in 'n sekere gebied omdat dié handelaars die verkeer versteur; as dit kon bewys word dat die venters en smouse se aktiwiteite op 'n terrein geskied waar daar weinig verkeer in werklikheid is of waar die verkeer vrylik kan deurgaan, behoort die hof dit sterk in oorweging te neem dat die doel van die verbod nie was om verkeer te reël nie maar om die venters se bedrywighede stop te sit - sien appèlregter Roos se uitspraak in die saak van Feinstein v. Baleta, 1930 A.D. 319.

3) Sien Rose Innes, a.w., bl. 127-128.

4) Sien Waline, a.w., bl. 484 - sien egter die saak van De la Raudière, C.E., 25 Junie 1937 op dieselfde bladsy vermeld.

5) Eintlik is die sterkste bewys van 'n ongeoorloofde doelstelling die gevolge wat uit die handeling voortvloei: S. v. Sondo, 1963 (4) S.A. 625 (E) op bl. 627: „It has not been shown that the rental fixed by the Council is so outrageous as to manifest an intention to prohibit trading in the location".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

bewys word anders kan daar nie op hierdie grond gesteun word nie.

In ons reg word die bewys van bevoegdheidsafwending dikwels bemoeilik deur die howe se onwilligheid om in ieder geval die doel of verskillende doelstellings van 'n magtiging vas te stel. Sien Steyn[1] se kritiek na aanleiding van die hof se uitlating in die Feinstein- en Van Eck-sake. Met hierdie kritiek gaan ek volkome akkoord. Enige administratiewe bevoegdheid, hoe wydstrekkend ook al, word vir 'n bepaalde doel toegeken. Hierdie doel kan uit die magtigende wet vasgestel word. Dit is 'n suiwer regsvraag en geen hof behoort hom onbereid te verklaar om dit vas te stel nie - trouens, dit sou klaarblyklike regsweiering wees. Soos reeds opgemerk is, maak die doel waarvoor die magtiging verleen is, eintlik die objek van die administratiefregtelike verhouding uit, met ander woorde dit is die oorweging uit hoofde waarvan die administrasie in 'n verhouding met ander owerheidsorgane of onderdane tree, of die verhouding wysig of vernietig. Die doel waarvoor 'n administratiewe bevoegdheid uitgeoefen moet word, kan nooit aan die diskresie van 'n owerheidsorgaan oorgelaat word nie want dit sou die erkenning van algehele administratiewe willekeur wees. In verband met die doel van administratiewe bevoegdhede moet 'n mens onderskei tussen die breëre doel en die besondere doel: die doel waarvoor alle administratiewe bevoegdhede uitgeoefen moet word, is die algemene, openbare belang (dit voorsien, soos later aangedui sal word, die grondslag vir die vereistes ten opsigte van die gevolge van die administratiewe handeling) en die besondere doel is die besondere staatsbelang wat in die bepaalde geval gedien moet word en wat die grondslag van die verbod teen bevoegdheidsafwending vir 'n ongeoorloofde doel uitmaak. Selfs al is hierdie besondere doel nog wydstrekkend, behoort die hof dit noukeurig uit die magtigende wet vas te stel omdat dit niks anders is as suiwer regsvinding nie.

Die gebruikmaking van 'n verkeerde prosedure ter bereiking van 'n geoorloofde doel. In Franse regstaal heet hierdie verskynsel détournement de procédure en alhoewel dit wesentlik verskil van „détournement de pouvoir" word dit gewoonlik onder dieselfde hoof behandel[2]. „Détournement de procédure" bestaan daarin dat die administrasie vir die bereiking van 'n sekere, geoorloofde doel van 'n verkeerde prosedure gebruik maak. Die belangrike is dat die doel wat die

---

1) Steyn, a.w., bl. 213.

2) Sien o.a. De Laubadère, Traité, bl. 375; Waline, a.w., bl. 486; Rivero, D.A. bl. 223.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

administrasie beoog wel geoorloofd is maar dat dit op 'n ander wyse bereik moet word[1], bv. waar daar van die prosedure van rekwisisie gebruik gemaak is om 'n onteiening te bewerkstellig, of waar die burgemeester van sy algemene bevoegdheid om die orde te bewaar gebruik maak om eienaars te verplig om sy-paadjies in orde te hou[2].

Aanwending van 'n verkeerde prosedure verskil volgens RAYNAUD van onbevoegdheid (incompétence) omdat die administratiewe orgaan wel die bevoegdheid het, en dit verskil van nienakoming van formele voorskrifte (vice de forme) omdat die orgaan wel die voorgeskrewe prosedure nagekom het[3]. Dit verskil ook wesentlik van détournement de pouvoir omdat dit alleen gaan oor 'n verkeerde prosedure wat aangewend word en nie die nastrewing van 'n ongeoorloofde doel nie. RAYNAUD is van mening dat aanwending van 'n verkeerde prosedure heeltemal objektief beoordeel moet word, dit wil sê dat alleen na die objektiewe geaardheid en strekking van die administratiewe handeling gekyk moet word om vas te stel of die korrekte prosedure nagekom is[4]. In die meeste gevalle is dit volkome waar, maar dit kan gebeur dat ook na die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan gekyk moet word om vas te stel wat die doel was wat hy nagestreef het. Gestel bv. die magtigende wet gee aan 'n administratiewe orgaan die bevoegdheid om handel te reël en ook die bevoegdheid om vereistes vir handelspersele

---

1) Jean Raynaud, Le Détournement de Procédure, (tesis, Parys 1950) bl. 17: „Le détournement de procédure se présente donc comme le fait pour l'administration d'employer, pour un motif (Raynaud gebruik die woord „motif" in die betekenis van „mobile") quelconque, une certaine procédure en vue d'atteindre un but que la législation lui permettait néanmoins d'atteindre mais par une autre procédure". (Sien ook bl. 142).

2) Sien Raynaud, bl. 3, 20 en die sake deur hom vermeld, veral die sake van Societé Mercedes, 15 Nov. 1946 (Lebon bl. 270); Compagnie des chemins de fer P.L.M., 14 Mei 1915 (Lebon, bl. 162).

3) Sien Raynaud, a.w., bl. 18.

4) Raynaud, a.w., bl. 20, bl. 18: „Il (détournement de procédure) se distingue enfin du détournement de pouvoir et cela à plusieurs points de vue: alors que le détournement de pouvoir ressort de l'opposition entre les motifs vrais (d.i. die beweegredes) de l'administration et l'esprit de la loi, le détournement de procédure apparait à la simple confrontation du résultat obtenu par l'administration, et du champ d'application véritable de la loi utilisée pour l'obtenir, sans considération préalable des motifs (mobiles) qui ont pu pousser l'administration à employer telle loi plutôt que telle autre".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

te stel, dan mag die owerheidsorgaan nie van laasgenoemde bevoegdheid op so 'n wyse gebruik maak dat weinig persone dié vereistes kan nakom en gevolglik daardeur die handel prakties inkort of verbied nie. Om vas te stel of die vereistes vir handelspersele ongeldig is, moet die hof eerstens na die objektief waarneembare gevolge daarvan kyk, maar die hof kan ook kennis neem van die subjektiewe gesindheid van die owerheidsorgaan; as die owerheidsorgaan eerlik dink dat dit nodig is om sulke streng vereistes te stel en daar is werklik feitelike gronde aanwesig vir so 'n oortuiging, is die vasstelling van die vereistes geldig. In die saak van Essack v. Durban City Council[1] het 'n mens 'n soortgelyke geval: die stadsraad het naamlik eers uitdruklik van 'n regulasie se prosedure gebruik gemaak wat nie van toepassing was op die onderhawige geval nie en hom toe later deur dieselfde regulasie laat beinvloed.

Alhoewel hierdie ongeldigheidsgrond nog nie as 'n selfstandige grond van hersiening in ons reg uitgekristalliseer het nie[2], is dit 'n noodsaaklike en uiters bruikbare toetsingsgrond omdat die moeilikhede van bewyslewering wat in die geval van afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel hier nie juis 'n rol speel nie. Al wat die hof moet doen, is om na die effek van die administratiewe handeling te kyk en te vra of die korrekte prosedure nagekom is. As die administratiewe orgaan van 'n prosedure gebruik gemaak het (die oorwegings wat hom daartoe gebring het, is irrelevant) wat eintlik op 'n ander soort administratiewe handeling van toepassing is, is die administratiewe handeling ongeldig. Die voordeel van hierdie toets is dat dit in die reël nie nodig is om na die subjektiewe doelstellings en gesindheid van die owerheidsorgaan te kyk nie, maar slegs na die prosedure wat gevolg is en die effek van die administratiewe handeling.

Die vereiste van Bona Fides

Om vas te stel of 'n owerheidsorgaan met die nodige bona fides gehandel het, moet na die subjektiewe gesindheid van dié

---

1) 1953 (4) S.A. 17 (N).

2) Moontlik sou 'n mens die saak van Pretoria City Council v. Meerlust Investments (Pty.) Ltd., 1962 (1) S.A. 328 (T) as 'n geval van aanwending van 'n verkeerde prosedure kon beskou; die stadsraad het naamlik gepoog om van die privaatregtelike prosedure van koop gebruik te maak in die geval van statutêre onteiening.
Myns insiens is die duidelikste voorbeeld in ons reg van 'n détournement de procédure die saak van Schierhout v. Union Government, 1919 A.D. 30 op bl. 41-42 (sien Rose Innes, a.w., bl. 126, voetnoot 12), alhoewel die hof die saak duideliker kon gestel het: die verplasing was ongeldig omdat dit in werklikheid op 'n dissiplinêre optrede neergekom het wat 'n sekere voorgeskrewe prosedure vereis het.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

orgaan gekyk word. Net soos in die geval van afwending van 'n bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel is dit gewoonlik baie moeilik om te bewys dat 'n owerheidsorgaan nie bona fide opgetree het nie. As die omstandighede (d.i. die feitelike omstandighede waarin die administratiewe handeling plaasgevind het en die effek van die administratiewe handeling) so klaarblyklik daarop dui dat die orgaan nie net sy bevoegdheid verkeerd verstaan het en die feite verkeerd beoordeel het nie, maar ook moes geweet het dat hy besig is om te dwaal, kan die hof moontlik mala fides aanneem, maar dan sal die owerheidsorgaan nog altyd kon bewys dat daar faktore bestaan het wat sy bona fides bo verdenking stel. Die belangrikste in dié geval is dat alhoewel die owerheidsorgaan miskien tog bona fide was, dit geensins beteken dat die administratiewe handeling daardeur geldig word nie.

Wanneer 'n administratiewe orgaan mala fide optree, pleeg hy 'n soort bedrog, met ander woorde hy weet dat die administratiewe handeling wat hy verrig weens een of ander rede (onbevoegdheid, nie-nakoming van formele voorskrifte, afwending vir 'n ongeoorloofde doel, ens.) ongeldig gaan wees, maar hy volhard in die verrigting van die ongeldige handeling. Anders gestel, kan 'n mens sê dat 'n administratiewe orgaan wat mala fide optree 'n ongeldigheidsbewussyn het. Dit is uiters belangrik om daarop te let dat mala fides geen selfstandige ongeldigheidsgrond is nie, maar net ter sprake kan kom as daar 'n ander ongeldigheidsgrond bestaan waarvan die administratiewe orgaan bewus is. Hierdie stelling kan die beste in die lig van die privaatregtelike onderskeiding tussen skuld en onregmatigheid verduidelik word: die skuld van 'n persoon, naamlik sy opset of nalatigheid, kan nie op sigself 'n handeling onregmatig maak nie; onregmatigheid bestaan, ongeag die wilstoestand van die dader, uit die inbreukmaking op 'n ander se regsbeskermde belange. Net so is 'n administratiewe handeling geldig of ongeldig ongeag die wilstoestand van die outeur daarvan. Die bona of mala fides van 'n administratiewe orgaan het geen invloed op die geldigheid van dié orgaan se handeling nie; die geldigheid van dié handeling hang van ander vereistes af.

Die grotendeel van bogenoemde vereistes is reeds bespreek. Een van die vereistes sal hierna bespreek word - dit is naamlik die vereiste dat 'n administratiewe handeling nie 'n onredelike uitwerking mag hê nie. In hierdie verband ontstaan daar egter dikwels die probleem dat ons howe praat van 'n diskresie wat „so onredelik uitgeoefen (word) dat die afleiding

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gemaak kon word" dat *mala fide* gehandel is[1]. So 'n bewering skep verwarring omdat dit skyn of *mala fides* die selfstandige ongeldigheidsgrond is en die onredelikheid slegs 'n middel om die onredelikheid te bewys. Sodoende word die kar voor die perde ingespan: die *mala* of *bona fides* van 'n orgaan is nie op sigself onredelik nie; onredelikheid kan geensins uit die blote wilstoestand van die dader afgelei word nie, maar moet beoordeel word aan die hand van die *uitwerking* wat daardie handeling het. Myns insiens is onredelikheid 'n selfstandige grond vir ongeldigheid en indien die onredelike uitwerking van 'n administratiewe handeling nie geoorloof is nie, is daardie handeling ongeldig sonder dat verdere afleidings oor die wilstoestand van die dader hoef gemaak te word. (Indien dit moontlik is om ook *mala fides* by die dader te bewys, sal dit verdere belangrike gevolge inhou - sien *infra* - maar dit verander nie die geaardheid van die handeling waarvan die ongeldigheid reeds vasstaan nie.) Laat ons die volgende voorbeeld neem: 'n administratiewe orgaan is gemagtig om 'n handeling met onredelike gevolge te verrig en hy verrig dié handeling *mala fide* (die minister verheug hom byvoorbeeld dat hy deur middel van 'n verbod 'n gelyste kommunis se bewegingsvryheid kan inkort); sy gesindheid het geen effek op die geldigheid van daardie handeling nie omdat die handeling wel gemagtig is. Daarenteen, as die orgaan 'n handeling met onredelike gevolge verrig en dié onredelike gevolge is nie gemagtig nie, is die handeling ongeldig ongeag die gesindheid waarmee die handeling verrig is.

Die gevolg van bostaande argument is dat die teenoorgestelde ook waar is, naamlik dat die *bona fides* van 'n owerheidsorgaan nie die bestaan van enige van die ongeldigheidsgronde affekteer nie. 'n Administratiewe handeling is ongeldig weens onbevoegdheid, vormgebreke, afwending vir 'n ongeoorloofde doel al is die owerheidsorgaan ook hoe *bona fide*. *Om die ongeldigheid van 'n administratiewe handeling te bewys, hoef 'n aansoeker geen ongeldigheidsbewussyn, dit is mala fides, aan die kant van die owerheidsorgaan te bewys nie*[2].

1) *Pretorius v. Direkteur van Onderwys (O.V.S.)*, 1963 (3) S.A. 287 op bl. 291; sien ook *Bunting v. Minister of Justice*, 1963 (4) S.A. 531 (K) op bl. 533. Uitlatings van hierdie geaardheid vind 'n mens oorvloedig in ons vonnisse sonder dat daar één saak is waar 'n administratiewe handeling alleen op grond van *mala fides* ongeldig verklaar is.

2) Dit is waarom Engelse regsgeleerdes met *mala fides* as ongeldigheidsgrond opgeskeep sit en party selfs van mening is dat dit moet verval - sien Gelina, „*Judicial Control of Administrative Action in Great Britain and Canada*," *Public Law*, Summer 1963, bl. 168 en die gesag deur hom

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n Mens kry soms die indruk dat ons howe, as hulle tevrede gestel is dat 'n owerheidsorgaan in goeie geloof sy funksies verrig het, nie bereid is om die ongeldigheidsgronde te ondersoek nie; dit is egter geheel en al 'n verkeerde benadering want die goeie geloof van 'n administratiewe orgaan is dikwels net onkunde of pligsversuim.

Alhoewel mala fides geen selfstandige ongeldigheidsgrond uitmaak nie omdat dit altyd die bestaan van 'n ongeldigheidsgrond veronderstel waarvan die orgaan juis die besef dra, wil dit egter nie sê dat mala fides aan die kant van die owerheidsorgaan nie sonder gevolg is nie. Dit speel, soos reeds opgemerk is, in die geval van skadevergoeding uit hoofde van 'n administratiewe optrede 'n belangrike rol omdat dit die skuld van die amptenaar verhoog en moontlik ook die bedrag van skadevergoeding. Verder kan die mala fides van 'n owerheidsorgaan die hof miskien daartoe beweeg om nie net die gewraakte handeling ongeldig te verklaar nie, maar ook om die administrasie tot 'n bepaalde optrede te verplig (sien later). Ook kan die mala fides van 'n owerheidsorgaan die hof beweeg om dié orgaan se handeling te hersien ten spyte van die wet se finaliteitsbepaling (sien supra).

IV. Vereistes ten opsigte van die Gevolge van die administratiewe handeling

Die hof mag moontlik 'n administratiewe handeling ongeldig verklaar alhoewel al die ander vereistes ten opsigte van die bevoegdheid van die administratiewe orgaan, die vorm en doel van die handeling nagekom is. In so 'n geval word na die uiterlike werking van die administratiewe handeling, met ander woorde die gevolge daarvan, gekyk. In ons reg is daar veral twee gevolge van administratiewe handelinge wat die howe met misnoeë bejeën: onredelikheid en diskriminasie op grond van kleur en ras.

A. Onredelikheid

Die belangrike vraag wat hom hier voordoen, is of die bloot onredelike werking van 'n administratiewe handeling, waar aan àl die ander vereistes voldoen is, genoegsaam is om daardie handeling ongeldig te verklaar.

In Frankryk vind 'n mens geen geldigheidsvereistes wat hulle spesifiek op die gevolge van die administratiewe handeling rig nie. Dit wil egter nie sê dat

---

aangehaal.
Sien ook Rose Innes, a.w., bl. 142-143, se bespreking van die saak van Adams Stores (Pty.) Ltd. v. Charlestown Board, 1951 (2) S.A. 512 (N) waaruit dit duidelik blyk dat mala fides slegs ter sprake kan kom as daar ander ongeldigheidsgronde bestaan.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gevalle nie al voorgekom het waar administratiewe handelinge bloot weens hul onredelike werking ongeldig verklaar is nie en vandag lyk dit of skrywers hierdie vereiste by die wye kategorie van violation de la loi insluit[1]. Die bekende voorbeeld hier is die saak van Compagnie des Mines de Siguiri[2]. Die feite was kortliks die volgende: die Franse administrasie in die Afrikaanse kolonies het die statutêre bevoegdheid gehad om sekere myneksploitasies te verbied; ingevolge hierdie bevoegdheid word 'n mynmaatskappy gelas om onmiddellik sy ontginning stop te sit. Die Conseil d'Etat verklaar hierdie verbod ongeldig en beslis verder dat „l'Administration de la colonie a fait de ses pouvoirs un usage abusif de nature à engager sa responsabilité pécuniaire à l'égard de la societé". In hierdie saak was daar geeneen van die gewone ongeldigheidsgronde wat van toepassing was nie omdat die administrasie wel die bevoegdheid gehad het om te verbied. Verder was die objek (terugtrek van die vergunning), motiewe (dit is die feitelike omstandighede: die oormatige eksploitasie van die maatskappy) en die doel (beskerming van die inwoners se belange) heeltemal geoorloof.

Prof. BONNARD[3] probeer hierdie uitspraak aan die hand van die privaatregtelike figuur van misbruik van regte te verklaar, alhoewel hy toegee dat 'n mens hier met 'n eiesoortige misbruik van regte te doen het[4]. Volgens hom het 'n mens hier met misbruik van regte te doen omdat die objek van die verbod nie strook met die doel daarvan nie (geen persoon het oor die myn se werksaamhede gekla nie) en ook nie strook met die motiewe (d.i. die feitelike omstandighede) nie[5]. „Regs"-misbruik in die administratiefreg is volgens hom 'n geval waar die uitwerking van 'n administratiewe handeling nie strook met die geoorloofde doel nie en ook nie inpas in die feitelike omstandighede nie.

---

1) Sien o.a. Rivero, D.A., bl. 227; Waline, a.w., bl. 465-466.

2) C.E. 22 November 1929.

3) S. 1930 - 3 - 17.

4) S. 1930 - 3 - 20.

5) S. 1930 - 3 - 19: „... l'objet de l'acte, c'est-a-dire son effet matériel ou juridique immédiat, n'est pas adéquat au but, en ce sens que l'acte apparaît inutile en vue du but parce qu'il n'y a pas lieu pour le moment de réaliser ce but, vu que personne n'est intéressé à cette réalisation .... (et) ... l'objet de l'acte se trouve inadéquat au motif parce que le motif est insuffisant pour causer et justifier l'acte. L'acte est inopportun pour insuffisance de motif" (my onderstreping - let op die woord „inopportun").

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

CHAPUS[1] maak tereg beswaar teen BONNARD se opvatting en wys daarop dat 'n misbruik van regte 'n privaatregtelike figuur is wat gewoonlik geken word aan die geestesgesteldheid van die „reghebbende", naamlik die doel waarvoor laasgenoemde van sy reg gebruik maak - omdat 'n reg in die privaatreg altyd deur sy bestemming begrens word. In die saak van Mines de Siguiri het die doelstellings van die administrasie nooit onder verdenking gekom nie, alleen die objektiewe wenslikheid van die maatreël[2]. Volgens hierdie skrywer sou 'n mens hoogstens van 'n usage abusif kon praat, maar selfs dié naam is vatbaar vir kritiek.

Die gevolgtrekking waartoe 'n mens moet kom, is dat die Franse reg 'n administratiewe handeling ongeldig sal verklaar al is aan al die formele en materiële vereistes voldoen maar die handeling 'n onwenslike uitwerking het. Wat 'n onwenslike uitwerking is, word egter nêrens volledig bepaal nie.

In Engeland is onredelikheid nooit uitdruklik as selfstandige ongeldigheidsgrond erken nie, maar daar is tog uitsprake wat moontlik so geïnterpreteer kan word[3]. Vandag is die neiging al hoe meer om onredelikheid nie as 'n selfstandige ongeldigheidsgrond te beskou nie, maar slegs as 'n bewys van moontlike mala fides of bevoegdheidsafwending[4].

---

1) Responsabilité Publique et Responsabilité Privée, tesis, Parys 1953, bl. 384 e.v.; sien ook Dubouis, a.w., bl. 202 e.v., bl. 380 e.v. vir 'n bespreking van dieselfde saak.

2) Chapus, a.w., bl. 388-389: „voir comme les auteurs de droit administratif dans ces hypothèses les seuls cas où l'on puisse parler d'abus de droit constitue une déviation du sens naturel et propre des mots à laquelle on ne peut souscrire. Il est hors de doute que l'expression abus de droit marque le détournement dont le pouvoir que confère ce droit a été l'objet, et que par suite, lorsqu'on emploie cette expression on se réfère à des idées de but et de mobiles. Or, cela ne se retrouve en rien dans les hypothèses ou il s'agit de fautes commises dans la technique même de l'exercice d'un droit, pour le diagnostic desquelles, n'intervient aucune consideration de but et de mobiles. C'est exclusivement les cas ou l'irrégularité d'un acte est déterminée en considération d'idées de but et de mobiles qui sont représentatifs de la notion d'abus de droit, de détournement de pouvoir, et c'est à eux seuls que doit être réservée cette dénomination" (my onderstreping).
Volgens Chapus is daar nog 'n groter ooreenkoms tussen die privaatregtelike misbruik van regte en „détournement de pouvoir" as tussen eersgenoemde en die geval onder bespreking.

3) Sien Tixier, a.w., bl. 139, 145 en o.a. die sake van Sparks v. Edward Ash Ltd., (1943) K.B. 223; In re decision of Walker (1944) K.B. 644 (wat 'n ooreenkoms toon met die bekende saak van Roberts v. Hopwood, 1925 A.C. 578); Dormer v. Newcastle upon Tyne Corp., (1940) K.B. (2) 217.

4) Tixier, a.w. bl. 151 wys daarop dat dit 'n groot agteruitgang in die oë van buitelanders is: „Mais, lorsque le juge anglais se refuse à censurer la rationalité d'une décision administrative, son attitude est particulièrement regret-

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

GALEOTTI is van mening dat dié ongeldigheidsgrond vandag glad nie meer in Engeland bestaan nie[1]. Die posisie in dié land is blykbaar dat die onredelike uitwerking van 'n administratiewe handeling kan dui op 'n ander gebrek maar dat dit nie 'n selfstandige ongeldigheidsgrond is nie[2].

In Suid-Afrika is die posisie eweneens onseker. In ons reg bestaan daar die reël dat die gevolge van 'n administratiefregtelike handeling redelik, moontlik en billik moet wees[3]. Al drie hierdie vereistes rig hulle op die gevolge van die handeling. Dit is egter glad nie duidelik of hierdie selfstandige vereistes is nie en of hulle alleen as toetse aangewend word om vas te stel of daar ander ongeldigheidsgronde teenwoordig is.

Die redelikheidsvereiste geld ook ten opsigte van parlementswette en provinsiale ordonnansies, dus mag 'n administratiewe orgaan wat sy bevoegdhede daarkragtens ontvang nie sy bevoegdhede op 'n onredelike wyse uitoefen nie tensy dit deur die wet of ordonnansie geoorloof word[4]. 'n Wet of ordonnansie wat onredelikheid veroorloof, kan nie op grond daarvan aangetas word nie. Die vraag is egter of die onredelike gevolge van 'n administratiewe handeling 'n genoegsame grond is om die geldigheid van die handeling te betwis en of dit slegs bewys is van die bestaan van 'n ongeoorloofde doel of *mala fides* of ander ongeldigheidsgrond.

Die meeste Suid-Afrikaanse beslissings beskou onredelike gevolge blykbaar nie as 'n genoegsame ongeldigheidsgrond nie[5].

---

table si l'on se place au point de vue du droit comparé: car c'était peut-être le seul domaine dans lequel les solutions du droit anglais étaient plus favorables aux administrés que celle du droit francais" (hierdie skrywer verontagsaam egter die *Mines de Seguiri*-saak).

1) Galeotti a.w., bl. 190 en die sake deur hom daar vermeld.

2) Sien Gelina, André, „*Judicial Control of Administrative Action in Great Britain and Canada*", Public Law, Summer 1963, bl. 140 op bl. 155 (voetnoot 93) en die skrywers en vonnisse deur hom daar vermeld.

3) Sien Steyn, a.w. bl. 101 en 222.

4) Sien bv. *Minister of the Interior v. Lockhat and Others*, 1961 (2) S.A. 587 (A).

5) Appèlregters Watermeyer, Roos en Tindall in die saak van *Sinovich v. Hercules Municipal Council*, 1946 A.D. 791; *Minister of Posts & Telegraphs v. Rasool*, 1934 A.D. 179; *Union Government v. Union Steel Corporation, (S.A.) Ltd.*, 1928 A.D. 236; *Uys v. Parow School Board*, 1962 (3) S.A. 628 (K); *Hillowitz and Another v. Germiston Town Council and Another*, 1962 (3) S.A. 335 (W) op bl. 337-338; *Pretorius v. Direkteur van Onderwys (O.V.S.)*, 1963 (3) S.A. 287 op bl. 291; sien ook S.I.E. van Tonder se bespreking van die saak *S. v. Rooza*, 1963 (2) S.A. 317 (K)(T.H.R.-H.R., 1963, bl. 222) alhoewel hierdie skrywer ook nie die redelikheidsvereiste as objektiewe vereiste ten opsigte van die gevolge van die administratiewe handeling insien nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Daarenteen vind ons ook uitsprake wat daarop dui dat onredelikheid moontlik as selfstandige ongeldigheidsgrond bestaan[1]. Die duidelikste uitspraak in hierdie verband is appèlregter SCHREINER se woorde in die Sinovich-beslissing op bl. 802:

> „It would, I think, be more conclusive to clearness and more in accordance with the history of the subject if the distinction between excess of power and unreasonableness were maintained. In investigating an issue of unreasonableness one would on this view ask oneself at the outset whether in the light of the proved facts the bye-law is unreasonable in the sense of being manifestly unjust or highly oppressive and then if this question were answered in the affirmative, one would consider in the next place how far such unreasonableness could be said to be authorized by the enabling provision"[2].

Na my mening is dit sowel logies as regtens korrek om onredelikheid van gevolge van administratiewe handelinge as selfstandige ongeldigheidsgrond te erken. Die volgende argumente ter ondersteuning van dié opvatting:-

a) Indien 'n mens onredelikheid nie as ongeldigheidsgrond erken nie, lei dit tot die anomalie dat die staat aanspreeklik gehou kan word vir sy amptenare se regmatige owerheidshandelinge. Soos reeds aangetoon is, sal die staat soms aanspreeklik gehou word as 'n amptenaar sy statutêre bevoegdheid op 'n onredelike wyse uitoefen. As onredelikheid nie 'n selfstandige ongeldigheidsgrond is nie, kan dit gebeur dat die staat aanspreeklik gehou word vir die geldige, dit wil sê regmatige, optrede van sy amptenare. Dit strook nie met ons algemene regsbeginsels nie.

b) Die toets na die onredelike gevolge van 'n administratiewe handeling is 'n objektiewe toets terwyl die toets na die gesindheid van die administratiewe orgaan 'n subjektiewe toets is. 'n Verwarring van dié twee toetse het die volgende uitwerking: growwe onredelike gevolge mag moontlik

---

1) Bhigjee v. Dundee Rural Licensing Board, 1960 (2) S.A. 244 (N); Feinstein v. Baleta, 1930 A.D. 319; Dimitri v. Liquor Licensing Board, Area No. 43, 1963 (3) S.A. 1 (W); Livestock and Meat Industries Control Board v. Garda, 1961 (1) S.A. 342 (A). In die geval van administratiewe liggame wat sogenaamde kwasie-judisiële handelinge verrig word gewoonlik „gross unreasonableness" vereis: Montagu Liquor Licensing Board v. Idelson and Others, 1957 (1) S.A. 262 (A); Krog v. Dranklisensieraad vir Gebied 42 en 'n Ander, 1961 (3) S.A. 415 (A). Die wyse waarop die howe hierdie grade van onredelikheid bereken, is nie duidelik nie; dit is voor-die-hand-liggend dat onredelikheid wat ongeldigheid tot gevolg sal hê van 'n erger graad moet wees.

2) Hierdie dictum is in 'n mate gevolg in die saak van Arenstein v. Durban Corporation, 1952 (1) S.A. 279 op bl. 287.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

daarop dui dat die administratiewe liggaam sy bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel afgewend het of mala fide was; indien die administratiewe liggaam egter kan bewys dat hy inderdaad te goeder trou opgetree het, kan die hof niks verrig nie al is die gevolge van die handeling ook hoe onredelik. Dit is kennelik in stryd met die vermoede - met ander woorde die regsreël van ons gemene reg - dat die wetgewer nie onbillike, onregverdige of onredelike resultate beoog nie.

c) Ons howe is bang om onredelikheid as 'n selfstandige ongeldigheidsgrond te aanvaar omdat dit die indruk mag skep dat hulle die wenslikheid of opportuniteit van die administratiewe handeling toets. Dit hoef nie noodwendig so te wees nie want al wat die howe doen as hulle 'n administratiewe handeling op grond van sy onredelike gevolge ongeldig verklaar, is om uitvoering te gee aan die reël dat 'n administratiewe reëling algemeen voorkomende gevalle en nie uitsonderlike gevalle dek nie. Die administratiewe handeling met die onredelike gevolge is die uitsonderingsgeval en is nie veroorloof nie[1]. Waar die wet (of provinsiale ordonnansie) uitdruklik of by baie sterk wetsduiding net voorsiening vir handelinge met die onredelike gevolge maak, is die onredelikheid natuurlik veroorloof. In gevalle van uitoefening van 'n administratiewe diskresie sal daar egter altyd die moontlikheid van normale, redelike gevolge wees en behoort die hof 'n uitoefening van 'n administratiewe diskresie wat tot onredelike gevolge lei as die ongeldige uitsondering te beskou.

Die bewys van onredelikheid

As 'n mens aanneem dat die toets na onredelike gevolge nie eintlik 'n opportuniteitstoets is nie, dit wil sê nie

---

1) Sien Steyn, a.w. bl. 80, 220. Amoils v. Johannesburg City Council, 1943 T.P.D. 390. R. v. Moilwa and Others, 1954 (1) S.A. 93 (T) op bl. 97; R. v. Jeremiah, 1956 (1) S.A. 8 (S.R.) op bl. 11: „It might be contended, as counsel suggested, that the problem of dealing with these cases of unavoidable or justifiable 'standing or waiting' can be solved by relying on the discretion of the administrators of the bye-law to avoid the extreme and unreasonable results of a literal construction of the bye-law by refraining from enforcing it by prosecution in these cases of hardship. This has, however, been decided in Amoils' case not to be the proper solution. The duty of the Court, according to that decision, is to endeavour, in its duty to give a benevolent interpretation to the bye-laws of a local authority by upholding them as far as possible to ascertain if there are not two possible interpretations of the bye-law. If there are two, and one of them produces, while the other avoids, unreasonable and harsh results, then the bye-law will be upheld by giving it the second construction".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

'n toets na die wenslikheid van die administratiewe handeling nie, ontstaan die vraag wat as 'n onredelike gevolg beskou moet word. Hierop voorsien ons reg reeds 'n duidelike antwoord. 'n Administratiewe handeling se onredelike gevolge sal in die volgende gevalle tot ongeldigheid van die handeling lei:-

a) As iemand 'n klaarblyklike onreg aangedoen word. Die bekende voorbeeld is waar Bantoes in 'n stadsgebied gelas is om in 'n lokasie te gaan woon sonder dat daar voldoende akkommodasie vir hulle beskikbaar is - R. v. Hodos and Jaghbay[1]. Vergelyk hierteenoor die saak van Lockhat v. Minister of the Interior[2]. 'n Onreg sal klaarblyklik wees as 'n onderdaan in sy persoonlike regte of in sy eiendomsreg aangetas word sonder dat voorsiening vir vergoeding gemaak word.

b) As iemand uitermate beswaar word sonder dat die magtigende wet noodsaaklikerwys daarvoor voorsiening maak. Sien Boothan v. Africa[3] waar die woorde van hoogregter INNES in Johannesburg Municipality v. African Realty Trust Ltd.[4] met instemming aangehaal word: „On the other hand, where the permissive powers conferred are expressed in general terms, where there is nothing in the statute to localise their operation, and where they do not necessarily involve an interference with private rights, the inference would be that the Legislature intended the powers to be exercised subject to the Common Law rights of third persons"[5].

c) As die gevolge van die administratiewe handeling daarop dui dat die bevoegdheid op 'n willekeurige of belaglike wyse uitgeoefen is[6].

By die toepassing van hierdie toets moet die hof hom inderdaad meer op die wenslikheid van die uitwerking van die administratiewe handeling rig, maar dit beteken nog nie dat die hof hom in die plek van die administratiewe orgaan

---

1) 1927 T.P.D. 101.

2) 1961 (2) S.A. 587 (A).

3) 1957 (3) S.A. 475 (N) op bl. 479.

4) 1927 A.D. 163 op bl. 173.

5) Sien Steyn, a.w., bl. 249; Sien ook Administrator, Transvaal v. Carletonville Estates Ltd., 1959 (3) S.A. 150 (A).

6) Steyn, a.w. bl. 261-263. Michaletos v. Pretoria Liquor Licensing Board, 1950 (3) S.A. 373 (T); Sacher v. Liquor Licensing Board, Area 1 (Cape Peninsula), 1961 (2) S.A. 707 (K).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

gaan stel nie. Al wat die hof doen, is om te vra of die gevolge van die administratiewe handeling geregverdig kan word.

Oppervlakkig beskou, vertoon hierdie toets ooreenkoms met die toets of die administratiewe liggaam sy aandag by die saak bepaal het. Daar kan bv. geargumenteer word dat 'n orgaan wat sy bevoegdheid op 'n belaglike en willekeurige wyse uitoefen nie sy aandag aan die saak bepaal nie. Die twee toetse het egter op verskillende stadia van die administratiewe handeling betrekking - laasgenoemde toets rig hom na die omstandighede waaronder die handeling verrig is: of die liggaam sy voorgeskrewe advies ingewin het, of die liggaam sy diskresie aan die leiding of bevele van 'n ander onderwerp het, ens., terwyl eersgenoemde toets hom suiwer rig op die gevolge (dit is die uitwerking van die administratiewe handeling) en vra of die gevolge absurd is en bloot aan die willekeur van die liggaam toe te skryf is. Om dit te bepaal moet die hof die praktiese uitwerking van die handeling nagaan sonder om hom oor die uiteindelike wenslikheid al dan nie daarvan uit te spreek.

In verband met die verbod op onredelikheid moet die howe se praktyk in gedagte gehou word om in navolging van die Engelse saak van Kruse v. Johnson[1] wetgewende maatreëls van plaaslike owerhede meer welwillend („benevolent") te interpreteer[2]. Die toepassing van hierdie beginsel beteken geensins dat plaaslike owerhede nou toegelaat word om wetgewende maatreëls met onredelike gevolge aan te neem nie. Dit beteken slegs dat 'n wetgewende maatreël so uitgelê sal word dat dit nie onredelik is nie en dus sy geldigheid kan behou. As 'n wetgewende maatreël van 'n plaaslike owerheid 'n onredelike gevolg kan hê, word daardie gevolg as ongeldig beskou sonder dat die magtigende bepaling self ongeldig verklaar word - met ander woorde daar word ten spyte van die oënskynlike onredelikheid van wetgewende maatreëls na 'n redelike toepassing gesoek. As die wetgewende maatreël egter net 'n onredelike gevolg inhou sonder die moontlikheid van 'n redelike uitwerking en die magtigende wet of ordonnansie nie sodanige onredelikheid veroorloof nie, is die wetgewende maat-

---

1) 1898, 2 Q.B. 91.

2) Sien J.H. Nolte, „The Benevolent Interpretation of Local Laws", S.A.L.J., 1959, bl. 39; R. v. Bhyat, 1945 T.P.D. 229; Monkayana v. Vereeniging Municipality, 1951 (1) S.A. 587 (T); R. v. Fourie, 1956 (1) S.A. 727 (O) - waar dit inderdaad egter nie oor „public representative bodies" gegaan het soos regter Van Blerk dit had nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

reël van die plaaslike owerheid ongeldig[1]. Gelukkig is ons howe besig om al hoe meer van hierdie praktyk van „benevolent interpretation" van munisipale wetgewing af te sien want dit gee aan plaaslike owerhede die diskresie om hul eie wetgewing uit te voer of op te hef al na gelang hulle die uitwerking daarvan as redelik of onredelik beskou. Sodoende word die algemene werking en regskrag van wetgewende maatreëls eintlik misken.

B. Diskriminasie tussen groepe of klasse persone op grond van ras en kleur

Diskriminasie kan natuurlik ook as 'n vorm van onredelikheid beskou word. Dit is egter die beste om dié ongeldigheidsgrond apart te beskou omdat die bestaan daarvan nie deur ons howe ontken word nie terwyl die bestaan van onredelikheid as selfstandige ongeldigheidsgrond dikwels negeer word (sien supra). 'n Administratiewe handeling wat tot gevolg het dat daar tussen groepe mense op grond van ras of kleur diskrimineer word, word teenswoordig streng beoordeel deur ons howe en ek meen dat selfs ook provinsiale ordonnansies nie sonder magtiging op dié wyse sou kon diskrimineer nie.

In vroeëre uitsprake was ons howe nie altyd geneig om administratiewe handelinge wat diskriminasie op grond van ras of kleur tot gevolg gehad het ongeldig te verklaar nie, tensy die diskriminasie uitermate is, of soos dit ook uitgedruk is, „manifestly unjust or oppressive"[2].

In latere vonnisse[3] is aangeneem dat 'n handeling ongeldig sal wees as daar „unequal treatment of a substantial degree" is. Selfs al is daar magtiging om 'n onderskeid op grond van ras of kleur te tref, mag dit nog nie

---

1) Sien Steyn, a.w., bl. 223-225 asook die saak van R. v. Mutandiro, 1964 (2) S.A. 444 (S.R.) Hierdie aangeleentheid hou natuurlik verband met die vraag van algemene en besondere magsverlening (sien Steyn, a.w., bl. 230-233), maar ek laat dit vir doeleindes van my bespreking daar.

2) Sien o.a. Williams & Adendorf v. Johannesburg Municipality, 1915 T.P.D. 106; R. v. Carelse, 1943 C.P.D. 252; Pitout v. Rosenstein, 1930 O.P.D. 117; Minister of Post and Telegraphs v. Rasool, 1934 A.D. 177.

3) R. v. Abdurahman, 1950 (3) S.A. 136 (A); R. v. Lusu, 1953 (2) S.A. 484 (A); Bindura Town Management Board v. Desai and Co., 1953 (1) S.A. 358 (A); appèlregter Schreiner se minderheidsuitspraak in Mustapha and Another v. Receiver of Revenue and Others, 1958 (3) S.A. 343 (A). Daarteenoor kry 'n mens die neiging in meer resente vonnisse dat die howe soms inskikliker is en makliker 'n bevoegdheid tot diskriminasie op grond van ras of kleur aanneem: sien die uitsprake wat in die saak van S. v. Naicker, 1963 (4) S.A. 610 (N) vermeld is. Die howe beweer dat die beleid van afsonderlike ontwikkeling 'n groot proefneming is en dat die howe nie 'n te eng beoordeling van magtigende bepalings in dié verband moet hê nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

aangewend word om ongelykheid en eensydigheid in 'n substansiële mate teweeg te bring nie. In die Abdurahman-saak sê hoofregter CENTLIVRES: „It is one thing to authorise discrimination and quite another thing to authorise discrimination coupled with inequality and partiality in treatment"[1].

In die geval van diskriminasie anders as op grond van ras of kleur, blyk dit dat ons howe nie so maklik 'n element van onredelikheid sal aanneem nie en geredeliker sal toegee dat owerheidsorgane wel die magtiging het om onderskeid ten opsigte van sekere klasse geboue, honde, ens. te tref[2].

KONKLUSIE

Die groot beswaar teen ons burgerlike howe se kontrole van administratiewe handelinge is nie daarin geleë dat ons reg nie genoeg middels vir effektiewe kontrole bied nie, maar dat die howe te onoorsigtelik te werk gaan. Ons reg ken genoeg voorskrifte waaraan 'n administratiewe handeling moet voldoen om voldoende te verseker dat owerheidsgesag op 'n volkome regmatige, regverdige en billike wyse uitgeoefen word. Dit is my oortuiging dat 'n hof, sonder om na geforseerde formules en konstruksies te soek, volledig die bevoegdheid van die administratiewe orgaan, die vormvereistes waaraan die administratiewe handeling moet voldoen, die geoorloofde doel en die gevolge van die administratiewe handeling kan toets. Dit is egter noodsaaklik dat ons howe volkome duidelikheid sal hê oor die geaardheid van die betrokke administratiefregtelike verhouding, die geaardheid van die administratiefregtelike handeling en gronde waarop hulle kan toets. 'n Volkome pragmatiese benadering mag in 'n besondere geval tot 'n billike oplossing lei maar die uitspraak kan veel latere verwarring en onwenslike wendings tot gevolg hê. In ons reg waar die presedentesisteem geld en waar die howe in die praktyk baie meer is as net regsvertolkers, is dit absoluut noodsaaklik dat die regspraak sistematies verloop, met ander woorde inpas in 'n reeds bestaande regsisteem.

Een van die grootste moeilikhede van ons howe se kontrole is die gebrek aan openhartigheid aan die kant van die administrasie. Dit is 'n probleem wat veral ter sprake kom by die beoordeling van die omringende omstandighede. Die administratiewe orgaan weier naamlik om te openbaar watter advies

---

1) Op bl. 149 van die verslag.

2) Meyerowitz v. Durban Corporation, 1940 N.P.D. 392; Potchefstroom Municipality v. Van der Linden, 1929 T.P.D. 496.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

of aanbeveling hy ontvang het, wie die advies of aanbeveling gemaak het of wat sy inligting was by die verrigting van dié handeling. Die enigste oplossing van hierdie probleem is dat die howe meer toegeneë moet wees om 'n administratiewe orgaan wat huiwerig is om die feitelike gegewens te verstrek, te beskou as 'n orgaan wat nie sy volle aandag aan die saak gegee het nie[1]. Daardeur stel die hof glad nie sy eie opinie in die plek van dié van die administratiewe orgaan nie, maar bevestig net dat die bestaande - openbaarde - feite nie genoegsaam was om 'n oorwoë opinie oor te lug nie. In die gewone loop van die administratiewe lewe is daar werklik weinig gevalle waar staatsbelang dit mag vereis dat 'n administratiewe orgaan nie die totaal van sy feitekennis by die begaan van die besluit sal meedeel nie.

---ooOoo---

1) Ek dink met respek dat die hof in die saak van Pretoria Stadsraad v. Administrateur, Transvaal en 'n Ander, 1962 (4) S.A. 467 (T) te maklik die Dorperaad en die Administrateur se onwilligheid tot openbaarmaking van die feite onder die omnia rite acta esse-reël verdoesel het. Verder is dit te betwyfel of dit die applikante sou gebaat het om 'n lid van die Dorpsraad as getuie te dagvaar (soos die hof op bl. 481 voorstel) omdat so 'n lid in navolging van die beste bewys-reël nie namens die Raad sou kon getuig nie.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

HOOFSTUK III

DIE GEAARDHEID EN GEVOLGE VAN 'N HOFUITSPRAAK OOR DIE GELDIGHEID VAN 'N ADMINISTRATIEWE HANDELING

Nadat die hof die administratiewe handeling aan die hand van die verskillende ongeldigheidsgronde getoets het, verklaar hy die handeling òf geldig òf ongeldig. Daarmee is die saak egter nie afgehandel nie. In die eerste plek moet die hof, indien hy besluit om die betrokke handeling ongeldig te verklaar, beslis hoe hy dit gaan doen; in die tweede plek moet die hof beslis of hy enige verdere regshulp gaan verleen om die regswerking van die handeling wat reeds plaasgevind het ongedaan te maak. Verder moet die hof beslis of hy 'n bevel vir 'n sekere optrede aan die administrasie gaan maak. Nadat die hof op dié wyse uitspraak gelewer het, ontstaan die vraag na die effek van so 'n uitspraak. In die administratiefreg is dit 'n besonder belangrike probleem omdat die uitspraak dikwels baie meer persone raak as net die partye in die geding, met ander woorde die betrokke owerheidsorgaan en private persoon. Gestel bv. 'n plaaslike owerheid maak 'n regulasie om die handel van venters te beheer. Ingevolge dié regulasie word die lisensieowerheid gemagtig om die bestaande aantal lisensies in ag te neem. A, B en C, al drie venters, doen aansoek om lisensies en al drie se aansoeke word van die hand gewys omdat daar volgens die mening van die lisensieowerheid reeds genoeg lisensies bestaan. A gaan hof toe en die hof verklaar die magtigende regulasie ongeldig en gelas die lisensieowerheid om A se lisensie toe te staan. Kan B en C nou ook nie aandring op die verlening van 'n lisensie nie?

Vervolgens sal eers die geaardheid van die hofuitspraak bespreek word en daarna die gevolge daarvan.

I. Die geaardheid van 'n hofuitspraak oor die geldigheid van 'n administratiewe handeling

1. Soos reeds opgemerk is, word 'n ongeldige administratiewe handeling in die reël nie *ab initio* ongeldig verklaar nie, maar eers vanaf datum van die hofuitspraak. 'n Ongeldige administratiewe handeling is in die reël nie nietig nie maar slegs vernietigbaar[1]. Dit volg dus dat voordat die hof die handeling ongeldig verklaar, het die handeling regskrag en kan die administrasie die regskrag daarvan op regmatige wyse verseker.

---

1) Sien egter die bespreking op bl. 334 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

2. In verband met wetgewende administratiewe handelinge pas ons howe die reël toe dat as 'n gedeelte van die bepaling ongeldig is en die ander gedeelte geldig, die goeie sover moontlik van die slegte geskei word en die goeie gehandhaaf word[1]. Wat die goeie en slegte in 'n wetsbepaling is en in hoeverre die twee afskeibaar is, is natuurlik 'n regsvraag en dit sal verskil van geval tot geval. Aanvanklik het die howe hierdie reël slegs toegepas in die geval van provinsiale ordonnansies omdat dié soort wetgewende maatreël as sogenaamde oorspronklike wetgewing beskou is waaraan daar so ver moontlik gevolg gegee moet word. Vandag pas die howe hierdie reël ten opsigte van alle wetgewende maatreëls toe[2].

3. Indien die hof beslis dat 'n administratiewe handeling ongeldig is en dit ongeldig verklaar, kan die hof nog bo en behalwe die ongeldigverklaring die administrasie tot 'n besondere optrede verplig?

In Engeland word dit uitdruklik in die Crown Proceedings Act, 1947, bepaal dat daar nie 'n hofbevel (injunction) ten opsigte van die Kroon en sy amptenare (wat prakties die hele staatsadministrasie insluit, uitgesonderd plaaslike owerhede en sommige statutêre liggame) gemaak kan word nie[3]. In Frankryk tree die Conseil d'Etat as „censeur" of „conseil juridique" van die administrasie op[4]; as algemene reël kan die hof nooit die administrasie tot 'n besondere optrede verplig nie[5], maar omdat - soos reeds aangedui is - 'n

---

1) Sien VerLoren van Themaat, a.w. bl. 378 en die uitsprake deur hom daar vermeld.

2) Sien o.a. ook Mapona v. Cape Town Municipality & Another, 1955 (2) S.A. 714 (K): S. v. Gwala, 1963 (2) S.A. 613 (N): S. v. Tarajka Estate (Edms.) Bpk. en Andere, 1963 (4) S.A. 467 (T). Johannesburg City Council v. Dhlamini, 1964 (2) S.A. 333 (T).

3) H.W.R. Wade, a.w., bl. 86.

4) Weil, Prosper, Les Conséquences de l'Annulation d'un Acte administratif pour Excès de Pouvoir, tesis, Parys 1952, bl. 168, 171; sien ook op bl. 143, 154 en die uitspraak van die Conseil d'Etat in die saak van Louradour, 14 Mei 1948: „.. il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se substituer à l'administration active pour ordonner les mesures de réparations que peut comporter l'annulation de la décision attaquée"; De Soto, a.w. bl. 236: „On peut donc dire que son rôle (d.i. van die Conseil d'Etat) consiste uniquement à constater l'irrégularité de l'acte".

5) In sommige gevalle van woonverbiedings het die Conseil d'Etat 'n besondere optrede van die administrasie geoutoriseer; in die praktyk het dit neergekom op 'n bevel tot 'n besondere optrede. Dit is egter 'n uitsonderingsgeval en die hof het sy bevoegdheid in hierdie verband uit die gewoontereg ontleen - sien Weil, a.w. bl. 156, 167.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

uitspraak van die Conseil d'Etat nie sonder gevolg is nie en kan lei tot aksies om skadevergoeding, sal die administrasie prakties altyd gevolg gee aan die uitspraak van dié administratiewe regbank.

In Suid-Afrika bestaan die beginsel al 'n geruime tyd lank dat die hof in sommige gevalle, gewoonlik in gevalle van 'n negatiewe handeling van die administrasie, die administrasie sal verplig tot 'n sekere handeling[1]. 'n Mens sou heelwat kan redeneer of dit 'n goeie beginsel is of nie, maar dit sou 'n hele regspolitiese ondersoek verg. My mening is dat dit 'n lofwaardige poging van ons howe is om die uitoefening van owerheidsgesag nie bloot in die hande van die administrasie te laat nie, maar om in 'n sekere geval daadwerklike hulp vir 'n verontregte onderdaan te verskaf. In hierdie opsig verrig die Suid-Afrikaanse burgerlike howe beslis baanbrekerswerk. Aan die ander kant is daar wel bedenkings teen so 'n praktyk. Dit kan daartoe lei dat regbank en administrasie mekaar met wantroue bejeën. In 'n moderne staat en veral waar die burgerlike howe ook die hersiening van administratiewe handelinge behartig, is die howe eenvoudig nie meer onafhanklike arbiters nie. Ons is vandag baie ver van die opvatting dat die howe die gelykberegting van onderdane se geskille deur ander onderdane behartig. Ons howe is gespesialiseerde owerheidsorgane en deel van die hele staatsinstelling. Samewerking tussen regbank en administrasie is vandag absoluut noodsaaklik.

Die ander beswaar is dat dit vandag onmoontlik vir administrasie en onderdaan is om te weet in welke geval die hof die administrasie tot 'n besondere optrede gaan verplig[2].

Soms kan 'n bevel om die administrasie tot 'n bepaalde optrede te verplig, die administrasie in 'n geweldige verleentheid stel want baie keer mag dit gebeur dat ander geldige besware by 'n herverhoor deur die administratiewe orgaan te berde gebring kan word wat dit wenslik maak om nie die onderdaan se wense uit te voer nie. In ieder geval skep so 'n vae houding nie vertroue tussen administrasie en regbank nie omdat laasgenoemde instansie daardeur al te veel die aanskyn van 'n onberekenbare,

---

1) Sien my eie aantekening, Judisiële Beheer en Administratiewe Uitvoering, T.H.R-H.R., 1961, bl. 272 - 276 en die sake daarin vermeld; Rose Innes, a.w., bl. 15.

2) Livestock and Meat Industries Control Board v. Garda, 1961 (1) S.A. 342 (A) op bl. 349: "... the Court has a discretion to be exercised judicially upon the consideration of the facts of each case, and ... although the matter will be sent back if there is no reason for not doing so, in essence it is a question of fairness to both sides".

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

superadministratiewe liggaam verkry.

Dit blyk my die beste om die saak só op te los:-

(a) In gevalle waar die hof se uitspraak net een verpligte optrede tot gevolg kan hê, kan die hof sodanige optrede as bevel voorskryf[1]. Dit sal omtrent net dié gevalle behels waar die administratiewe orgaan slegs één bepaalde voorgeskrewe optrede het om te verrig en nie 'n diskresie het nie. In gevalle van uitoefening van 'n diskresie is dit onmoontlik vir die hof om al die ongeldigheidsgronde te oorweeg en om oor al die omstandighede te beslis. Selfs al bevind die hof bv. dat 'n lisensieraad sy bevoegdheid vir 'n ongeoorloofde doel aangewend het, mag dit wees dat daar nog ander omstandighede is waarvan die hof nie kennis dra nie en wat weiering van 'n aansoek om 'n lisensie veroorloof.

(b) Die enigste geval waar 'n hof myns insiens 'n administratiewe orgaan kan dwing om sy diskresie op 'n voorgeskrewe wyse uit te oefen, is waar daar mala fides aan die kant van die owerheidsorgaan bewys is. Soos ek reeds opgemerk het, is mala fides nie 'n selfstandige ongeldigheidsgrond nie, maar die bewustelike oortreding van een van die administratiefregtelike voorskrifte ten opsigte van die bevoegdheid, doel, vorm of gevolge. 'n Owerheidsorgaan wat bewustelik 'n ongeldige handeling verrig, kan nie vertrou word om weer dieselfde saak onder oë te neem nie en derhalwe moet die hof dié orgaan tot 'n bepaalde optrede verplig. Sodoende word 'n bepaalde gevolg aan die owerheidsorgaan se mala fides verbind. Daardeur word die hof se bevoegdheid om 'n administratiewe orgaan te beveel om op 'n voorgeskrewe wyse op te tree op 'n hegte voetstuk geplaas. Omdat dit slegs by uitsondering sal gebeur dat mala fides wel bewys kan word, sal hofbevele tot 'n bepaalde optrede nooit die reël kan word nie[2].

In verband met die verlening van 'n hofbevel tot besondere administratiewe optrede, ontstaan daar 'n probleem. Gestel die hof gelas 'n lisensieraad om 'n lisensie aan A uit te reik. Die hof beveel, maar dit is slegs die

---

1) Sien regter Greenberg se dictum in die saak van Norman Anstey & Co. v. Johannesburg Municipality, 1928 W.L.D. 235 op bl. 262.

2) Sien Rose Innes, a.w., bl. 143, ter ondersteuning van hierdie standpunt.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

lisensieraad wat daardie lisensie kan uitreik[1]. Gestel verder dat die minister die bevoegdheid het om reeds verleende lisensies terug te trek. Kan die minister die lisensie terugtrek wat op aandrang van die hof verleen is? Op die oog af lyk dit wel moontlik omdat dit skynbaar die lisensieraad is wat die lisensie verleen het. In werklikheid is dit egter die hof wat die lisensie toegestaan het. Die lisensieraad het net die hofbevel uitgevoer, net soos 'n balju 'n beslagleggingsbevel uitvoer. As die minister dus die lisensie terugtrek, oortree hy 'n reël van ons reg dat administratiewe organe nie met die werksaamhede van ons howe mag inmeng nie. Verder word die beginsel van die regskrag van regterlike beslissings („autorité de la chose jugée") verkrag. Die enigste oplossing blyk te wees dat die minister die hofuitspraak op appèl neem en hy vra dat die hele aangeleentheid vir herbesluit voor die lisensieraad gelê word. Dit is 'n praktiese illustrasie van hoe uiters versigtig die howe moet wees om 'n bevel van administratiewe optrede te maak.

II. Die gevolge van 'n hofuitspraak oor die geldigheid van 'n administratiewe handeling

Hierdie gevolge kan in twee kategorië ingedeel word: gevolge in die ruimte en gevolge in die tyd[2]. Die gevolge in die ruimte het te doen met die uitwerking van die uitspraak op analoë gevalle en die regskrag daarvan; met ander woorde die gevolge op ander administratiefregtelike verhoudings ten tye van die uitspraak. Die gevolge in die tyd het betrekking op die effek van die onderhawige administratiewe handeling vanaf datum van inwerkingtreding tot op datum van die uitspraak.

A. Gevolge in die ruimte

1. Die gevolge van die hofuitspraak op analoë gevalle

Eerstens die geval waar die hof die aansoek om ongeldigheid verwerp[3]. In die geval van wetgewende maatreëls staan die maatreëls se geldigheid vas en is onderdane daaraan gebonde tensy 'n ander onderdaan 'n ander ongeldigheidsgrond kan bewys (sien later). In die geval van ander administratiewe handelinge waar

---

1) Sien die hof se uitspraak in die saak van Raad van Beheer oor Vee- en Vleisnywerhede v. Parker, 1963 (1) S.A. 623 (A) en ook die uitspraak van die hof in eerste instansie 1961 (4) S.A. 324 (T) omdat die Transvaalse hof nog ander gronde te berde gebring het.

2) Sien Weil, a.w., bl. 6 e.v.

3) Weil, a.w. bl. 27.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

daar net 'n individuele verhouding geskep is[1], word 'n ander onderdaan nie daarvan weerhou om 'n administratiewe handeling wat 'n soortgelyke verhouding geskep het te kom betwis nie al steun hy op dieselfde gronde. Gestel A en B doen aansoek om lisensies en altwee se aansoeke word van die hand gewys. A beweer nou dat die lisensieraad nie sy aandag by die saak bepaal het nie - die hof wys egter die aansoek van die hand. Vervolgens kom B na die hof en hy steun op dieselfde grond. Die lisensieraad kan nie in B se geval die beswaar van res judicata opwerp nie, want A en B staan in twee verskillende verhoudings tot die lisensieowerheid en elke verhouding lewer sy eie geskil op.

Tweedens die geval waar die hof die aansoek om ongeldigheid aanvaar. Hier moet 'n mens eweneens tussen algemene en individuele verhoudings onderskei. Word 'n wetgewende administratiewe handeling ongeldig verklaar, geld dit erga omnes; ander administratiewe handelinge se ongeldigheid affekteer net die individuele verhoudings wat daardeur geskep of gewysig is. In ons voorbeeld aan die begin van hierdie hoofstuk sal B en C hulle dus nie op die hofuitspraak wat in A se geval gegee is, kan beroep nie want B en C staan in hul eie individuele verhoudings teenoor die lisensieowerheid. Die grond van die hof se uitspraak was wel die ongeldigheid van die regulasie 'n algemene maatreël wat 'n algemene verhouding geskep het, maar deur die aansoekdoening om lisensies het al drie die venters in afsonderlike individuele verhoudings met die lisensieowerheid getree. B en C moet dus weer aansoek doen by die lisensieowerheid vir terugtrekking van hul vorige besluite en vir die verlening van lisensies (sien in hierdie verband wat ek opgemerk het oor die eie terugtrekking van administratiewe handelinge[2].

2. Die regskrag van die hofuitspraak - die verbod op res judicata. Die kernvraag is hier of dieselfde administratiewe handeling se geldigheid meer as een keer in die hof

---

1) Dit is natuurlik belangrik om vas te stel wie almal in die indiwiduele verhouding betrek is - twee onderdane wat in dieselfde individuele verhouding tot die administrasie staan, kan nie verskillende dispute teen die administrasie hê nie.

2) In die Franse reg kry 'n mens in hierdie verband 'n interessante uitsondering. In die saak van Glon, C.E., 26 Januarie 1934; 1934.3.47; Weil, a.w., bl. 134 het die Conseil d'Etat die minister se vasstelling van jaargelde ongeldig verklaar; die minister maak 'n nuwe vasstelling en dit word ook betwis. In sy tweede uitspraak beslis dié Hof dat die minister ná die eerste uitspraak ook ander vasstellings wat op geen stadium betwis is nie maar op dieselfde prinsiep geskied het, moes hersien het.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

betwis kan word. Gestel A beweer voor die hof dat die owerheidsorgaan nie sy aandag aan die saak bestee het nie en die hof verwerp die bewering en wys die aansoek van die hand. Kan A later kom aanvoer dat die owerheidsorgaan by dieselfde geleentheid sy bevoegdheid vir 'n verkeerde doel aangewend het?

Die Suid-Afrikaanse regspraak help hier nie veel nie. In die meeste gevalle waar die hof beslis het dat die verbod op res judicata geld, was die twee eisgronde dieselfde[1].

Die Franse reg voorsien hier 'n moontlike oplossing[2]: die Conseil d'Etat onderskei tussen 'n administratiewe handeling se légalité externe (onbevoegdheid, vorm- en prosedure gebreke) en sy légalité interne („défaut de base légale, violation d'une disposition légale, détournement de pouvoir ou de procédure", bv. dat die administratiewe orgaan nie sy aandag aan die saak bestee het nie, sy diskresie onder 'n verkeerde leiding gestel het, ens.).

In ons regstaal sou dit beteken dat as 'n onderdaan een van die eksterne ongeldigheidsgronde (dit wil sê die ongeldigheidsgronde wat op die objektiewe reg of feite betrekking het, soos gronde ten opsigte van kompetensie, vorm en gevolge) steun en die hof verwerp sy aansoek, kan die onderdaan later weer ten opsigte van dieselfde administratiewe handeling hom kom beroep op 'n interne ongeldigheidsgrond (dit wil sê 'n grond wat op die subjektiewe gesindheid van die administratiewe orgaan betrekking het, bv. afwending vir 'n verkeerde doel, onvoldoende aandagbesteding). Moontlik sal die eiser ook die tweede keer mala fides ten opsigte van 'n eksterne ongeldigheidsgrond kan kom bewys, bv. dat die owerheidsorgaan geweet het dat sy handeling later uiters onredelike gevolge gaan hê en dit juis daarom verrig het.

Die beswaar teen hierdie konstruksie, soos GILLI aandui[3], is daarin geleë dat die administrasie in spanning gehou word

---

1) Sien bv. African Farms & Townships v. Cape Town Municipality, 1963 (2) S.A. 555 (A) - selfs al weet die administratiewe orgaan dat die eerste uitspraak nie korrek was nie, is dit nog geen grond vir 'n onderdaan om in 'n tweede geding op dieselfde grond te steun nie; Tshabalala v. Johannesburg City Council, 1962 (4) S.A. 367 (T) op bl. 369. (Myns insiens kan die hof in hierdie saak eenvoudig beslis het dat die magistraat in die derde saak oor dieselfde regulasies, gebonde is aan die - tweede - uitspraak van die Hooggeregshof).

2) Sien Gilli, Jean-Paul, La Cause Juridique de la Demande en Justice", tesis, Parys 1960, bl. 206 e.v. en die uitspraak van die Conseil d'Etat in die saak van Brenier, 1 Julie 1955.

3) A.w., bl. 208 (voetnoot 22).

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

en dat daar nie finaliteit kom nie. Dit is beslis verkieslik dat 'n hof die eerste keer so volledig moontlik uitspraak gee, maar dit kan gebeur dat ná die eerste uitspraak daar veel meer getuienis aan die lig kom wat die bestaan van 'n ander ongeldigheidsgrond bewys en dan moet die hof hom daarvan vergewis of dié aspek al reeds res judicata is. 'n Mens moet hier duidelik onderskei tussen die feite wat aanleiding tot die geding gegee het (d.i. die administratiewe handeling) en die aksiegrond (d.i. die besondere grond of gronde van ongeldigheid waarop die onderdaan hom beroep en geensins die enkel bestaan van die administratiewe handeling nie)[1].

B. Gevolge in die tyd

Wanneer 'n administratiewe handeling ongeldig verklaar word, is dit onmoontlik om die regswerking daarvan tot op datum van ongeldigverklaring ongedaan te maak want so 'n handeling is nie ab initio ongeldig nie, maar net vernietigbaar[2].

Gestel bv. die minister stel 'n raad saam om vergoeding vir onteiening te bereken; een van die aanstellings op die raad is ongeldig. Die raad maak verskeie vasstellings voordat 'n onderdaan by die hof gaan beswaar maak. Die hof verklaar die konstituering van die raad ongeldig. Dan het dit nie die effek dat vorige onbetwiste vasstellings nou ook ongeldig is nie; die vorige vasstellings bly geldig totdat 'n onderdaan wat daardeur geraak is suksesvol aansoek doen by die hof vir hul ongeldigverklaring[3]. Soos reeds aangetoon is, is die regswerking van die omnia rite acta esse-reël daarin geleë dat selfs ongeldige administratiewe optredes 'n regmatige regswerking het totdat die handelinge op 'n geoorloofde wyse opgehef word deur die outeurs van die handelinge self of nietig verklaar word deur 'n hof.

---

1) Gilli, a.w., bl. 77: „On ne saurait tout d'abord accepter comme cause juridique de la demande le fait ou l'évènement qui a motivé la demande, qui a poussé le demandeur à agir. Nous avons indiqué que c'était là une cause déterminante et non la cause efficiente qui correspond à la cause juridique de la demande. Il suffira à cet égard de rappeler que la demande ne serait nullement caractérisée sur le plan juridique par une telle cause, qui laisse de côté le problème de droit posé".

2) Weil, a.w., bl. 26, bl. 140: „l'annulation ne rend pas l'acte inexistant dans le passé"; De Soto, a.w., bl. 233.

3) As die Conseil d'Etat 'n administratiewe handeling ongeldig verklaar en dit het die effek dat derdes se regte in gedrang kom, kan die derdes by dieselfde hof gaan beswaar maak teen die ongeldigverklaring; dit is die sogenaamde tierce opposition; sien hieroor bv. De Soto, a.w. bl. 239 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Dit mag gebeur dat 'n hof 'n administratiewe handeling ongeldig verklaar en dat die administrasie nie uitvoering aan die hofuitspraak kon gee nie omdat die handeling se regskrag reeds afgeloop het, of omdat die latere omstandighede wat juis ingevolge die ongeldige handeling ingetree het dit onmoontlik maak. Die stadsraad verbied byvoorbeeld 'n vergadering en later word die verbod ongeldig verklaar, of A word uit sy pos ontslaan, B word in sy plek aangestel en later word A se ontslag ongeldig verklaar. In sulke gevalle moet vergoeding betaal word as private persone in hulle regte aangetas is en skade berokken is.

KONKLUSIE

Die burgerlike howe het 'n lang tradisie van onafhanklikheid. Regters geniet 'n hoë mate van beroepsekuriteit en het nog altyd in hul uitsprake 'n groot mate van onverbondenheid aan enige politieke beleid en strominge getoon. Sowel hierdie tradisie as die praktyk dat regters uit die vrye advokateberoep gewerf is, het die gedagte laat ontstaan dat die Suid-Afrikaanse regbank 'n besonder selfstandige vertakking van die hele staatsinstelling is. Die onpartydigheid en selfstandigheid van ons regbank is 'n kenmerk wat nog altyd die hoogste lof verdien het en geen mens sou dit anders wou hê nie. Ons gewone howe moet egter besef dat hulle ook deel van die staatsadministrasie in die breë sin van die woord is. Veral in Suid-Afrika is dit onrealisties om die staatsadministrasie binne die uitvoerende mag as 'n instelling te beskou wat volkome los van die burgerlike howe is. Die kontrole wat die howe oor die administrasie uitoefen, is glad nie in die eerste plek 'n kontrole van onderdane oor staatsaktiwiteite nie, dit is die kontrole van een staatsorgaan oor die aktiwiteite van 'n ander staatsorgaan.

Ek bepleit geensins dat die howe hulle selfstandigheid ten opsigte van die administrasie moet prysgee nie, maar slegs dat die howe hulle kontrole-funksie meer openhartig moet benader en 'n beter aanvoeling in administratiewe aangeleenthede verkry. So 'n aanvoeling sal verkry word as die howe hulle heroriënteer ten opsigte van die administratiewe masjinerie van die staat en volledig kennis neem in watter omstandighede die administrasie optree en om watter doel die administrasie moet optree. Dit verg 'n groter kennis van administratiewe aangeleenthede en 'n beter begrip van die praktiese staatsfunksie. Die howe moet bereid wees om daaroor kennis en daadwerklike getuienis in te win en sodoende weg te kom van die legalistiese benadering wat hom blindstaar teen 'n wetsinterpretasie ten einde verleende bevoegdhede vas te stel.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

As die gevoel bestaan dat dit nie die taak van ons gewone howe is om die werking van die staatsadministrasie van nader te beskou en te verstaan nie, het dit inderdaad nodig geword om die instelling van geskoolde administratiewe regbanke te oorweeg.

---ooOoo---

KONKLUSIE

Die hoofdoel van hierdie ondersoek was nie om 'n praktiese uiteensetting van die beginsels van Suid-Afrikaanse administratiefreg te gee nie. Die vooropgesette doel van hierdie studie was naamlik om die sistematiek van die administratiefreg vas te stel, met ander woorde om die gebied wat dié vertakking van die reg beslaan, die inhoud daarvan en die samehang van die samestellende dele te bepaal. Die finale gevolgtrekking waartoe dié ondersoek gelei het, is dat:

1. administratiefreg 'n besondere deel van ons reg uitmaak;
2. Suid-Afrikaanse administratiefreg in sy geheel wetenskaplik bestudeer kan word;
3. daar 'n praktiese behoefte aan die bestudering van administratiefreg is.

In verband met hierdie drie hoofstellings, is die volgende my konklusies:-

1. Die administratiefreg bestaan vandag as 'n lewende dinamiese gedeelte van ons reg. Oor die grense van die administratiefreg en die afbakening van die vakwetenskap mag daar moontlik nog onenigheid bestaan, maar oor die bestaan van dié deel van ons reg behoort daar teenswoordig meer geen getwis te wees nie.

   Hoe langer ons oor die bestaan, of erger nog: die „wenslikheid", van administratiefreg kibbel, hoe meer raak ons wetenskap en praktyk in dié verband verouderd. Dit is absoluut noodsaaklik dat ons die Engelse frustrasies, miskenning en nuttelose haarklowery oor die saak (en dit word gesê met verskoning aan die paar resente baanbrekers in dié land) moet ontkom en dit wetenskaplik aanpak. Die Suid-Afrikaanse administratiefreg is net so jonk en dinamies as die land waarbinne dit geld en dit maak dit baie moeilik om met al die ontwikkelings tred te hou. Hierdie oorweging het egter nog nooit die ander vertakkinge van ons regswetenskap lam gelê nie en dit behoort ook nie die

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Administratiefregwetenskap te belemmer nie - trouens, dit is juis sy grootste stimulus.

2. In die bestudering van die administratiefreg is die versoeking te groot om sypaadjies te kies, om lank en breed uit te wei oor die wenslikheid van delegasie van owerheidsgesag, administratiewe diskresies ens., sonder om ooit tot 'n wetenskaplike bestudering van die regstof te kom.

'n Ander opvatting is dat administratiefreg uitsluitlik 'n geheel van reëls van statutêre reg is en dat al wat nodig is om dié deel van die reg te hanteer, is om die reëls van wetsuitleg te ken. Die stroom hofuitsprake oor administratiefregtelike kwessies is 'n duidelike weerspreking van so 'n opvatting. 'n Parate kennis van reëls van wetsuitleg is natuurlik nodig om die magtigende wette te interpreteer, maar in baie gevalle is dit glad nie voldoende nie. Dit is net weer 'n bekragtiging van die ou waarheid dat geen wet menslike aktiwiteite en ook nie 'n staat se aktiwiteite volkome kan reël nie. Ons regspraak gaan baie mank aan hierdie legalistiese, uitleg van wette-benadering.

Die Franse administratiefregwetenskap het bewys dat daar 'n geheel van administratiewe organisasie en optredes binne elke staat is wat dieselfde bly afgesien van wat die magte en bevoegdhede van die administrasie in iedere afsonderlike geval is. Dit is die regsreëls met betrekking tot hierdie bepaalbare organisasie en optrede wat die algemene beginsels van administratiefreg uitmaak en wat wetenskaplik bestudeer kan word; trouens, ook die besondere bepalings van administratiefreg met betrekking tot bepaalde onderwerpe kan slegs interpreteer en toegepas word in die lig van hierdie algemene beginsels.

Ek vertrou dat hierdie ondersoek minstens een stelling bewys het, en dit is dat die Suid-Afrikaanse administratiefreg ook wetenskaplik kenbaar is.

3. Derdens is dit my oortuiging - en dit wil ek sê met die grootste respek vir ons gewone howe se uitsprake - dat dit vandag 'n dringende noodsaaklikheid is dat administratiefreg beter kennisname en bestudering op ons universiteite en in die praktyk moet kry. Dit is nie slegs regspraktisyns wat 'n beter kennis van dié deel van ons reg moet opdoen nie, maar veral ook die mense wat daagliks daarmee te doen het, die amptenare van die staat. Die belangrikste stap in dié rigting sal 'n handboek oor die algemene beginsels van Suid-Afrikaanse administratiefreg wees.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

So 'n voorgestelde handboek sal minstens die volgende aspekte van ons administratiefreg moet dek:

DEEL EEN

Algemeen

1) Wat is administratiefreg?
2) Die bronne van administratiefreg.

DEEL TWEE

Die administratiefregtelike verhouding

1) Die verskillende administratiefregtelike verhoudings, hulle ontstaan, wysiging en vernietiging.
2) Die subjekte van die administratiefregtelike verhouding.

Onder hierdie hoof kan die hele Suid-Afrikaanse administratiewe organisasie behandel word, naamlik die kabinet se plek in die staatsdiens, die verskillende vertakkinge van die staatsdiens, provinsiale en plaaslike owerhede en ander owerheidsliggame soos Bantoeowerhede, statutêre liggame, ens., asook die status van administratiewe personeel. Omdat hierdie 'n aansienlike deel van beskrywende administratiefreg uitmaak, kan dit ook onder 'n afsonderlike hoofstuk van administratiewe organisasie behandel word. In alle geval moet onder hierdie hoof die beginsels van sentralisasie, desentralisasie en administratiewe kontrole bespreek word (sien Deel Een, hoofstuk III).

DEEL DRIE

Die aktiwiteite van die administrasie

Dit is 'n bespreking van die geaardheid, uitwerking en administratiewe kontrole van die verskillende administratiefregtelike handelinge en die afdwinging daarvan deur die administrasie self.

DEEL VIER

Die goedere van die administrasie

Hieronder kom die algemene leerstukke in verband met die verkryging en afstanddoening van openbare eiendom ter sprake.

DEEL VYF

Judisiële kontrole van administratiewe handelinge

DEEL SES

Staatsverantwoordelikheid uit hoofde van administratiewe handelinge

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

In hierdie deel word dié spesiale regsreëls behandel wat die staatlike deliksverhouding reël (sien Deel Een, Hoofstuk V)[1].

Eers as so 'n handboek oor algemene leerstukke bestaan, kan oorgegaan word tot 'n bewerking van besondere administratiefreg. Die wyse waarop besondere administratiefreg behandel word, sal afhang van die praktiese behoeftes. Die verskillende staatsdienste, soos bv. Bantoe-administrasie, volksgesondheid, onderwys, ens. kan bv. afsonderlik behandel word of die verskillende owerheidsliggame met hul bevoegdhede en werksaamhede, bv. provinsiale en plaaslike owerhede, staatsdepartemente, Bantoe-owerhede, administratiewe regbanke, ens.

---ooOoo---

1) Omdat staatsaanspreeklikheid en veral die deliktuele aanspreeklikheid van die staat, by ons hoofsaaklik privaatregtelike gereël word, mag dit nodig wees om volledigheidsonthalwe, in hierdie deel meer as net die toepaslike administratiefreg te bespreek.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

B I B L I O G R A F I E

---ooOoo---

ALLEN, C.K. : Law and Orders, 1945.
: Statutory Instruments Today, L.Q.R., Vol. 71, 1955, bl. 490 e.v.

ALTABERT, Victor : Comparaison entre les Théories Jurisprudentielles de l'Abus de Droit en Droit Privé et du Détournement de Pouvoir en Droit Public, ongepub. tesis, Dijon, 1951.

AUBY, Jean-Marie : La Théorie de l'Inexistence des Actes Administratifs, tesis, Parys, 1947.

BECKER, Franz : The Donoughmore Report and Franks Report, Int. Rev. of Admin. Sc., XXIV, 1958, bl. 453 e.v.

BEINART, B. : Administrative Law, T.H.R.-H.R., 1948, bl. 206 e.v.
: The Legal Relationship between the Government and its Employees, S.A.L.R. 1955, bl. 21.
: The Rule of Law, Acta Juridica, (1962), 1964, bl. 99.

BONNARD, Roger : Aantekening - Compagnie des Mines de Siguiri, C.E. 22 Nov. 1929, S. 1930-3-20.
: Le Pouvoir Discrétionnaire des Autorités Administratives et le Recours pour Excès de Pouvoir, R.D.P., 1923, bl. 363 e.v.
: Les Droits Publics Subjectifs des Administrés, R.D.P., 1932, bl. 695 e.v.

BONNEAU, Henri : La Règle de la Décision Préalable devant les Nouveaux Tribunaux Administratifs, Dalloz Chr., 1955 (1), bl. 11 e.v.

BOULOUIS, Jean : Sien DAVID, René: Le Droit Français, II, bl. 368 e.v.

BROWN, L. Neville : The Reform of the French Administrative Courts, M.L.R., 1959, bl. 357 e.v.

BURGER, A.P. : 'n Administratiefregtelike Ondersoek na die Voorsiening van Elektrisiteit in Suid-Afrika, ongepub. proefskrif (Suid-Afrika), 1962.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

BUTTGENBACH, André : Manuel de Droit Administratif, 1959.

CARR, Sir C.T. : Concerning English Administrative Law, 1941.

CHAPUS, René : Responsabilité Publique et Responsabilité Privée, tesis Parys, 1952.

CILLIERS, H.S. : Die Betekenis van Vermoedens by Wetsuitleg, S. A.L.J., vol. L. XXIX, 1962, bl. 189 e.v.

CONSEIL d'ETAT : Livre Jubiliaire, 1952.

CONSERVATIVE & UNIONIST SOCIETY : Rule of Law, A Study by the Inns of Court, 1955.

COERTZE, L. Ign. : Watter regsisteem beheers die Verhouding tussen Owerheid en Onderdaan in die Unie, Romeins-Hollanse Reg of Engelse Reg?, T.H.R.-H.R., 1937, bl. 34.

DAVID, René : Le Droit Français, I & II, 1960.

DAVIES, D.J. Llewellyn : The Interpretation of Statutes in the Light of their Policy by the English Courts, Col. L.R., April 1935, Vol. XXXV, bl. 519 e.v.

DAVIS, Kenneth Culp : English Administrative Law - An American View, Public Law, 1962, bl. 139 e.v.

DEBELMAS, Paul : Les Pratiques Administratives Comme Sources de Droit, proefskrif, Toulouse, 1932.

DE CORAIL, J.-L. : La Crise de la Notion de Service Public, tesis, Parys, 1956.

DE LAUBADÈRE, André : Manuel de Droit Administratif, 6e uitg., 1960.

: Traité Elémentaire de Droit Administratif, 2e uitg., 1957.

DE SMITH, S.A. : Judicial Review of Administrative Action, 1959.

: Statutory Restriction of Judicial Review, 18 M.L.R. (1955), bl. 575 e.v.

: The Lawyers and the Constitution, Intreerede, 1960.

: Wrongs and Remedies in Administrative Law, M.L.R. (15), bl. 189 e.v.

DE SOTO, Jean : Contribution à la Théorie des Nullités des Actes Administratif Unilatéraux, tesis, Parys, 1941.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

DICEY, A.V. : Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10e uitg., 1959.
: The Development of Administrative Law in England, L.Q.R., 1915, bl. 148 e.v.

DI MALTA, Pierre : Essai sur la Notion de Pouvoir Hiérarchique, tesis, Algiers, 1957.

DONNER, A.M. : Geschriften, Vereniging voor Administratiefrecht, XLII, bl. 5.

DOOYEWEERD, H. : De Crisis in de Humanistische Staatsleer, 1931.
: Publiek- en Privaatrecht, Diktaat, Amsterdam, 1952.

DUBOUIS, Louis : La Théorie de l'Abus de Droit et la Jurisprudence Administrative, 1962.

DU PLESSIS, L.J. : Inleiding tot die Algemene Regsleer of Jurisprudensie, 1943.

EISENMANN, Ch. : Cours de Doctorat, Univ. van Parys, 1951-1952.
: Cours de Doctorat, Univ. van Parys, 1957-1958.
: Droit Administratif, Cours de Doctorat, Univ. van Parys, 1951-1952.
: Droit Administratif et le Principe de la Légalité, C.E., Et. & Doc., 1957, bl. 25 e.v.

FREUND, Ernst : Administrative Powers over Persons and Property, 2e dr., 1939.

FRIEDMAN, W. : Legal Theory, 3e uitg., 1953.

GALEOTTI, Serio : The Judicial Control of Public Authorities in England and Italy, 1954.

GAUDEMET, P.M. : Dicey - Introduction, 10e uitg., 1959, bl. 480 e.v.

GELINA, André : Judicial Control of Administrative Action in Great Britain and Canada, Pub. Law., 1963, bl. 140 e.v.

GHOSE, N. : Comparative Administrative Law, (Tagore Law Lectures, 1918), 1919.

GILLI : La Cause Juridique de la Demande en Justice, tesis, Parys, 1960.

GOODNOW, F.J. : Comparative Administrative Law, 1893.

GOWER, L.C.B. : Modern Company Law, 2e uitg. 1957.

GRIFFITH, J.A.G. & STREET, H. : Principles of Administrative Law, 3e uitg., 1963.

HAHLO, H.R. & KAHN, Ellison : The Union of South Africa. The Development of its Laws and Constitution, 1960.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

HAMSON, C.J. : Executive Discretion and Judicial Control, 1952.

HAMSON, C.J. & LETOURNEUR, M. : The Control of Discretionary Executive Powers in France, Cam. L.J. (1952), bl. 258 e.v.

HAURIOU, A. : L'utilisation en droit administratif des Règles et Principes du Droit Privé, Rec. d'ét. en l'honneur de Fr. Gény, 1934, III, bl. 94.

JACQUEMART, Denis : Le Conseil d'Etat, Juge de Cassation, tesis, Lille, 1957.

JAFFE, Louis : English Administrative Law - A Reply to Professor Davis, Public Law, 1962, bl. 407 e.v.

: The American Procedure Act (1946), Pub. Law, 1956, bl. 218 e.v.

JENNINGS, W. Ivor : Courts and Administrative Law - the Experience of English Housing Legislation, Har. L.R. (49) 1935, bl. 426 e.v.

: Law of the Constitution, 4e uitg., 1956.

JÈZE, Gaston : Essai de Théorie Générale de la Compétence pour l'Accomplissement des Actes Juridiques en Droit Public Français, R.D.P., 1923, bl. 58 e.v.

JOUBERT, C.P. : Die Gebondenheid van die Soewereine Wetgewer aan die Reg, T.H.R.-H.R., 1952, bl. 7.

JOUBERT, W.A. : Grondslae van die Persoonlikheidsreg, 1953.

KAHN, Ellison : Quasi-judicial and Purely Administrative Functions and Discretions, S.A.L.J. (1958), Vol. LXXV, bl. 266 e.v.

KEETON, G.W. : The Elementary Principles of Jurisprudence, 1949.

KRANENBURG, R. : Inleiding in het Nederlands Administratief Recht, 1955.

KRANENBURG, R. & VEGTING, W.G. : Inleiding in het Nederlandse Administratiefrecht, 1954.

LAMPUÉ, Pierre : La Notion d'Acte Juridictionnel, R.D.P., 1946, bl. 1 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

LANDMANN - Giers - Proksch : Allgemeines Verwaltungsrecht, 2e uitg., 1962.

LANGROD, Georges : Contribution à l'étude de la terminologie administrative, Rev. Int. des Sc. Admin., 1953, bl. 1 e.v.

LAWSON, F.H. : Dicey Revisited, Pol. Stud., VII, 1959, bl. 109 e.v.; 207 e.v.

LEFÉBURE, Marcus : Le Pouvoir d'Action Unilatérale de l'Administration en Droit Anglais et Français, 1961.

LEVANTHAL, Leo : L'annulation pour Excès de Pouvoir des Circulaires Administratives, D. Chr., 1954, bl. 99 e.v.

LÉVY, Denis : La Responsabilité de la Puissance Publique et ses Agents en Angleterre, tesis, Parys, 1954.

LONG, M., WEIL, P. & BRAIBANT, G. : Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, 1962.

LOPEZ, Rodo : Le Pouvoir Discrétionnaire de l'Administration, évolution doctrinale et jurisprudentielle, R.D.P. 1953, bl. 572 e.v.

LOURIE, A. : Administrative Law in South Africa, S.A.L.J. 1927, bl. 11 e.v.

MERULA : Manier van Procederen.

MAITLAND, F.W. : Constitutional History, 1908.

MARSH, Norman S. : Civil Liberties in Europe, L.Q.R., (75) 1959, bl. 530 e.v.

McKERRON, R.G. : The Law of Delict, 5e uitg., 1959.

MESTRE, Achille : Aantekening - Gros, 22 Maart 1925, S. 1929-3-129.

MUNDELL, David W. : The Anatomy of a Statutory Power, Verslag, Commonwealth and Empire Law Conference, Ottawa, 1960.

NOLTE, J.H. : The Benevolent Interpretation of Local Laws, S.A.L.J., 1959, bl. 39 e.v.

PATON, G.W. : A Text-book of Jurisprudence, 2e uitg., 1951.

PENNOCK, J. Roland : Administration and the Rule of Law, 1941.

PHILLIPS, Hood : Constitutional Law, 2e uitg., 1957.

PICKELS, D. : The Constitution of the Fifth French Republic, M.L.R., 1959.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

RAUBENHEIMER, J. : Kollegiale Administratiewe Howe in die Republiek van Suid-Afrika, ongepub. proefskrif, Potchefstroom, 1962.

RENARD, Georges : L'aide du Droit Administratif pour l'Élaboration Scientifique du Droit Privé, Rec. Fr. Gény, III, bl. 86.

RAYNAUD, Jean : Le Détournement de Procédure, ongepub. tesis, Parys, 1950.

RIDGES, E.W. : Constitutional Law, 8e dr., 1950.

RIVERO, Jean : Cours de Droit Administratif Comparé (Recherches sur la puissance publique dans les principaux systèmes de droit administratif), afgerolde lesings, Universiteit van Parys, 1956-1957.

: Droit Administratif, 2e uitg., 1962.

: Existe-t-il un critère du droit administratif?, R.D.P., 1953, bl. 286 e.v.

: Les Mesures d'Ordre Intérieur Administratives, tesis, Parys, 1935.

: Recherches sur la Notion de Système Juridique Appliqueé en Droit Administratif Comparé, Cours de Droit Administratif, afgerolde lesings, Universiteit van Parys, 1954-1955.

ROBSON, W.A. : Justice and Administrative Law (3e uitg.), 1951.

: Le Droit Administratif en Angleterre de 1919 à 1950, Livre Jubiliaire, C.E., 1952, bl. 649 e.v.

ROSE INNES, L.A. : Judicial Review of Administrative Tribunals in South Africa, 1963.

ROSS, J.J. : Die Uitoefening van Kontrole oor die Uitvoerende Mag in die Staat, T.H.R.-H.R., 1957, bl. 1 e.v.

ROUBIER, Paul : Droits Subjectifs et Situations Juridiques, 1963.

ROUSSET, Michel : L'idée de Puissance Publique en Droit Administratif, tesis Grenoble, 1959.

SCHMIDT, C.W.H. : Die Bewyslas, ongepub. proefskrif, U.O.V.S., 1959.

SCHOLTENS, J.E. : Abuse of Rights, S.A.L.J., 1958, bl. 39 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

SCHWARTZ, Bernard : An Introduction to American Administrative Law, 1958.

: The Right to be Heard in English Administrative Law, Har. L.R., 1956 (2), bl. 193 e.v.

SEELDRAYERS, Ed.-P & TALLOEN, Lucien : l'Enseignement du Droit Administratif et des Sciences Administratives, Verslag van die Inst. Int. des Sc. Admin., Nice-Monaco, 1951.

SIMONS, D. : Het Administratiefrecht in de Grondwet, Geschr. Ver. voor Admin. recht, XVIII, bl. 14.

STASSINOPOULOS, Michel : Traité des Actes Administratifs, 1954.

STELLINGA, J.R. : Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht, 1951.

: Nieuwe Banen voor de Studie van het Staatsrecht, T.H.R.-H.R., 1949, bl. 173 e.v.

STEYN, L.C. : Uitleg van Wette, 3e uitg., 1963.

STREET, H. : Law and Administration: Implications for University Legal Education, Pol. Stud., 1953, bl. 111 e.v.

THORSON, J.T. : A New Concept of the Rule of Law, Can. Bar. R., Vol. XXXVIII, 1960, bl. 238 e.v.

TIXIER, G. : Le Contrôle de la Légalité des Décisions administratives par les Tribunaux Judiciaires en Angleterre, tesis, Parys, 1951.

VAN APELDOORN, L.J. : Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht, 14e dr., 1959.

VAN BLOMMENSTEIN, F. : Aantekening - Springs Town Council v. Mahlangu, 1961 (1) S.A. 80 (W), S.A.L.J., 1962, bl. 7-8.

VANDERBILT, Arthur T. : One Hundred Years of Administrative Law, LAW, Contributions in Celebrating of the 100th Aniversary of the Founding of the School of Law of New York University, 1937.

VAN POELJE, G.A. : Beginselen van Nederlandsch Administratief Recht, 1927.

VAN POELJE, S.O. : De Administratieve Rechtspraak in Engeland, 1937.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

VAN TONDER, S.I.E. : Bespreking: Ranger v. Greenfield N.O. and Another, 1963 (2) S.A. 207 (F.S.C.), T.H.R.-H.R., 1963, bl. 224 e.v.

: Aantekening - S. v. Rooza, 1963 (2) S.A. 317 (K), T.H.R.-H.R., 1963, bl. 222 e.v.

VAN VOLLENHOVEN : Verspreide Geschriften, 1934, I.

VEDEL, Georges : Essai sur la Notion de Cause en Droit Administratif Français, tesis, Toulouse, 1934.

: Les Bases Constitutionnelles du Droit Administratif, C.E., Et. & Doc., 1954.

VEGTING, W.G. : Het Algemeen Nederlands Administratiefrecht (I), 1954.

: Administratiefrecht, Enige Opmerkingen over zijn Aard en zijn Plaats in het Rechtsgeheel, T.H.R.-H.R., 1949, bl. 283 e.v.

VENEZIA, Jean-Claude : Le Pouvoir Discrétionnaire, tesis, Parys, 1956.

VERLOREN VAN THEMAAT, H. : Die Historiese Grondslag van die Bevoegdheid van die Parlement, T.H.R.-H.R., 1953, bl. 19.

VERLOREN VAN THEMAAT, J.P. : Aantekening - Wet No. 20 van 1957, T.H.R.-H.R., 1957, bl. 245 e.v.

: Administratiefreg, lesings, Univ. van Pretoria, 1959.

: Staatsreg, 1956.

WADE, H.W.R. : Administrative Law, 1961.

: Quasi-Judicial and its Background, 10 Cam. L.J. (1948-1950), bl. 216 e.v.

WALINE, M. : Droit Administratif, 9e uitg., 1963.

: Droit Administratif, Cours de Doctorat, Univ. van Parys, 1948-1949.

WIECHERS, M. : Aantekening - Down v. Malan, N.O. en Andere, 1960 (2) S.A. 734 (A), T.H.R.-H.R., 1960, bl. 288 e.v.

: Aantekening - Hager & Others v. Windhoek Municipal Council, 1961 (3) S.A. 806 (A), T.H.R.-H.R., 1961, bl. 163 e.v.

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

WIECHERS, M. : Aantekening - Incorporated Law Society (O.F.S.) v. V., 1960 (3) S.A. 887 (V), T.H.R.-H.R., 1961, bl. 54 e.v.

: Aantekening - Minister of Agricultural Economics and Marketing v. Virginia Cheese and Food Co. (1941) (Pty.) Ltd., 1961 (4) S.A. 415, T.H.R.-H.R., 1962, bl. 132 e.v.

: Judisiële Beheer en Administratiewe Uitvoering, T.H.R.-H.R., 1961, bl. 272 e.v.

WEIL, Prosper : Les Conséquences de l'Annulation d'un Acte Administratif pour Excès de Pouvoir, tesis, Parys 1952.

WIGNY, Pierre : Droit Administratif, 1953.

WILLIAMS, Glanville L. : Salmond on Jurisprudence, 11e uitg., 1957.

YARDLEY, D.C.M. : The Grounds for Certiorari and Prohibition, Can. Bar R., Vol. XXXVII (1959), bl. 294 e.v.

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

LYS VAN AANGEHAALDE BESLISSINGS

1. SUID-AFRIKAANSE BESLISSINGS

Adam's Stores (Pty.) Ltd. v. Charlestown Board, 1951 (2) S.A. 512 (N) 392
Adbro Investment Co. Ltd. v. Minister of the Interior and Others, 1961 (3) S.A. 283 (T) 329
Administrator, Cape v. Associated Buildings Ltd., 1957 (2) S.A. 317 (A).. .. 363
Administrator, Cape v. Preston, 1961 (3) S.A. 526 (A) 282, 297
Administrator, Transvaal v. Carletonville Estates Ltd., 1959 (3) S.A. 150 (A) 398
Administrator, S.W.A. v. Jooste Lithium Myne (Edms.) Bpk., 1955 (1) S.A. 557 (A) 352
Afdelingsraad, Caledon v. Du Raan, 1962 (1) S.A. 449 (E) 149
African Farms & Townships v. Cape Town Municipality, 1963 (2) S.A. 555 (A) .. 200, 409
Ahmed & Others v. Administrator, Natal, 1961 (4) S.A. 85 (N) 173
Ameen & Co. v. Glenmore Burough, 1935 N.P.D. 356 338
Amoils v. Johannesburg City Council, 1943 T.P.D. 390 397
Arenstein v. Durban Corporation, 1952 (1) S.A. 279 (A) 168, 366, 367, 396
Attorney-General v. Tayob, 1963 (2) S.A. 460 (A) 146, 234

Beckmann v. Minister of the Interior and Others, 1962 (2) S.A. 233 (E) .. 332, 337
Bedford Village Council v. Kovar, 1960 (4) S.A. 333 (T) 117, 133, 185, 253
Behr v. Oberholzer Liquor Licensing Board, 1955 (2) S.A. 577 (T).. 338
Belvedere Sugar Co. (Pty.) Ltd. v. Sugar Industry Control Board & Others, 1962 (1) S.A. 221 (N) 171
Berman v. Chairman, Cape Provincial Council, 1961 (2) S.A. 412 (K) 244
Bhendili v. Attorney-General, Transvaal, 1961 (3) S.A. 233 (T) 263, 321
Bhigjee v. Dundee Rural Licensing Board & Another, 1960 (2) S.A. 244 (N) 172, 370, 396
Binda v. Colonial Government, (1887) 5 S.C. 285 .. .. 114, 281
Bindura Town Management Board v. Desai and Co., 1953 (1) S.A. 358 (A) 400
Bitcon v. City Council of Johannesburg and Arenow Behrman & Co., 1931 W.L.D. 273 .. .. 206, 385
Bonnievale Wine & Brandy Co. Ltd. v. Gordonia Liquor Licensing Board, 1953 (3) S.A. 500 (K) 328
Boothan v. Africa, 1957 (3) S.A. 475 (N).. 398
Brink & Others v. Commissioner of Police, 1960 (3) S.A. 65 (T).. .. .. 239, 294, 317, 364
Britten & Others v. Pope, 1916 A.D. 138 .. 244, 349, 352

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Broadway Mansions Ltd. v. Pretoria City Council, 1955 (1) S.A. 517 (A) 366, 367
Brown & Others v. Deputy Commissioner of Police, Natal, 1960 (2) S.A. 809 (N) 256
B.S.A. Co. v. Crickmore, 1921 A.D. 107 301
Bunting v. Minister of Justice, 1963 (4) S.A. 531 (K) 349, 391
Buthelezi v. Minister of Bantu Administration, 1961 (4) S.A. 835 (A).. .. 357
Butterworth Bantu School Board & Another v. Sihlali, 1957 (4) S.A. 451 (A) 366

Cassem v. Oos-Kaapse Komitee van die Groepsgebiederaad, 1959 (3) S.A. 651 (A) 223, 231, 376
Chesterfield House (Pty.) Ltd. v. Administrator, Transvaal & Others, 1951 (4) S.A. 421 (T) 366
City of Salisbury v. Mehta, 1962 (1) S.A. 675 (F.C.) 145
Coetzee v. Raad van Beheer oor die Vee- en Vleisnywerhede, 1962 (1) S.A. 755 (T) .. 174
Colyvas v. Valuation Court, Pretoria & Another, 1960 (4) S.A. 34 (T) 138, 214
Commissioner of Customs & Excise v. Randles Bros. & Hudson Ltd., 1941 A.D. 369 382

Dabner v. S.A.R. & H., 1920 A.D. 583 .. .. 247, 248
Dadoo Ltd. & Others v. Krugersdorp Municipal Council, 1920 A.D. 530 381
David v. Minister of Justice and Others, 1961 (2) S.A. 626 (E) 301
Davis v. Caledon Municipality & Another, 1960 (4) S.A. 885 (K) 258
Deale v. Potchefstroom Town Council, 1960 (4) S.A. 627 (T) 380
Dease v. Minister of Justice, 1962 (3) S.A. 215 (T) 293
Delport v. Bloemfontein Dranklisensieraad, 1957 (2) S.A. 509 (O) 351
De Meyer v. Bam, 1951 (4) S.A. 68 (N) 372
Desraj v. Durban City Council, 1964 (1) S.A. 427 (N) 293
De Villiers v. Minister of Justice, 1916 T.P.D. 463 305
Dhulam & Others v. Nigel Town Council, 1961 (1) S.A. 174 (W) 258, 375
Die Spoorbond v. S.A.R., 1946 A.D. 999 .. .. 292, 309
Dimitri v. Liquor Licensing Board, Area No. 43, 1963 (3) S.A. 1 (W) 327, 396
Dineka & Another v. Van der Merwe & Others, 1962 (3) S.A. 220 (T) 293
Dinson's (Edms.) Bpk. v. Landelike Lisensie- raad, Ermelo, 1960 (4) S.A. 419 (T) 352
Down v. Malan N.O. & Andere, 1960 (2) S.A. 734 (A) 375
Dunning v. Union Government, 1932 N.P.D. 700 292
Durban City Council and Another v. Local Road Transportation Board & Another, 1964 (3) S.A. 244 (D) 138, 202
Durban City Council & Another v. Public Utility Transport Corporation Ltd., 1964 (1) S.A. 590 (T) 203

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Durban North Traders v. Commissioner for Inland Revenue, 1956 (4) S.A. 94 (A) 326
Du Toit v. Ackermann, 1962 (2) S.A. 581 (A) 203, 326
Du Toit v. Phillipstown Divisional Council, 1962 (4) S.A. 411 (K) 136

Eastern Transvaal Garage v. Harland, 1950 (2) S.A. 778 (T) 370
Elsworth v. Jockey Club of South Africa, 1961 (4) S.A. 142 (W) 23
Epsom Motors Ltd. v. Licensing Appeal Board, Durban, 1962 (1) S.A. 837 (N) 211, 376
Ermelo Municipality v. Ibrahim, 1913 T.P.D. 360 .. .. 145, 376
Essack v. Durban City Council, 1953 (4) S.A. 17 (N) 389
Estate Geekie v. Union Government, 1949 (2) S.A. 494 (N) 341
Evans v. Schoeman N.O., 1949 (1) S.A. 571 (A).. 299
Ex parte Heyne, 1962 (1) S.A. 603 (T) 92
Ex parte Nell, 1963 (1) S.A. 754 (A) 329
Ex parte Velkes, 1963 (3) S.A. 584 (K) 329

Faguti v. Administrator, Transvaal, 1961 (2) S.A. 611 (A) 299
Feinstein v. Baleta, 1930 A.D. 319 .. .. .. 169, 352, 386, 387, 396
Fixed Properties S.A. Ltd. v. Savage & Another, 1960 (2) S.A. 747 (D) 376
Fred Saber (Pty.) Ltd. v. Franks, 1949 (1) S.A. 388 (A) 210
Freinkel v. Scheepers, 1961 (1) S.A. 271 (W) .. 223

Gani Mohamed (Pty.) Ltd. v. Johannes, N.O. & Others, 1964 (1) S.A. 584 (T) 211
Ganyile v. Minister of Justice & Others, 1962 (1) S.A. 647 (E) 239, 240
Garment Worker's Union, Western Union v. Keeraan, 1961 (1) S.A. 744 (K) 154
Garydale Estate and Investment Co. v. Johannesburg Rent Board, 1957 (2) S.A. 473 (W) .. 148, 368
Gildenhuys v. Parys Liquor Licensing Board & Another, 1957 (4) S.A. 142 (O) 352
Goodrick v. Commissioner for Inland Revenue, 1959 (3) S.A. 523 (A) 326
Government of the Republic of South Africa v. Montsuenyane and Another, 1963 (2) S.A. 484 (T) 149
Govindamma v. Tobacco Industry Control Board, 1944 N.P.D. 367 366
Greatex Knitwear (Pty.) Ltd. v. Viljoen and Others, N.N.O., 1960 (3) S.A. 338 (T) .. 152, 171, 352, 365
Gumede v. Mapumulo Bantu School Board & Another, 1961 (4) S.A. 640 (D) 247, 376
Gunn & Another N.N.O. v. Barclays Bank D.C.O., 1962 (3) S.A. 678 (A) 221, 350

Hager & Others v. Windhoek Municipality, 1961 (3) S.A. 806 (A) 187, 189, 331
Harnaker v. Minister of the Interior, 1963 (3) S.A. 559 (K) 351
Hatting v. Union Government, 1934 T.P.D. 315 .. 292
Hauptfleisch v. Caledon Divisional Council, 1963 (4) S.A. 53 (K) 261
Helgesen v. S.A. Medical & Dental Council, 1961 (2) S.A. 800 (N) 154

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Hepner v. Roodepoort-Maraisburg Town Council, 1962 (4) S.A. 772 (A) 304
Hercules Town Council v. Dalla, 1936 T.P.D. 229 371
Hillowitz & Another v. Germiston Town Council & Another, 1962 (3) S.A. 335 (W) .. 395
Honono v. Willowvale Bantu School Board & Another, 1961 (4) S.A. 408 (A) 244, 245
Hoosain v. Van der Merwe N.O. & Others, 1953 (3) S.A. 539 338
Hurley N.O. v. Group Areas Development Board, 1961 (1) S.A. 123 (A) 166
Hurwitz v. S.A. Mining & General Assurance Co., Ltd., 1958 (4) S.A. 136 (T) 370

Incorporated Law Society (O.F.S.) v. V., 1960 (3) S.A. 887 (V) 92
Ingram v. Minister of Justice, 1962 (3) S.A. 255 (W) 290, 293, 301
In re Mabaso, 1960 (3) S.A. 686 (N) 228
In re Ndungwane, 1961 (1) S.A. 636 (O) 261, 376
Ismail & Others v. Additional Magistrate, Wynberg & Another, 1963 (1) S.A. 1(A) 262, 320

Jajhay v. Rent Control Board, 1960 (3) S.A. 189 (T) 370
Jauka v. Port Alfred Municipality, 1960 (4) S.A. 296 (E) 366
Jeewa v. Dönges, N.O., 1950 (3) S.A. 423 (A) 375
Jelland & Others v. Group Areas Development Board, 1960 (2) S.A. 151 (T) 264
Jivan and Others v. Louw, N.O., and Another, 1950 (4) S.A. 129 (T) 240
Johannesburg City Council v. Chesterfield House (Pty.) Ltd., 1952 (3) S.A. 809 (A) .. 366
Johannesburg City Council v. Dhlamini, 1964 (2) S.A. 333 (T) 98, 261, 404
Johannesburg City Council v. Helms & Another, 1962 (4) S.A. 544 (W) 350
Johannesburg City Council v. Kekana, 1962 (1) S.A. 435 (T) 261
Johannesburg City Council v. Makaya, 1945 A.D. 252 366
Jockey Club of South Africa v. Feldman, 1942 A.D. 340 23
Johannesburg Consolidated Investment Co. v. Johannesburg Town Council, 1903 T.S. 111 .. 326
Johannesburg Municipality v. African Realty Trust, 1927 A.D. 163 .. .. 282, 398
Johannesburg Town Council v. Norman Anstey & Co., 1928 A.D. 335 .. .. 244, 352, 406
Joyi v. Minister of Bantu Administration and Development, 1961 (1) S.A. 210 (K).. 375
Judes v. Registrar of Mining Rights, Krugersdorp, 1907 T.S. 1046 338

Kahn v. Ceres Liquor Licensing Board, 1954 (3) S.A. 232 (K) 350, 351
Kahn v. R., 1945 N.P.D. 304 145
Khoza v. Minister of Justice, 1964 (3) S.A. 78 (W) 290
Kloppenburg v. Minister of Justice, 1964 (1) S.A. 813 (D) 375
Knoesen v. Chief Electoral Officer, 1960 (3) S.A. 12 (T) 159

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

K & P Contractors v. Standerton Town Council, 1963 (1) S.A. 405 (T) 242
Krog v. Dranklisensieraad vir gebied 42 en 'n Ander, 1961 (3) S.A. 415 (A) 222, 233, 352, 396
Kruger v. Heiman & Sacks Ltd. & Another, 1963 (3) S.A. 372 (T) 331

Landelike Lisensieraad, Krugersdorp v. Cassim & Andere, 1961 (3) S.A. 126 (A) .. 365
Laubscher v. Native Commissioner, Piet Retief, 1958 (1) S.A. 546 (A) 223, 227, 230 231, 232, 249
Lebombo Estates (Pty.) Ltd. v. Umfolozi Co-op. Sugar Planters Ltd., 1963 (3) S.A. 623 (A) 171, 217
Lekhari v. Johannesburg City Council, 1956 (1) S.A. 552 (A) 98, 261, 366
Lenz Township Co. v. Lorenz N.O. & Andere, 1961 (2) S.A. 450 (A) 138, 350, 352 364
Le Roux v. Grigg-Spall, 1946 A.D. 249 371
Livestock and Meat Industries Control Board v. Garda, 1961 (1) S.A. 342 (A).. .. 215, 396, 405, 406
Livestock & Meat Industry Control Board v. Robert S. Williams (Pty.) Ltd., 1963 (4) S.A. 592 (T) 375
Lockhat & Others v. Minister of the Interior, 1961 (2) S.A. 587 (A) 166, 351, 398
Loxton v. Kenhardt Liquor Licensing Board, 1942 A.D. 287 375

Maartens v. Vereeniging Town Council and Another, 1960 (3) S.A. 580 (T) 258
Mabe v. Minister of Native Affairs, 1957 (3) S.A. 293 (T) 377
Makoka v. Germiston City Council, 1961 (3) S.A. 573 (A) 251
Malherbe v. S.A. Medical & Dental Council, 1961 (2) S.A. 825 (N) 154, 267
Malherbe v. S.A. Medical & Dental Council, 1962 (1) S.A. 800 (N) 201
Mamogalie & Andere v. Minister van Naturelle-sake & Andere, 1961 (1) S.A. 467 (A) 263, 321, 357
Manamela v. Minister of Justice and Others, 1960 (2) S.A. 395 (A) 275, 290
Mapona v. Cape Town Municipality & Another, 1955 (2) S.A. 714 (K) 404
Marco Russo and Others v. R., 1929 S.W.A. 8 .. 148
Margate Hotel (Pty.) Ltd. v. Town Council of the Borough of Margate, 1961 (1) S.A. 384 (N) 352
Masai v. Jansen, 1936 C.P.D. 361 337
Mashinini v. Boksburg Town Council, 1958 (4) S.A. 3 (W) 363
Maske & Another v. Aberdeen Licensing Court, 1930 A.D. 30 .. .. 350, 351
Matsoelana v. Minister of Bantu Administration, 1960 (2) S.A. 89 (W) 227, 234, 235
Mawo v. Pepler, N.O.; Mbadlanyna v. Pepler, N.O., 1960 (4) S.A. 291 (K) 239
Mazeka v. Minister of Justice, 1956 (1) S.A. 312 (A) 290
Mbadlanyna v. Pepler, N.O., 1961 (4) S.A. 806 (K) 239
McLouglin N.O. v. Turner, 1921 A.D. 537 .. 372
Messenger of the Magistrate's Court, Durban v. Pillay, 1952 (3) S.A. 678 (A) .. 369

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Meyerowitz v. Durban Corporation, 1940 N.P.D. 392 401
Michaletos v. Pretoria Liquor Licensing Board, 1950 (3) S.A. 373 (T).. 398
Minister of Agricultural Economics and Marketing v. Virginia Cheese and Food Co. (1941) Ltd., 1961 (4) S.A. 415 (T).. .. 113, 200, 207, 212, 265, 266, 352
Minister of the Interior v. Bechler, 1948 (3) S.A. 409 (R) 223, 377
Minister of the Interior and Another v. Harris and Others, 1952 (4) S.A. 769 (A) .. 144, 187, 193-195, 144, 187
Minister of the Interior v. Lockhat & Others, 1961 (2) S.A. 587 (A) 367, 395
Minister of the Interior & Another v. Mariam, 1961 (4) S.A. 740 (A) 166, 229, 376
Minister of the Interior & Another v. Sundarjee Investments (Pty.) Ltd., 1960 (3) S.A. 348 (T) 219
Minister of Labour v. Port Elizabeth Municipality, 1952 (2) S.A. 522 (A) 373
Minister van Naturellesake v. Monnakgotla, 1959 (3) S.A. 517 (A) 376
Minister of Posts & Telegraphs v. Rasool, 1934 A.D. 179 .. .. 395, 400
Moll v. Paarl Civil Commissioner and Another, 14 S.C. 463 .. .. 328, 329
Monkayana v. Vereeniging Municipality, 1951 (1) S.A. 587 (T) 399
Montagu Liquor Licensing Board v. Idelson & Others, 1957 (1) S.A. 262 (A) 396
Mooragang & Sons v. Sugar Industry Quota Tribunal, 1962 (1) S.A. 109 (N) 230, 352
Motsepi v. Minister of Bantu Administration & Others, 1962 (1) S.A. 741 (T) 239, 380
Mtembu v. Central Motor Mart (Pty.) Ltd., 1956 (2) S.A. 45 (W) 148
Mustapha & Another v. Receiver of Revenue & Others, 1958 (3) S.A. 343 (A) 303, 380, 400

Narainsamy v. Principal Immigration Officer, 1923 A.D. 673 .. .. 337, 339
Natal Liquor and Catering Trade Union v. The Minister of Labour & Others, 1953 (3) S.A. 819 (N) 171
Nathalia v. Principal Immigration Officer, 1911 N.P.D. 556 349
Nicol N.O. v. Lawrie, 1950 (3) S.A. 151 (A) .. 278, 304
Nyangeni v. Minister of Bantu Administration and Development and Another, 1961 (1) S.A. 547 (E) 119, 226, 236, 375, 377

Oranjezicht Estate Ltd. v. Registrar of Deeds, 1924 C.P.D. 329 366

P. v. Board of Governors of St. Michael's Diocesan College, Balgowan, 1961 (4) S.A. 440 (N) 25
Parker v. Livestock and Meat Industries Control Board, 1961 (4) S.A. 324 (T) 138, 205
Penrice v. Dickson, 1945 A.D. 6 360
Peri-Urban Areas Health Board & Another v. Administrator, Transvaal, 1961 (3) S.A. 669 (T) 136, 220, 228

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Pienaar v. Cape Town Municipality, 1923 C.P.D. 50 164
Pio v. Franklin, 1949 (2) S.A. 442 (K) .. 371
Pitout v. Rosenstein, 1930 O.P.D. 117 .. 400
Poort Sugar Planters (Pty.) Ltd. v. Minister of Lands, 1962 (2) S.A. 352 (A) 150
Porter & Others v. Cape Town City Council, 1961 (4) S.A. 278 (K) 264
Potchefstroom Municipality v. Van der Linden, 1929 T.P.D. 496 401
Potchefstroomse Stadsraad v. Kotze, 1960 (3) S.A. 616 (A) 151
Pretoria City Council v. Meerlust Investments (Pty.) Ltd., 1962 (1) S.A. 328 (T) 258, 389
Pretoria City Council v. S.A. Organ Builders, Ltd., 1953 (3) S.A. 400 (T) .. 366
Pretoria Stadsraad v. Administrateur, Transvaal en 'n Ander, 1962 (4) S.A. 467 (T) 136, 263, 402
Pretoria North Town Council v. A.I. Electric Ice Cream Factory (Pty.) Ltd., 1953 (3) S.A. 1 (A) 223, 367, 375
Pretorius v. Direkteur van Onderwys (O.V.S.), 1963 (3) S.A. 287 .. .. .. 391, 395

Raad van Beheer oor die Vee- en Vleis-nywerhede v. Parker, 1963 (1) S.A. 623 (A) 139, 146, 407
Rajah and Rajah Ltd. v. Ventersdorp Municipality, 1961 (4) S.A. 402 (A) .. 227, 349, 375
Ramusi v. Incorporated Law Society, Tvl., 1964 (3) S.A. 458 (T) 92, 371
Randleigh Buildings (Pty.) Ltd. v. Friedman, 1963 (3) S.A. 456 (D) 264
Ranger v. Greenfield, N.O. and Another, 1963 (2) S.A. 207 (F.C.) 147
R. v. Abdurahman, 1950 (3) S.A. 136 (A) .. 400, 401
R. v. African Car Hire (Pty.) Ltd., 1956 (4) S.A. 1 (K) 366
R. v. Basson, 1957 (1) S.A. 120 (O) 372
Reg. v. Bekker, 17 S.C. 340 294
R. v. Bhyat, 1945 T.P.D. 229 399
R. v. Bilse, 1953 (2) S.A. 770 (O) 168, 365
R. v. Busa, 1959 (3) S.A. 385 369
R. v. Carelse, 1943 C.P.D. 252 400
R. v. Church, 1935 O.P.D. 70 299
R. v. De Beer, 1929 T.P.D. 104 299
R. v. Demba, 1952 (2) S.A. 244 (T) 372
R. v. Dumezweni, 1961 (2) S.A. 751 (A) .. 216
R. v. Erasmus, 1956 (4) S.A. 126 (N) 372
R. v. Fourie, 1956 (1) S.A. 727 (O) 399
R. v. Hemstead, 1953 (4) S.A. 186 (T).. .. 365
R. v. Hodos and Jaghbay, 1927 T.P.D. 101 .. 398
R. v. Jeremiah, 1956 (1) S.A. 8 (S.R.) .. 366, 397
R. v. Jopp & Another, 1949 (4) S.A. 11(N) .. 373
R. v. Lewinsohn, 1922 T.P.D. 366 369
R. v. Lusu, 1953 (2) S.A. 484 (A) 400
R. v. Madikwa, 1961 (2) S.A. 245 (W) 264
R. v. Magano, 1961 (2) S.A. 654 (T) 257
R. v. Manthutle & Others, 1960 (4) S.A. 827 (K) 293
R. v. Miller, 1940 T.P.D. 306 .. .. .. 287, 293
R. v. Moilwa & Others, 1954 (1) S.A. 93(T).. 397
R. v. Mutandiro, 1964 (2) S.A. 444 (S.R.) .. 400
R. v. Naidoo & Another, 1960 (4) S.A. 119 (T) 174

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

R. v. Ndedwa, 1959 (3) S.A. 24 (E) 259, 320
R. v. Ngwevela, 1954 (1) S.A. 123 (A) .. 232, 366
R. v. Ningia, 1933 C.P.D. 320 145
R. v. Nkomo and Others, 1963 (4) S.A. 166 (S.R.) 262, 280
R. v. Nomveti, 1960 (2) S.A. 108 (E) .. 170, 193, 219, 223, 261
R. v. Noorbhai, 1945 A.D. 64 .. .. .. 370, 371
R. v. Podbrey & Another, 1948 (2) S.A. 195 (K) 168, 365
R. v. Rajah, 1955 (3) S.A. 276 (A) 370
R. v. Ramatlo, 1955 (2) S.A. 331 (A) .. 367
R. v. Scorgie, 1959 (1) S.A. 208 (T) .. 372
R. v. Sibango & Another, 1957 (4) S.A. 284 (E) 350
R. v. Sutherland, 1961 (2) S.A. 806 (A) .. 264
R. v. Van Eeden, 1961 (1) S.A. 741 (K) .. 365
R. v. Williams, 1914 A.D. 460 .. .. .. 169, 365
R. v. Zondo, 1942 T.P.D. 187 376
Richardson & Another v. Administrator, Transvaal, 1957 (1) S.A. 521 (A) 351
Richter v. Keyser N.O. & 'n Ander, 1962 (2) S.A. 277 (O) 376
Ronnies Motors (Pty.) Ltd. & Others v. Van der Merwe and the Administrator, Cape, 1960 (4) S.A. 206 (E) 137, 351, 352

Sacher v. Liquor Licensing Board, Area 1 (Cape Peninsula), 1961 (2) S.A. 707 (K) 398
Sachs v. Dönges N.O., 1950 (2) S.A. 265 (A) 217, 232, 266, 278, 279, 302, 304, 332, 376
Sacky v. Germiston Municipality, 1926 T.P.D. 384 372
Sarahbibi v. Principal Immigration Officer, 1957 (2) S.A. 175 (N) 146, 148, 368
Sauer v. Duursema, 1951 (2) S.A. 222 (O) 284
Scheibe v. Rustenburg Liquor Licensing Board, 1948 (3) S.A. 154 (T) 375
Schierhout v. Union Government, 1919 A.D. 30 389
Schoeman & 'n Ander v. Administrateur O.V.S. & Andere, 1961 (4) S.A. 856 (O).. 376
Schoonwinkel N.O. v. Fouche N.O., 1954 (4) S.A. 92 (O) 338
Searle v. Director of Hospital Services & Another, 1961 (4) S.A. 218 (T) 363
Self v. S.A.R. & H., 1918 C.P.D. 32 .. 247
Shames v. S.A.R. & H., 1922 A.D. 228 .. 138, 247
Shidiack v. Union Government, 1912 A.D. 642 348, 349
Shirala Estates Pvt. Ltd. v. Minister of Local Government and Others, 1961 (3) S.A. 168 (S.R.) 172, 173
Sibiya v. Swart, N.O., 1950 (4) S.A. 515 (A) 290, 301
Sinovich v. Hercules Municipal Council, 1946 A.D. 801 .. .. 232, 395
Slambe v. Johannesburg City Council, 1951 (4) S.A. 93 (T) 365
Slovo v. Superintendent, Johannesburg Gaol, 1960 (4) S.A. 230 (W) 239
Smith v. Union Government, 1933 A.D. 363 305
S.A. Broadcasting Corporation v. Transvaal Townships' Board, 1953 (4) S.A. 170 (T) 352
S.A. Motor Industry Employers Assurance v. Minister of Labour & Another, 1960 (2) S.A. 411 (T) 137, 211

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

S.A. Medical Council v. Maytham, 1931 T.P.D. 45 .. 366
S.A. Motor Racing Co. Ltd. & Others v. Peri-Urban Health Board, 1955 (1) S.A. 334 (T) .. 366
South African Railways v. Swanepoel, 1933 A.D. 378 .. .. 246, 349
S.A. Verpleegstersraad v. Minister van Gesondheid en 'n Ander, 1961 (4) S.A. 715 (T) 136, 206
Springs Town Council v. Mahlangu, 1961 (1) S.A. 80 (W) 79, 261
Springs Town Council v. Soonah, 1963 (1) S.A. 659 (A) 367
Standard Bank v. Estate van Rhijn, 1924 A.D. 274 .. 369
Stander v. Administrator, Natal & Others, 1960 (1) S.A. 327 (N) 135
Stanger Town Council v. Private Townships Board, 1960 (4) S.A. 18 (N) 136, 232
Stanton v. Minister of Justice & Others, 1960 (3) S.A. 353 (T) 239, 294, 338, 364
State v. Antrim Court (Pty.) Ltd. & Another, 1962 (4) S.A. 405 (K) 145, 173
S. v. Arenstein & Others, 1963 (2) S.A. 599 (N) 372
S. v. Bock, 1963 (3) S.A. 163 (G) 90
Staat v. Booysen, 1962 (1) S.A. 772 (O) 251
S. v. Esterhuizen, 1963 (3) S.A. 165 (G) 90
S. v. Gwala, 1963 (2) S.A. 613 (N) 404
S. v. Motara, 1963 (4) S.A. 849 (A) 258
S. v. Naicker, 1963 (4) S.A. 610 (N) 400
S. v. Naidoo, 1963 (3) S.A. 129 (T) 367
S. v. Rooza, 1963 (2) S.A. 317 (K) 395
S. v. Schoenfeld, 1963 (4) S.A. 77 (T) 366
Staat v. Sekalala, 1962 (2) S.A. 105 (G) 132
State v. Shangase, 1962 (1) S.A. 543 (N) 227, 235, 258
S. v. Shangase, 1963 (1) S.A. 132 (A) 227
S. v. Sondo, 1963 (4) S.A. 625 (E) 386
S. v. Tarajka Estate (Edms.) Bpk. & Andere, 1963 (4) S.A. 467 (T) 404
State v. Tsonyane, 1962 (1) S.A. 916 (T) 267
Staat v. Van der Merwe, 1962 (2) S.A. 21 (O) .. 267
Steelpark Estate v. Vereeniging Town Council, 1963 (3) S.A. 657 (T) 212
Stellenbosch Municipality and Another v. Hani, 1959 (3) S.A. 586 (K) 222
Steytler N.O. v. Fitzgerald, 1911 A.D. 295 .. .. 203, 326
Stewart v. Johannesburg Liquor Licensing Court, 1926 W.L.D. 5 349
Sundarjee Investments v. De Vos Hugo and Another, 1959 (2) S.A. 376 (T) 223
Sutter v. Scheepers, 1932 A.D. 173 369
Swarts v. Minister of Justice, 1941 A.D. 181 .. 305

Tayob v. Ermelo Local Transportation Board & Another, 1951 (4) S.A. 440 (A) 367
Theron en 'n Ander v. Minister van Justisie, 1961 (3) S.A. 298 (T) 172, 349
Thubela v. Pretorius N.O. & Another, 1961 (4) S.A. 506 (K) 235, 375
Township Board, Transvaal v. Garner N.O., 1961 (3) S.A. 437 352
Transvaal Cons. Land and Exploring Co. v. S.A.R. & H., 1961 (2) S.A. 467 (A) 149, 303
Tshabalala v. Johannesburg City Council, 1962 (4) S.A. 367 (T) 409

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Union Government v. Fakir, 1923 A.D. 466 .. 326, 337 - 339
Union Government v. Hawkins, 1944 A.D. 556 299
Union Government v. Marais, 1950 (4) S.A. 610 (A) 285
Union Government v. Thorne, 1930 A.D. 47 .. 284, 287, 306
Union Government v. Union Steel Corporation (S.A.) Ltd., 1928 A.D. 234 .. .. .. 349, 395
University of Pretoria v. Minister of Education, 1948 (4) S.A. 79 (T) 135, 365
Uys v. Parow School Board, 1962 (3) S.A. 628 (K) 395

Van Coller v. Administrator, Transvaal, 1960 (1) S.A. 110 .. .. .. 193, 227, 246
Van der Merwe v. Vrystaat Koöperasie Bpk., 1962 (1) S.A. 210 (A) 153
Van Eck N.O. and Van Rensburg N.O. v. Etna Stores, 1947 (2) S.A. 484 (A) 381, 382, 387
Van Rooy v. Law Society O.F.S. & Another, 1953 (3) S.A. 580 (O) 168, 366
Van Rooyen v. Viljoen, 1959 (1) 299 (G) .. 258
Van Wyk N.O. & Another v. Van der Merwe, 1957 (1) S.A. 181 (A) 223
Ventersdorp se Stadsraad v. Rajah & Andere, 1959 (4) S.A. 251 (T) 329
Virginia Village Management Board v. Southbey Ltd., 1961 (4) S.A. 870 (O) .. 264

Wade v. Westville Town Board, 1949 (3) S.A. 37 (N) 366
Webster v. Jockey Club of South Africa, 1949 (4) S.A. 691 (W) 23
Welkom Village Management Board v. Leteno, 1958 (1) S.A. 490 (A) 138, 366
Wellington Municipality v. Deputy Minister of Labour & Another, 1963 (4) S.A. 353 (K) 365
Williams & Adendorf v. Johannesburg Municipality, 1915 T.P.D. 106 400
Williams v. Johannesburg Municipality, 1915 T.P.D. 365 366
Williams & Others v. Mayot & Councillors of the Borough of Durban, 1920 N.P.D. 5 .. 366
Windhoek Municipality v. Lurie & Co. (S.W.A.) (Pty.) Ltd., 1957 (1) S.A. 164 (S.W.A.) 328

2. ENGELSE BESLISSINGS

Acton Borough Council v. Morris, 1953 W.L.R. 1228 248
Associated Provincial Picture Houses v. Wednesbury Corporation (1948) (1) K.B. 223 355
Blackpool Corporation v. Locker, (1948) 1. K.B. 349 249
The Board of Education v. Rice (1911) A.C. 179, 80 L.J.K.B. 796 62
Bolton (Engineering) Co. Ltd. v. Graham & Sons, 1957 (1) Q.B. 159.. 289
Case of Proclamations (1610), Coke's Rep., 74 .. .. 64, 332
Dormer v. Newcastle upon Tyne Corp., (1940) K.B. (2) 217 294

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Franklin v. Minister of Town and Country Planning, 1948 A.C. 87 .. .. 377, 378
General Medical Council v. Spackman (1943) A.C. 627 375
In re decision of Walker, (1944) K.B. 644 .. 394
Kendal Hotels v. Keyser N.O. (1947) 1 All E.R. 488 .. .. 225, 348
Kruse v. Johnson, 1898, 2 Q.B. 91 399
Lennard's Carrying Co. v. Asiatic Petroleum, (1915) A.C. 705 289
Local Government Board v. Arlidge (1915) A.C. 120, 84 L.J.K.B. 72 .. .. 62, 378
Magor and St. Mellows U.D.C. v. Newport Corporation, 1951 (2) All E.R. 839 120
Regina v. Metropolitan Police Commissioner, ex Parte Parker, 1953 1. W.L.R. 1150 266
R. v. L.C.C., ex parte The Entertainments Protection Association (1931) 2 K.B. 215 .. 229
R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal (1952) (1) All E.R. 122 325
R. v. Registrar of Pontypridd County Court (1948)(1)All E.R. 218 .. .. 225, 348
Ridge v. Baldwin (1963) (2) All E.R. 66 .. 341
Roberts v. Hopwood, 1925 A.C. 578 .. .. 366, 394
Seaford Court Estates Ltd. v. Asher, 1949 (2) All E.R. 155 120
Short v. Poole Corporation (1926) 1 Ch. 66 .. 255
Spackman v. Plumstead District Board of Works, 10 A.C. 229 378
Sparks v. Edward Ash Ltd., (1943) K.B. 223 .. 394
Thorneloe and Clarkson Ltd. v. Board of Trade (1950) (2) All E.R. 245 351
Winter v. Simms Motor Units (1946) 62 Times L.R. 515 361
Zamorra (The) (1916) 2 A.C. 77 64

3. FRANSE BESLISSINGS

Bardy, C.E. 29 Desember 1905 357
Blanco, T.C. 8 Februarie 1873 .. .. .. 48, 50, 271, 275, 276
Brenier, C.E. 1 Julie 1955 409
Cochet d'Hattecourt, C.E. 22 Februarie 1918 .. 248
Commune de Clamart, C.E. 3 Julie 1931 243
Compagnie des chemins de fer P.L.M., C.E. 14 Mei 1915 388
Compagnie des Mines de Siguiri, C.E. 22 November 1929 .. .. 393, 394, 395
Couiteas, C.E. 20 November 1923 296
De la Raudière, C.E. 25 Junie 1937 386
Demoiselle Mimeur, C.E. 18 November 1949 .. 54
Garrigou, C.E. 16 Maart 1956 43
Glon, C.E. 26 Januarie 1934 408
Gros, C.E. 22 Maart 1929 241
Heyries, C.E. 28 Junie 1918 .. .. .. 40, 41, 43
La Fleurette, C.E. 14 Januarie 1938 .. .. 306, 307
Lemmonier, C.E. 25 Julie 1918 274
Louradour, C.E. 14 Mei 1948 404
Montpeurt, C.E. 31 Julie 1942 154
Pelletier, T.C. 30 Julie 1873 .. .. .. 271, 273, 275
Rosay, T.C. 8 Mei 1933 51
Societé Commerciale de l'Ouest Africain, T.C. 22 Januarie 1921 .. .. .. 276, 277, 298

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

Société immobilière de Saint - Just, T.C.
2 Desember 1902 .. .. 40, 44, 45
Societé Mercedes, C.E. 15 November 1946 .. 388
Syndicat des Grossistes en Matériel
Electricque de la Région de Province
et Autres, C.E. 18 Junie 1958 43
Syndicat Général des Ingenieurs -
Conseils, C.E. 26 Junie 1959 43
Thepaz, T.C. 14 Januarie 1935 .. .. 53, 54, 274
Trépont, C.E. 20 Januarie 1922 344

---ooOoo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

INHOUDSREGISTER

acte
de gouvernement 237, 333-334, 338
inexistant 137, 334-335, 403
nul 334
administratiefreg
Belgiese 75-77
Engelse .. .. 1,60 e.v., 67 e.v.
Franse .. .. 4 e.v., 38 e.v., 55
Nederlandse 73-75
Suid-Afrikaanse .. .. 77 e.v., 84
benaming 15-17
bronne van .. .. 107 e.v.
definisie van 85, 88, 100
prosesreg en .. .. 93 e.v.
staatsreg en .. .. 36, 88 e.v.
strafreg en 96
sistematisasie van 8-11, 182-184
wetenskaplike behandeling van .. 101 e.v., 414-415
administratiewe
diskresie 342-353
funksie 176
gebruik 114-117
handeling .. .. 176 e.v.
kontrole 134-138
orgaan 87, 151-154
aksies
om administratiewe handelinge te toets in
Engeland 324-326
Frankryk 322-324
Suid-Afrika 326-328
vereistes vir die instel van .. 329-331
animus nocendi 384
appèl 326
audi alteram partem
(sien ook onder „regverdigheid") .. 374-376, 379
autorité de chose jugée 47, 200-201, 207, 213, 305, 407-409

beroep
interne 203-212, 312
bevoegdheid
diskresionêre .. .. .. 342 e.v.
versweë 118, 120, 366-368
Bill of Rights 64
bona fides (sien ook „mala fides") .. 389-392

certiorari (sien onder writs, prerogative")
Conseil d'Etat .. .. .. 7, 46 e.v., 80, 110
regsbevoegdheid van 89
contentieux de pleine juridiction .. 54, 270-277, 318
controle administrative .. .. .. 134 e.v.
Curia Regis 66

décision préalable 137, 138, 323
dienaar
van die staat 283-284
handelende in dié hoedanigheid .. 284-292
détournement de pouvoir 214, 323, 353, 380-389
geaardheid van 381-385
bewys van 385-389
détournement de procédure 387-389
diskresie
hof se 221, 370
geaardheid van administratiewe .. 344-346
diskriminasie 400-401

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

eiusdem generis 118, 119, 122, 123, 124
Engeland
hersiening van administratiewe handelinge in 65-67
staatsadministrasie in .. .. .. 61 e.v.
exécution d'office 44-45, 260, 261
expressio unius est exclusio alterius .. 118, 258, 367

faute 272, 309
de service 53, 273-274
lourde 301
personelle 53, 273-274
Frankryk
administratiewe regbanke in .. .. 46 e.v.
Grondwet van 4 Oktober 1958 .. .. 41 e.v.
staatsadministrasie in .. .. 45 e.v.
staatsaanspreeklikheid in 270-277
fraus legis 381-382

handeling
kwasie-judisiële 219-236
ministeriële 236-238
nietige 340-342
onredelike 392-401
polisie 239, 300-301
regsprekende 184-186, 306-308, 360
suiwer administratiewe .. .. .. 216 e.v., 360-361
staatsaanspreeklikheid a.g.v. administratiewe .. .. .. 277 e.v.
wetgewende 184-186, 306-308, 360

Henry VIII - clause 64, 79
hof
bevel tot uitvoering deur 404-407
bestek van kontrole deur .. .. 331 e.v.
geaardheid van kontrole deur .. .. 320 e.v.
gevolge van uitspraak van 403-412
hersieningsfunksie van 150, 175, 291, 312-313

interdik
teen administrasie 327-328

legaliteit
beginsel van 125-126, 358-359, 384
liberté publique 161, 315-318, 330
lisensieraad
aanspreeklikheid a.g.v. handeling deur 301-302

magte
leerstuk van skeiding 6, 47, 177-179, 275
mala fides 282, 328, 338, 339-341, 353, 389-392, 394, 406-407, 409
mandamus 327
mesures d'ordre intérieur 239-249

omnia rite acta esse 263, 410
ongeldigheidsgronde
indeling van 361-362
m.b.t. doel van administratiewe handeling 380-389

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

m.b.t. gevolge van administratiewe handeling 392-401
m.b.t. outeur van administratiewe handeling 362-368
m.b.t. vorm van administratiewe handeling 368-380
onredelikheid
van administratiewe handelinge .. 392-401
onteiening 149
ooreenkoms
tussen administrasie en onderdaan .. 148-150, 170-173, 302-304
orgaan
administratiewe 87, 151-154
owerheidsgesag
administratiewe orgaan, draer van .. 153-154
geaardheid van .. .. .. 20 e.v., 34, 56
kenmerk van administratiefregtelike verhouding 129-130, 139, 141
kenmerk van staatsvorming 32
privaatregtelike magte en 356-357

parlement
Hoë Hof van 193-195
prohibition (sien onder „writs, prerogative")
police
judiciare & administrative 98-99, 260, 301
polisie
onregmatige handelinge van 300-301
pouvoir hiérarchique .. .. 131 e.v., 152, 203 e.v.
puissance publique (sien onder owerheidsgesag)

recours
en cassation 215, 323, 325
en interprétation 318
gracieux 204
hiérarchique .. .. .. 203 e.v.
pour excès de pouvoir .. .. .. 318, 322 e.v., 330
reg
administratief - (sien onder „administratiefreg")
misbruik van 382-384, 393-394
publiek- en privaat- .. .. .. 17 e.v.
van onderdaan teenoor owerheid .. 155-161, 231-236, 240, 244-249, 315-318
régime
administratif 38, 39
regsgeldigheid van administratiewe
handelinge .. .. .. 254 e.v., 280-281
regskrag van administratiewe handelinge
aanvang van 256-259
beëindiging van 264-267, 403-404, 410
formele 253-254
materiële 252-253
versekering van 259-263
regverdigheid, reëls van natuurlike .. 227-236, 247
betekenis van 374-376
geaardheid van 376-375
toepassing van 376-378
risiko
staatsaanspreeklikheid a.g.v. 296-298

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

staatsaanspreeklikheid
a.g.v. administratiewe handelinge .. 269 e.v.
Star Chamber 66
service public 56-58, 76, 275-277
Suid-Afrika
hersiening van administratiewe handelinge in 79, 326-327
staatsadministrasie in 77-79

Tribunal des Conflits .. .. .. 50 e.v.
tutela 23, 133, 134

ultra vires
leerstuk van 356-361
ut res magis valeat quam pereat 263

verhouding
administratiefregtelike .. .. 128 e.v.
algemene en individuele 141-150, 330-331
objekte van administratiefregtelike 165 e.v., 365 e.v.
privaatregtelike 129
staatsregtelike 141
subjekte van administratiefregtelike 151 e.v.
totstandkoming van administratief-regtelike 169-172
tussen owerheidsorgane onderling .. 131 e.v.
wysiging en opheffing van administratiefregtelike .. .. 172 e.v.
vermoede
van uitleg 121-126, 358
violation de la loi 47, 323, 362, 380, 393
voie de fait 29, 45, 334

wet 184-186
„benevolent" interpretasie van .. 399-401
bron van administratiefreg 107-109
finaliteitsbepaling van 337-342
herroeping van 145-147
ongebondenheid van staat aan 298-300
promulgasie van 256
reëls m.b.t. uitleg van .. .. 117 e.v., 366-367
terugwerkende krag van 147-148, 355, 368
vrywarings- 293-294
writs, prerogative 66-67, 80, 178, 224-225, 324-326, 330, 359, 377

---oo0oo---

Digitised by the Department of Library Services in support of open access to information, University of Pretoria, 2026