

Staatsveiligheid in teoreties-prinsipiële perspektief*

LOURENS M. DU PLESSIS

Departement Regsfilosofie, PU vir CHO

ABSTRACT

This article endeavours to delineate the need for a theoretically sound definition of state security (and law and order) and proposes such a definition taking cognisance of jurisprudential and politico theoretical givens. Relevant statutes, precedents and legal writings are considered in an attempt to trace current definitions of the concept, and it is concluded that an ample definition is still lacking within the South African context. The author proceeds to explain his own jurisprudential and politico theoretical premisses, whereafter a definition of state security is proposed and explained. In final conclusion this definition and its implications are applied to aspects of the situation in South Africa.

1. DIE PROBLEEMSTELLING

Ons regstelsel word in vele opsigte deur 'n eeue-oue tradisie en 'n ryk beskawingserfenis gerugsteun (vgl. ook Dugard, 1972). 'n Regsorde, na sy ware aard beskou, is 'n gesaghebbende padnetwerk wat die harmoniese verkeersvloei tussen owerheid en burger (en omgekeerd) asook owerheidsorgane onderling en burgers onderling moontlik maak. Daarom openbaar geslaagde regsordes 'n heel omsigtige mate van behoudendheid: hulle waag hulle — gegewe die ten minste potensiële omstredenheid van die gevoelige terrein waarop hulle beweeg — hoofsaaklik op beproefde weë wat die streng toetse van die tyd deurstaan het. Hulle penwortels dring tot die voedingsbodem van 'n immer wordende beskawingstradisie en -praktyk deur. Kortom, 'n ordelike en mens-akkommoderende regstelsel is 'n heel veelseggende merkteken van die welwese van die kultuur en beskawing wat dit trag

* Hierdie artikel is voor die verskyning van die Rabie-kommissie se verslag oor veiligheids-wetgewing in Suid-Afrika geskryf. Aan die wesenlike betoë in en trant van die artikel doen hierdie belangwekkende kommissieverslag egter geen afbreuk nie, en die artikel kan dus ook as 'n bydrae tot die debat wat deur die verslag ontketen is, beskou word.

te dien.

Dit spreek haas vanself dat die volmaakte regstelsel nog nooit bestaan het nie — en sekerlik (menslik gesproke altans) nie binne die afsienbare toekoms sal bestaan nie. Een probleem is dat 'n van nature behoudende regsorde soms te onsoepel is wanneer hy hom by veranderde omstandighede moet aanpas. Dit lei dikwels tot 'n oorreaksie aan die kant van diegene wat oor die nodige wetgewende gesag beskik om die stelsel gesaghebbend te kan hervorm. Die nuwe kom in botsing met die oue omdat te ingrypend voor eietydse eise geswig word. So ontstaan daar — ten minste wat die Suid-Afrikaanse reg betref — 'n ongesonde spanning tussen die deur die wetgewer gevormde statutereg (die nuwe) aan die een kant en die in die tradisie langsaam groeiende gemenereg (die oue) aan die ander kant. Wat korrelate behoort te wees, word teenpole.

Nêrens is hierdie spanning so opvallend soos op die terrein van die Suid-Afrikaanse staatsveiligheidsreg nie. Veelal beweer die wetgewer (*in casu* die parlement) en — juis op hierdie terrein — ook die uitvoerende gesag (dat die tradisionele regsmiddele vir die afwering van nuwe, geslepe en gesofistikeerde aanslae teen die veiligheid, voortbestaan en integriteit van 'n ordelike staatsgemeenskap ontoereikend geword het. Hierdie bewering, wat miskien nie van alle waarheid ontbloot is nie, dien dan as 'n regverdigingsgrond vir 'n ingrypende transformasie van ons reg en regsinstellings op sekerlik een van die heel gevoeligste sosiaal-staatkundige terreine — dié terrein waarop die verhouding tussen 'n magtige staatsowerheid en sy relatief onmagtige — selfs weerlose — staatsburgers regstreeks in die oog spring. In die naam van staatsveiligheid — of wet en orde of die openbare orde of openbare veiligheid of selfs openbare beleid (vgl. ook Venter, 1977, p. 235) word tradisionele regsmiddele — met hulle beskermingsmeganisme na alle kante toe — oorhoord gegooi en met ander middele wat die owerheid en sy organe in 'n oënskynlik nog onaantasbaarder magposisie plaas, vervang. “*Salus reipublicae suprema lex est!*” lui hierdie argument kortweg.

In hierdie artikel ondersoek ek nie bloot die geregverdigdheid van die corpus wetgewing wat op basis van die voorgaande argument die lig gesien het nie. Ek wil effens dieper gaan delf en die aard van die regverdigingsgrond — dit wil sê “staatsveiligheid” — teoreties gaan ontleed. Die aard van die regverdigingsgrond bepaal die aard en omvang van die “buitengewone maatreëls” wat, prinsipieel gesproke, getref behoort te word. En juis staatsveiligheid word, na die beste van my wete, in ons wetgewing, regspraak en regsliteratuur nog te veel as 'n lukrake, *ad hoc*-begrip gehantseer.

Lourens M. du Plessis

Dat staatsveiligheid wesenlik met die oog op — ook die universele kante aan — staatwees ter sake is, word nie allerweë genoegsaam besef nie. Dit is dan wanneer 'n publiekordelike begrip soos staatsveiligheid in die politieke praktyk al te geredelik met die beleid en ideologie van die politieke party aan bewind vermeng raak. En in 'n staatsbestel waar hierdie beleid en ideologie dié van 'n regerende minderheidsgroep is, is so 'n vermenging, sagkens gestel, die dood in die pot van wet en orde — die gif wat die sterk senuwees van die staat verlam.

Hierdie op die oog af kategoriese stelling het nie noodwendig die gebrek aan meriete van 'n besondere owerheidsbeleid nodig om waar te wees nie. Die aard van die staat, van 'n regsorde, van reg en geregtigheid en van veral staatsveiligheid verskaf, heel objektief gesproke, afdoende bewysgronde vir die korrektheid daarvan. Dit sal ek verderaan in my betoog probeer aantoon.

2. ENKELE OMSKRYWINGS VAN STAATSVEILIGHEID

2.1 In die statutereg

In die Suid-Afrikaanse statutereg kom daar veelvuldige verwysings na die begrip “staatsveiligheid” (gewoonlik gekoppel aan “wet en orde”) voor, en dit nie net in sogenaamde veiligheidswette nie. Die bedreiging van staatsveiligheid word ook met allerlei dikwels “ongewone” middele afgeweer. Enkele voorbeelde:

- (i) Die *Wet op Openbare Veiligheid*, 3 van 1953 maak, blykens sy lang titel, “voorsiening... vir die veiligheid van die publiek, en die handhawing van die openbare orde in gevalle van 'n noodtoestand”. Ingevolge art. 2 van die Wet kan die Staatspresident so 'n noodtoestand afkondig wanneer “die veiligheid van die publiek of die handhawing van die openbare orde” ernstig bedreig word.
- (ii) In art. 2(1)(a), (b) en (by implikasie ook) (c) van die *Wet op Terrorisme*, 83 van 1967 word die ingevaarstelling van die handhawing van wet en orde 'n element van die Wet se definisie van die misdad terrorisme gemaak. Art. 2(2) bepaal dat dade met sekere gevolge vermoed word dade van terrorisme in terme van art. 2(1) te wees. Kragtens art. 2(2)(a) val 'n daad wat die handhawing van wet en orde bemoeilik of iemand afskrik om daarmee behulpsaam te wees, in hierdie kategorie. Dieselfde geld vir dade wat die “administrasie van landsake” bemoeilik.
- (iii) Die ingevaarstelling van “die veiligheid van die Staat of die handhawing van die openbare orde” vorm, kragtens die *Wet op Binnelandse Veiligheid*, 44 van 1950, die grondslag waarop verreikende nie-judisiële

Staatsveiligheid

magte aan die uitvoerende gesag verleen word. Ingevolge art. 6(dA) kan die Staatspresident byvoorbeeld by proklamasie in die Staatskoc-rant die druk, uitgee of verspreiding van 'n publikasie wat daarop bereken is om die voormelde ingevaarstelling teweeg te bring, verbied. Art. 10(1)(a)(iv) magtig voorts die Minister van Justisie om persone wat aan bedrywighede "wat die veiligheid van die Staat of die handhawing van die openbare orde in gevaar stel of bereken is om dit in gevaar te stel", by wyse van kennisgewing te verbied om binne 'n bepaalde omskrewende gebied aanwesig te wees (vgl. ook art. 19(1)(a) *bis*). Na die laasgenoemde kennisgewing word in die spreektaal as 'n "inperkings-bevel" ("banning order") verwys.

- (iv) Op 'n ietwat ander noot definieer art. 47(2)(c) van die *Wet op Publikasies*, 42 van 1974 'n ongewenste publikasie as (onder andere) een wat "vir die veiligheid van die Staat, die algemene welsyn of die vrede en goeie orde nadelig is". Ingevolge art. 47(4) word die doel van die persoon wat 'n publikasie voortbring of versprei, nie in aanmerking geneem by die bepaling van die vraag of die publikasie ongewens is nie.

Dit verg geen besondere insig om te kan konstateer dat in die voorgaande voorbeelde nie juis tot 'n omskrywing van die begrip "staatsveiligheid" gekom word nie. Dit staan eweneens soos 'n paal bo water dat die ingevaarstelling van "staatsveiligheid" en "wet en orde" as ongedefinieerde groot-hede blykens hierdie voorbeelde gronde vir ingrypende optrede deur die uitvoerende gesag verskaf.

Soms waag die wetgewer hom wel — meesal by implikasie — aan iets wat op die oog af voorgee 'n naderre omlyning van die begrip "staatsveiligheid" te wees. Twee voorbeelde:

- (a) In art. 3(2)(b)(ii) van die *Wet op Amptelike Geheime*, 16 van 1956 word gesê dat 'n staatsveiligheidsaangeleentheid iets is "wat in verband staan met die veiligheid van die Republiek". Aangeleenthede waarmee die Departement van Nasionale Veiligheid handel of wat in verband staan met hierdie Departement of, so nie, met die verhouding tussen iemand en die Departement, is eweneens staatsveiligheidsaangeleenthede.
- (b) Art. 1 van die *Wet op Veiligheidsinligting en die Staatsveiligheidsraad*, 64 van 1972 sê gewoon dat nasionale veiligheidsinligting inligting is "wat betrekking het op of relevant kan wees by 'n bedreiging vir die veiligheid van die Republiek op enige terrein".

Weer eens blyk dit uit hierdie twee voorbeelde dat die wetgewer blykbaar huiwerig is om hom aan 'n werklike *definisie* van staatsveiligheid te waag.

Lourens M. du Plessis

Die besondere kenmerk van 'n definisie as oordeelsakte is immers dat dit deur die smee van verbande A in terme van nie-A's (sê maar B, C en D) begrensend omlin (kyk Du Plessis, 1980, p. 124). Die voorgaande twee "definisies" sê bloot dat A gelyk is aan A, en daarom is hulle tautologies.

2.2 In die regspraak

Die wetgewer is huiwerig om staatsveiligheid te definieer (of vind dit dalk nie nodig nie). Daarom is 'n mens geneig om te wil terugval op dit wat die howe, veral in hulle interpretasie van veiligheidswetgewing, oor die aard en wese van staatsveiligheid sê. Tog is die howe, om die minste te sê, traag om hulle te geredelik aan definisies van staatsveiligheid te waag (kyk byvoorbeeld *Geldenhuis v. Pretorius*, 1971(2) SA 277 (O) op 279G). Soms, veral met betrekking tot veiligheidswetgewing wat sedert ongeveer 1950 op die wetboek geplaas is, is die howe *prima facie* onmagtig om dit te doen, want wanneer sekere (gewoonlik buitengewone) magte ten aansien van optredes in belang van staatsveiligheid wetlik aan die uitvoerende gesag verleen word, word die materie, die "meriete" van bepaalde optredes eweneens wetlik teen die beoordeling, kontrole of toetsing van die howe gevrywaar. Met verwysing na buitengewone regulasies ingevolge art. 3 van die *Wet op Openbare Veiligheid* (kyk 2.1(i) hierbo) uitgevaardig, gee 'n *dictum* van r. Jansen in *Stanton v. The Minister of Justice*, 1960 (3) SA 353 (T) op 355H onmiskenbare blyke van die howe se onmag: "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".

Waar 'n hof dus wel die staatsveiligheidsoptrede van die uitvoerende gesag (kan) toets, geskied dit meesal op formele gronde en word dikwels bloot formele "tegniese punte" oorweeg. 'n Goeie voorbeeld hiervan is die *corpus* regspraak wat oor verskillende fasette van art. 10(1) van die *Wet op Binnelandse Veiligheid* handel (kyk ook 2.1 (ii) hierbo).

Daar is egter enkele voorbeelde van geleenthede waarop die hof iets van 'n definisie van staatsveiligheid en veral wet en orde (of die openbare orde) probeer gee het. Beginnende by die mees verhelderende pogings noem ek in dalende orde drie reekse hiervan:

(i) In *S. v. Cooper*, 1976(2) S.A. 875 (T) op 878B sê regter Boshoff (soos hy toe was) dat die sinsnede "wet en orde" in art. 2(1) van die *Wet op Terrorisme* (kyk 2.1 (ii) hierbo) 'n gewone betekenis het wat op die "law-abiding state of society, that is to say, the absence of riot, turbulence and violent crime and

Staatsveiligheid

the prevalence of constituted authority” slaan. In *S. v. Murray*, 1979 (4) S.A. 429 (O) op 435H gebruik regter Flemming hierdie gewone betekenis van “wet en orde” om art. 2(2) van dieselfde Wet beperkend uit te lê.

Die hof gaan in die *Cooper*-saak egter ook ’n stap verder en toon aan dat die begrip “wet en orde” twee verdere kante het, naamlik (a) die wetgewende gesag wat vir die bestaan van wet en orde verantwoordelik is, en (b) die algemene *corpus* van wetsgehoorsame lede van dié gemeenskap waarin wet en orde heers. Hierdie omskrywing is in *S. v. Malepane and Another*, 1979 (1) S.A. 1009 (W) op 1015-6 nagevolg.

Oor die betekenisraamwerk waarbinne die begrip “wet en orde” gekwalifiseer verstaan moet word, maak hr. Ogilvie Thompson in *S. v. French-Beytagh*, 1972 (1) S.A. 828 (A) veral twee veelseggende opmerkings: (aa) om bepaalde politieke oortuigings te huldig kom nie sonder meer neer op ’n wet en orde skendende deelname aan terroristiese bedrywighede soos in die (baie ruim) omskrywing van art. 2(1) van die *Wet op Terrorisme* voorsien nie; (bb) enige feitlike afleiding dat ’n beskuldigde die nodige opset gehad het om die wet en orde in gevaar te stel, moet in ooreenstemming met die bewese feite in ’n saak wees en “must be such as to exclude every reasonable inference from them save the one sought to be drawn”. Die laasgenoemde *dictum* het natuurlik op aangelentheid van ’n meer tegniese bewysregtelike aard betrekking. Die hof se benadering in die *French-Beytagh*-saak het egter die nodige ruimte gelaat om — sonder om noodwendig in te gaan op die vraag wat wet en orde presies beteken — die werking van die Wet met behulp van ’n interpretasie van die getuienis te “versag”. ’n Soortgelyke *modus operandi* is in *S. v. Mdingi*, 1979 (1) S.A. 309 (A) gevolg.

(ii) Met Venter (1977, p. 239) kan saamgestem word dat die begrip “staatsveiligheid” (in sy meer omstrede, hedendaagse gestalte) van ’n relatief resente oorsprong is maar dat pendante — en selfs bepaalde oorspronge — daarvan in die vroeëre regspraak terug te vind is. Dít geld in ’n tweërlei sin:

Eerstens kan gesê word dat die *majestas* van die staat wat in gevalle van sogenaamde misdade teen die staat (byvoorbeeld hoogverraad) aangetas word, dít wat hedendaags onder staatsveiligheid verstaan word, ten minste as ’n veelseggende konstituerende onderdeel het. So byvoorbeeld word die *majestas* van ’n staat in *R. v. Christian*, 1924 A.A. 101 op 135 met sy reg om wette te maak en eerbied vir en gehoorsaamheid aan hierdie wette sowel as aan sy politieke gesag af te dwing, vereenselwig. Hoofregter Watermeyer

Lourens M. du Plessis

(soos hy toe was) gaan in *R. v. Leibbrandt and Others*, 1944 A.A. 253 op 279-80 verder deur aan te toon dat (die) “staat” (met *majestas* sou ’n mens kon byvoeg) die “people of the Union of South Africa organised as a State” insluit. Die wetgewende, uitvoerende en regterlike gesag van die “people” word dan namens die staat deur diegene wat konstitusioneel daarmee toevertrou is, uitgeoefen. Oor die toestand van “veiligheid” van die “people” en die konstitusioneel geordende magte sê die *dictum* egter niks meer nie.

Tweedens kan ’n mens — soos Venter (1977, p. 239-42) — met behulp van ’n soort *ex contrariis*-argument uit dit wat in die vroeëre regspraak gesê word oor die aard van die noodtoestand(e) waaronder krygswet afgekondig kan word, die een en ander oor die aard van staatsveiligheid (as ’n afwesigheid van sodanige noodtoestand) probeer aflei. Dit bring ’n mens egter nie baie ver nie aangesien, in die lig van die veel gesiteerde *dictum* van hr. Innes in *Krohn v. Minister for Defence*, 1915 A.A. 191 op 197 (vgl. ook 210), staatsveiligheid dan bloot op òf die afwesigheid van ’n noodtoestand òf die deur noodweer geïnspireerde afwering van ’n bedreiging (teen staatsveiligheid?) sou dui.

(iii) Die noodweer- en/of noodtoestandbenadering het in die latere regspraak daartoe aanleiding gegee dat die grondslag vir buitengewone afwerings van ’n bedreiging teen staatsveiligheid min of meer omlyn word, maar dat terselfdertyd die omskrywing van die te beskerme staatsveiligheid waarom dit eintlik (behoort te) gaan, op die ys beland. Hierdie stelling geld veral ’n reeks gewysdes na aanleiding van die noodtoestand wat in 1960 in terme van art. 2 van die *Wet op Openbare Veiligheid* afgekondig is. Sprekend is byvoorbeeld die uitlatings van r. Henochsberg in *Hathorn: In re O.C., Durban Prison Command and Another*, 1960 (2) S.A. 767 (D) op 771A-C: “I am satisfied that, although presumptions of the liberty of the subject are usually of great effect in interpreting laws in a time of peace, they become relatively weak when there is a State of Emergency or the safety of the Realm is in danger. It is then that the maxim *salus populi suprema lex* is applied as a corrective”.

So ook die *dictum* van r. Galgut in *Brink and Others v. Commissioner of Police*, 1960 (3) S.A. 65 (T) op 68A: “It seems to me that it may well be that circumstances may arise in times of war or internal revolt or similar emergency where, because of the extraordinary circumstances, the State assumes extraordinary powers and the Courts will feel impelled to condone serious invasions into the liberty of the subject. It has been said in Courts of law *salus reipublicae suprema lex*”.

2.3 In die regsliteratuur

Skrywers waag hulle by geleentheid — meesal by implikasie — aan omskrywings van aangeleenthede wat met staatsveiligheid verband hou, en dit lig enigermate die sluier oor die *essentialia* van hulle staatsveiligheidsopvattinge. Skerp omlýnde definisies van staatsveiligheid is egter bitter skaars. Breedweg gesproke kom daar in die literatuur twee benaderings van die omskrywing van staatsveiligheid en staatsveiligheidsaangeleenthede aan die lig:

Die eerste benadering gaan uit van die standpunt dat staatsveiligheid êrens op die vlak van ('n bedreiging teen) staatlike doelmatigheid en/of soewereiniteit en/of integriteit en/of "ordelikheid" ter sprake kom. In sy eemansverslag oor aangeleenthede betreffende die veiligheid van die staat suggereer r. Potgieter (R.P. 102/1971:33) byvoorbeeld dat enigiets wat die staatsdoel van "resisting external force and the suppression of internal disorder" in gevaar stel, terselfdertyd die veiligheid en voortbestaan van die staat bedreig. Sy siening oor die staatsdoel waaraan hy die bestaan van staatsveiligheid knoop, ontleen hy aan Chalmers en Asquith. Dit is veelseggend dat r. Potgieter nie ook die "positiewer" elemente in die geleerde skrywers se definisie van die staat met staatsveiligheid in verband bring nie, byvoorbeeld die stelling(s) dat die staat 'n onafhanklike politieke gemeenskap is, dat dit 'n omlýnde (grond-)gebied beslaan en die feit dat die burgers daarvan met die oog op die najaging van die staatsdoel saam verenig is. Potgieter noem ook enkele terreine waarop die ingevaarstelling van die hierbo gemelde staatsdoel hom manifesteer, maar oor die aard van staatsveiligheid self word 'n mens daaruit nie juis iets wys nie (R.P. 102/1972:34).

Nogal soortgelyk aan dié van Potgieter — hoewel in algemener terme geformuleer — is die konkluderende omskrywing van Venter (1977, p. 243): "... (S)taatsveiligheid ... is ... fundamenteel ... die teenoorgestelde van die verwoesting of die omverwerping van die staat. Die handhawing van staatsveiligheid kom dus neer op die voorkoming van die tot niet gaan van die heersende staatsorde".

Staatsveiligheidswetgewing is volgens Rautenbach (1977, p. 4-5) gemik op die veiligheidsituasie in die staat. Dit is 'n situasie wat bestaan wanneer die een of ander aspek van die staat bedreig word. Die beskerming van staatsveiligheid is volgens hom op (die beskerming van) 'n staat se grondgebied, bevolking, staatkundige onafhanklikheid, owerheidsgesag en (staats-) vorm binne die raamwerk waarvan owerheidsgesag uitgeoefen

Lourens M. du Plessis

word, gemik. Hy meen voorts dat by die oorskakeling van een staatsbestel na 'n ander die oorskakelingsproses as sodanig 'n aspek van beskermenswaardige staatsveiligheid kan wees.

Ook Van der Vyver (1975, p. 183-4) en by implikasie Wiechers (1981, p. 160) gee te kenne dat die juridiese beskerming van staatsveiligheid in besonderlik buitengewone krisissituasies ter sake is. Hierdie indruk word versterk deur 'n uitdruklike betoog (van Van der Vyver) dat die buitengewone noodreg wat in sulke situasies ontstaan, nie deel van die gewone landsreg behoort te word nie.

Die tweede benadering bekyk staatsveiligheid in beginsel deur die bril van individuele regte en vryhede: "The South African legal system", sê Dugard (1972, p. 20), "has a liberal heritage which places individual liberty and equality before the law above the interests of the State".

Hierdie uitgangspunt vind 'n mate van "institusionele" weerklank in Matthews (1971, p. 299) se siening dat dit die hoof funksie van 'n veiligheidstelsel in "free societies" is om die "oop" prosesse van verteenwoordiging teen aanvalle en vernietiging te beskerm. Om hierdie rede, beweer hy (1971, p. 300) onder andere, is ware veiligheidswette altyd tydelik, omdat hulle krisisse probeer uitkakel eerder as om hulle te kontinueer.

3. KRITIESE OPMERKINGS OOR DIE VOORGAANDE OMSKRYWINGS

Met die oog op die formulering van 'n eie standpunt eers enkele kort kritiese opmerkings oor die leemtes in en tekortkominge van die voorgaande omskrywings.

3,1 Ad 2.1

Omdat geeneen van die aangehaalde statute eintlik 'n omskrywing van staatsveiligheid gee nie, is daar nie juis veel om te kritiseer nie. Op die toutologiese impasse waarin die definisies in 2.1(a) en (b) 'n mens laat beland, is die aandag voorheen reeds gevestig. Juis die talle definisielakunes in ons wetgewing skep probleme. Die staatsveiligheid vir die bedreiging waarvan hierdie buitengewone wetgewing op 'n erg ingrypende wyse voorsiening maak, kan ontsaglik ruim geïnterpreteer word — dít boonop deur uitvoerende amptenare wat, afgesien van die feit dat sommiges van hulle nie oor 'n gedeë regskoling beskik nie, dikwels 'n politieke (selfs partypolitieke) belang kan hê by 'n situasie wat beoordeel moet word.

Staatsveiligheid

Om te sê dat “'n mens die regering moet vertrou”, gaan nie op nie. “Die regering” beklee homself met ingrypende, onkontroleerbare magte sodat, selfs al kan 'n mens in goeder trou argumenteer dat reg en geregtigheid *de facto* in alle gevalle (sal) geskied, die aanvaarde en sinvolle beginsel in ons reg dat “justice should not only be done but should manifestly be seen to be done” (*R. v. Leher*, 1955 (3) S.A. 130 (S.R.) op 133) *prima facie* nie gestand gedoen word nie. Die feit dat 'n (te) ruim interpretasie van “die bedreiging vir staatsveiligheid en/of wet en orde” moontlik is, plaas dikwels — veral by diegene aan die “ontvangkant” van buitengewone optrede — die handelende uitvoerende amptenaar se optrede en motiewe sonder meer onder verdenking. My betoog is dat juis dit nie staatsveiligheid en die handhawing van wet en orde oor die langtermyn dien nie.

3.2 Ad 2.2

Die gevaar dat staatsveiligheid deur die uitvoerende gesag te ruim verstaan kan word, word verskerp deur die huiwering en onmag (ek glo beslis nie onvermoë nie!) van die howe om tersaaklike begrippe presieser te omlyn. Die omskrywing van wet en orde in die *Cooper*-gewysde hierbo is 'n lofwaardige poging. In die sin dat dit die wetgewende en wetsgehoorsame kante aan wet en orde van mekaar onderskei, is dit selfs genuanseerd. As 'n omskrywing van die *toestand van staatsveiligheid* en wet en orde skiet dit egter te kort. Formeel logies gesproke is 'n toestand immers nie gelyk aan 'n orgaan of organe (die wetgewende gesag) en mense (die wetsgehoorsame burgers) nie. Selfs al sou 'n mens egter by hierdie oortreding van die *principium identitatis* (kyk Du Plessis, 1980, p. 68-9) verbykyk, laat die omskrywing jou nog steeds in 'n doodloopstraat beland. Die blote feit dat daar 'n wetgewende gesag is wat deur — selfs 'n aansienlike — aantal wetsgehoorsame burgers gehoorsaam en gerespekteer word, sê in feite nog nie dat daar ook wet en orde heers nie. In gevalle van byvoorbeeld flagrante onderdrukking en regsmissbruik aan owerheidskant en/of wyd verspreide burgerlike oproer aan onderdaanskant kan die wetgewende gesag in die staat nog steeds funksioneer en 'n aansienlike *corpus* wetsgehoorsame burgers hulle nog steeds in die staat bevind sonder dat wet en orde noodwendig feitelik heers. Die aanwagsigheid van wet en orde moet waarskynlik met die (gevolge van die) *optrede* van onderskeidelik die wetgewende gesag en wetsgehoorsame burgers in verband gebring kan word, maar dan is dit die *optrede* wat (aan die hand van 'n maatstaf wat tans nog soek is) beoordeel moet word ten einde te bepaal of die toestand wat dit teweegbring, wetmatig en ordelik is.

Lourens M. du Plessis

Omskrywings van staatsveiligheid in die lig van die *majestas*-begrip (2.2 (ii) hierbo) hou nie voldoende rekening met die veiligheid van die burgers as sodanig nie. Slegs die burgers ingevoeg in die “organisasie van die volk” (soos dit in die *Leibbrandt*-saak heet) is beskermenswaardig: die strukturele of institusionele grootheid dus en nie die mense in hulle hoedanigheid van burger wees nie. Tog word in dieselfde *Leibbrandt*-saak enkele onderskeidings getref wat vir ’n omskrywing van staatsveiligheid waardevol kan wees.

Van die drie benaderings onder 2.2 hierbo bespreek beïndruk (iii) — in sy wesenlike “negatiwiteit” — die minste. Staatsveiligheid kan eenvoudig nie in terme van selfs geregverdigde noodtoestandmaatreëls of noodweerhandelinge begryp word nie. As my buurman se huis aan die brand raak terwyl hy weg is, mag ek in hierdie noodtoestand regmatiglik ’n vensterruit breek om toegang tot die huis te verkry om die brand te blus. Ek mag egter nie dieselfde doen as een van sy duur skilderye skeef teen die muur hang nie. Die feit dat ek in die een geval mag handel en in die ander geval nie, sê op sigself nog nie veel omtrent die aard van die bedreiging nie. Meer nog: in albei gevalle word (soos die houe beweer dat by staatsveiligheid die geval is) *iets* bedreig, maar van daardie iets sê die feit dat ek in die een geval mag optree en in die ander geval nie, totaal niks nie. Hierdie soort resultaat kry ’n mens by die interpretasie van veiligheidswetgewing omdat regters (as buiksprekers) geneig is om die wette te laat spreek — soos hulle letterlik en tegnies daar staan — sonder om hulle in die lig van ander tersaaklike grondnorme en beginsels van ons reg te *interpreteer*. Daarom dan ook dat die houe swyg oor die aard van die veiligheidsituasie — en die regsgoed indien enige — wat deur die noodmaatreëls in ons veiligheidswetgewing beskerm staan te word.

3.3 *Ad* 2.3

Teen altwee die benaderings waaronder ek omskrywings van staatsveiligheid in ons regsliteratuur tuisbring het, is daar kritiek in te bring. Die eerste neig om te veel klem op die vorm van staatsveiligheidseise as ordelikheidseise te plaas en bedien hom (bygevolg) té vryelik van die “negatiewe” noodtoestand en noodweerbenaderings. Die tweede loop gevaar om in ’n onverkwiklike impasse te beland: as staatsveiligheid primêr met die vryheid van die individu te make het, kan ’n mens maklik argumenteer dat die vryheid van die individu primêr op die orde waarbinne sodanige vryheid verwesenlik staan te word, berus. En op presies hierdie vlak kruis die weë van hierdie twee benaderings: hulle hanteer die orde waarbinne die individu vryheids- en geregtigheidshalwe ingevoeg is, nie genuanseerd genoeg nie. Selfs ’n tirannieke owerheid kan byvoorbeeld

Staatsveiligheid

maklik beweer dat hy dit wat Matthews verg, wil bereik: die beskerming van demokratiese regeerprosesse. Selfs die regering in Moskou beweer dit! Is dit nie die bekende Karl Marx en Friedrich Engels wat in hulle Kommunistiese manifes van 'n nuwe samelewing gedroom het waarbinne die vrye ontwikkeling van die individu die voorwaarde vir die ontwikkeling van almal (die geheel) sal wees nie (vgl. Feuer (red.), 1959, p. 29)? Wat ek dus eintlik sê, is dat die meer individualistiese en meer universalistiese benaderings van staatsveiligheid — soos ons dit in die Suid-Afrikaanse konteks aantref — nie *weselik* nie maar slegs ten aansien van strategie — “politieke smaak” (as 'n mens dit so kan noem) — verskil.

Juis hulle kruispunt lê die prinsipiële swakheid van albei benaderings bloot. Hulle steun naamlik — heimlik of openlik — op die klassiek liberale premisse dat in die verhouding staat-burger die Staat (gewoonlik met 'n hoofletter geskryf) 'n magtige grootheid is wat teenoor die individu in sy weerlose kleinheid staan (vgl. byvoorbeeld Rautenbach, 1981, p. 155-6 asook 163-5 se konstruksie van menseregte). Vir *en/of* die mag van die staat *en/of* die weerloosheid van die burger (wat eintlik vryheid moes wees) word bepaalde (“gocie” of “slegte”) verduidelikings verskaf, en daarna word besluit watter een van die twee (botsende) verhoudingspole by die beoordeling van hulle “botsende belange” op (die meeste) begunstiging geregtig is. Watter van die twee pole ook al aanvanklik begunstig word, is enigeen van die daaropvolgende weë wat bewandel word, 'n weg met sy eindpunt in telkens dieselfde doodloopstraat — waar dit nie meer so seker is of die hoender van staatsgesag aan die eier van onderdaans- (of “individuele vryheid”) vooraf gaan (of omgekeerd) nie. In die grond van die argument word die prinsipiële korrelerende twee-eenheid staat-burger eensydiglik verbreek ... deur dit te negeer (vgl. ook my betoog in Du Plessis, 1979, p. 340-3).

'N EIE UITGANGSPUNT

Iemand of iets se veiligheid kan niks anders as 'n toestand wees nie — 'n toestand van (noem dit voorlopig maar) geborgenheid. Staatsveiligheid is ook so 'n toestand. Van hierdie besondere toestand van geborgenheid kan 'n mens egter slegs iets sinvols sê deur die strukturele of institusionele “omgewing” waarin dit heers, te ontleed. Hierdie ontleding is nodig omdat die toestand staatsveiligheid (as 'n regsfeit) op 'n bepaalde bestaanswyse of gesteldheid van 'n regs- en staatsorde berus. En hierdie orde(s) is *en* self geïnstitusioneel *en* skep op sy (hulle) beurt weer institusionele weë of kanale waarlangs alle (owerheids- sowel as burgerlike) optredes in staats-

Lourens M. du Plessis

verband (be-)gelei (kan) word. Kom ons bekyk vervolgens flitsgewys enkele fasette van hierdie ingewikkelde omgewing.

Om veilig te wil wees is 'n eg menslike behoefte — 'n behoefte aan geborgenheid. 'n Mens wil leef uit die wete dat jy geborg word in jou “wees wat jy is” en in jou “doen wat jy behoort te doen”. Deur eensdeels egter slegs met hierdie gesigspunt te volstaan raak 'n mens in 'n soort individualisme verstrengel: in staatsverband begunstig jy prinsipieel gesproke die “onderdaanspool” op basis van 'n skeefgetrokke visie op die sogenaamde “Staat-individu”-verhouding. Deur andersdeels egter hierdie gesigspunt te versaak vervlugtig jou argumentasie tot 'n soort universalistiese vormloosheid (of amorfiteit): die eg menslike behoefte aan sekuriteit word slegs in 'n relatief ongedefinieerde sosiaal-institusionele konteks ter sake. Ook van die laasgenoemde vereensydiging is 'n foutiewe opvatting oor die “Staat-individu” verhouding die oorsprong.

Op een of ander wyse moet die regte van die staat (wie dit ook al is) as beskermmer aan die een kant met die (regte en) sekuriteitsbehoefte van die individu aan die ander kant — in die konteks van die “Staat-individu”-relasie — gebalanseer of, liever, geharmonieer word. Dit kan gedoen word deur te erken dat die twee verhoudingspole *korreleer*. A en B korreleer wanneer hulle — hoewel hulle verskillend van mekaar is — in 'n verhouding van aanvullende (of komplementêre) onderlinge afhanklikheid tot mekaar staan (vgl. ook Du Plessis, 1978, p. 650). ('n) A sonder ('n) B is dus nie denkbaar nie, en heelwat van A kan in die lig en perspektief van B begryp word (en *vice versa*). Hierdie argument berus op 'n besondere soort dialektiek wat èn A en B in hulle onderskeibare uniekhede in 'n verhoudingsmatige perspektief tot mekaar stel en A en B terselfdertyd teenoor en in verhouding tot mekaar begrens deur hulle albei te “ontabsoluteer”. Met behulp van hierdie logika kan die regte van die staat en die regte van die burger harmonies teenoor mekaar of, liever, met behulp van mekaar afgegrens word.

Prinsipieel is die grond vir hierdie afgrensing alreeds in die wesensaard van die reg self geleë. Die reg is primêr op die *ampsgeborgenheid* van sy subjekte afgestem: hy definieer — ten einde hulle *normatief* te kan *beskerm* — op 'n gesaghebbende wyse hulle (elkeen se eie) *status* in die konteks van 'n (deur hierdie normatiewe beskerming en status gekonstitueerde) *orde* (kyk vir 'n uitvoeriger bespreking Du Plessis, 1978, p. 799-803; 1980, p. 200-6). In die verhouding status-normatiewe beskerming-orde korreleer die drie verhoudingskomponente met die oog op hulle vervlegtheid in of tot die ampsge-

Staatsveiligheid

geborgenheid van sowel mense (natuurlike persone) as samelewingsinstellings of -kringe (waaronder regspersone en organe van regspersone wat self met regspersoonlikheid bekleë is).

In die normale saamleef van mense binne 'n bepaalde grondgebied voorsien (onder andere) die staat op 'n gesaghebbende wyse 'n regsorde wat op die regsobjek (sy dit 'n mens of 'n samelewingsinstelling) se ampsgeborgenheid bedag is/behoort te wees. Hierdie stelling is egter maar nog net in 'n baie formele sin waar. *Die staat* as regspersoon het immers *lede*. Daardie lede is (onder andere) sy burgers. ("Burger wees", in die grondbetekenis van die woord, dui terloops alreeds op die toestand van geborge — veilig — wees). Elke lid van die staat — en nie net burgers is lede nie (kyk hieronder) — bekleë 'n bepaalde amp (of 'n ampshoedanigheid of, liever, 'n hele aantal sodanige hoedanighede gelyktydig) in die konteks van staatlikheid. Daarvoor aanstons meer.

Vir gesagsuitoefening en daarom ook regshandhawing in die staat is die staatsowerheid verantwoordelik. Staat en staatsowerheid is nie sonder meer sinonieme nie: die staat is nie net die owerheid nie, en die owerheid is nie al wat staat is nie. En owerheid en burgers is ewe veel "staat" ofskoon in onderskeibare hoedanighede. Hierdie eenvoudige en ooglopende waarheid verwyder — indien dit gesnap word — al klaar 'n gevaarlike prinsipiële angel uit talle foutiewe beredencings oor staatsveiligheid: die gesagsverhouding onderliggend aan (die beskerming van) staatsveiligheid is nie 'n Staat-individu- of Staat-onderdaan-verhouding nie maar 'n (staats-)owerheid-(staats-)burger-verhouding *binne een en dieselfde institusionele raamwerk van staatlikheid* of, liever, binne een en dieselfde staatsorde (met sy territoriale aanknopingspunte).

"Staatsowerheid" in die komplekse, moderne staat is 'n versamelnaam vir 'n aantal op mekaar aangewese gesagsorgane (dikwels met elkeen sy eie regspersoonlikheid) — wat deur burgers in spesifieke ampte beman word en — wat breedweg in een (soms selfs meer) van die gesagskategorieë wetgewende, uitvoerende en regterlike gesag tuishoort. Vir sover staatsveiligheid (en wet en orde) dus met die staatsowerheid in verband staan, staan dit onmiddellik en tegelykertyd met en die wetgewende en die uitvoerende en die regterlike gesag in verband. Die omskrywing van wet en orde in die *Cooper*-gewysde, wat slegs op die wetgewende gesag gerig is, is dus te eng (kyk 2.2 (i) hierbo). "Lede van die staatsgemeenskap" sluit die burgers — mede in hulle onderskeie ampshoedanighede — sowel as samelewingsinstellings en die organe van die staatsowerheid as regspersone in.

Lourens M. du Plessis

Die besondere aard van die lede van die staat se ampshoedanighede word deur die gegewenheid van ampsverhoudinge (tussen die burgers/samelewingsinstellings onderling, tussen die burgers en samelewingsinstellings, tussen die burgers/samelewingsinstellings en die owerheidsorgane — en *vice versa* — en tussen die owerheidsorgane onderling) medebepaal. Hierdie ampshoedanighede kan van situasie tot situasie wissel, en dit skep 'n haas onvoorsigtelik ingewikkelde verhoudingsnetwerk en “ampte-kompleks” wat op 'n wye verskeidenheid wyses op die *de facto*-situasie- en -eksistensiegegewe ampsgeborgens van die lede van die staat inspeel. Staatsveiligheid as 'n toestand — 'n “langdurige” gebeurtenis — kan dus kwalik in terme van hierdie magdom ander gebeurtenisbepaalde verhoudinge omskryf word, of, liever, dit kan, maar dan slegs op 'n kasuïstiese *ad hoc*-wyse soos veelal in ons regspraak (en selfs die literatuur) gedoen word. 'n Mens moet naamlik probeer om, wanneer jy 'n gebeurtenis definieer (omdat dit 'n gebeurtenis is), dit sover moontlik in terme van (strukturele) konstantes te doen. Dit mag 'n mens natuurlik egter nog nie verlei om staatsveiligheid en (sê maar) die staatsorde as strukturele konstante in terme waarvan dit gedefinieer kan word, sinoniem te gaan verklaar nie.

Oënskynlik vorder mens 'n taamlieke ent op weg na 'n omskrywing van staatsveiligheid en wet en orde indien jy die verskeidenheid *de facto*- en *de jure*-kompetensies van owerheidsorgane onder die hoofde wetgewend, uitvoerend en regterlik klassifiseer. Dit is egter nie voldoende nie. Die historiese ontwikkeling van die *trias politica*-leerstuk het nie noodwendig langs prinsipiële lyne geskied nie, en selfs vir sy “praktiese suksesse” doen hierdie leerstuk myns insiens 'n beroep op 'n nog fundamentele gesagstipes onderskeid wat deur 'n heel grondliggende dimensie van staatsordelike geïnspireer word. Stel 'n mens jou eenmaal op hierdie dimensie in, behalwe staatsveiligheid ook skerper omlynd in jou gesigsveld.

5. WAT IS STAATSVEILIGHEID?

Die staatstaak is in beginsel 'n regstaak. 'n Staatsorde is daarom 'n regsorde in tweeledige sin: (i) die *basisorde* waarop die steierwerk van staatkundige organisasie berus, is — soos die basisordes van alle ander samelewingsinstellings — 'n regsorde, en (ii) die steierwerk self wat opgerig word, het die regsordelike saamleef van subjekte binne die jurisdiksie- (*quo* grond-)gebied van die staat *ten doel* — hierin is die unieke van die staat geleë. Die steierwerk word (iii) volgens 'n van staat tot staat wisselende bouplan of *beleid* opgerig. Na (i) kan as die *basisorde* van die staat, na (ii) as sy *primêre doelsorde* en na (iii) as sy *sekondêre doels- of beleidsorde* verwys word (vir meer besonderhede

Staatsveiligheid

hieroor, kyk ook Du Plessis, 1979, p. 342-3 en RGN 1980, p. 27-9). Die basisorde definieer en omlyn die verhoudinge tussen die regte van die lede van die staat op 'n grondliggende wyse ten einde die verwesenliking van die unieke doel van staatwes — te wete die skepping en instandhouding van 'n (sekondêre) regsorde afgestem op die ampsgeborgtheid van subjekte binne 'n bepaalde (die staat se) grondgebied — ooreenkomstig 'n bepaalde beleid moontlik te maak. In sy unieke doelsbepaaldheid is die staat dus regsvormer en -handhawer by uitnemendheid. Hierin verskil hy doelsordelik beskou van byvoorbeeld die institutêre kerk as *geloofsgemeenskap*, die gesin as (etiese) *liefdesgemeenskap*, die universiteit as *akademies-opvoedkundige gemeenskap* en die handelsmaatskappy as *ekonomiese gemeenskap*. *Die staat is primêr doelsordelik regs-gemeenskap*. Die primêre regs-gemeenskaplikheid van die staat is publiek, openbaar, algemeen van aard; dit is nie gekwalifiseer deur 'n nie-juridiese doelsoogmerk soos die basiese regsordes in ander samelewings-instellings nie. Die staat het wel 'n eie basiese regsorde, maar dit is (gegewe die eie-aard van die staat) weer gekwalifiseer deur die doelsordelike regstaak van die staat as publieke (regs-)taak. Daarom dan dat gesê word dat die regsorde in tweeledige (basiese sowel as teleologiese) sin is.

Benewens die feit dat die primêre doelsorde van die staat die basisorde kwalifiseer en op die verwerkliking van die unieke regstaak van die staat rig, berus die doelsorde as regsorde op en word dit bepalend begrens deur die (ruimte wat die) basisorde (bied); die beleidsorde as sekondêre doelsorde berus weer op en word bepaal en begrens deur en die basisorde en die doelsorde. *Die toestand van staatsveiligheid en wet en orde heers in die staat wanneer hierdie drie konstituerende ordes harmonieer, deurdat elke (sub-)orde vry is om sy eie funksie in aangewesenheid op die ander soortgelyke ordes te vervul*. So eenvoudig is dit gesê, ja, maar ongelukkig nie altyd ewe eenvoudig “in die praktyk” gedaan nie. Want die so pas gesketste harmoniëringsverhouding (met staatsveiligheid as sy regsfeitelike gevolg) is, hoewel normatief (of miskeïn juis daarom), 'n *oortreebare behorensverhouding*, nie 'n *onoortreebare “stand van sake”* nie. Die staatsowerheid en sy organe sowel as die ander lede van die staat kan enigeen van hierdie ordes misbruik vir doeleindes en oogmerke waartoe die ordes nie bestem is nie, en hierdie misbruik wreek hom byna altyd in 'n toestand (en/of ander regsfeitelike situasie) wat as die “bedreiging(s) van staatsveiligheid en/of wet en orde” getipeer kan word. Hierdie insig is swanger aan toepassingsmoontlikhede in die Suid-Afrikaanse konteks — waaroor in die slotparagraaf meer.

Die skepping, instandhouding en organisasie van 'n spesifieke, konkreet bestaande staatsorde as menslike vormings- en versorgingsarbeid geskied

Lourens M. du Plessis

nooit in 'n kultuurhistoriese lugleegte nie en weerspieël bygevolg elemente van die beskawingstradisie waardeur dit gerugsteun word. Die *de facto*-geharmoniseerdheid en bygevolg veiligheid van die drie konstituerende ordes van 'n staatsorde, is bygevolg in terme van sekere gestandaardiseerde stande van sake in die organisasie en inrigting van sodanige orde te bepaal. In gekompliseerde moderne Westerse state geld die volgende onder andere as gewenste stande van sake (vergelyk ook Du Plessis, 1979, p. 345-52; 1980, p. 211-6):

- (a) Die unieke eiesoortigheid van die verskillende fasette of hoedanighede van menswees in individuele sowel as institusionele groepsverband word erken, geëerbiedig en amptelik deur regsbesag gerugsteun.
- (b) Die handhawing van die institusionele vryheid van 'n veelheid sosiale gesagsvorme in hulle verskeidenheid — *aliter* die soewereiniteit in eie kring van elke samelewingsinstelling — word moontlik gemaak en geëerbiedig.
- (c) Regsinstellings is soepel genoeg om die eiesoortige behoeftes van 'n wye spektrum “besondere gevalle” te akkommodeer — hulle is met ander woorde billik.
- (d) Bloot uiterlike institusionele formalismes word as regverdigingsgronde vir gesag en gesagsuitoefening verniy.
- (e) Gelyke, nie-diskriminerende behandeling val *alle lede* van die staatsgemeenskap — uit krag van regsvoorskrifte — te beurt.
- (f) Instellings — en veral regsinstellings as sodanig — is duidelik omlynd en in beginsel deur almal kenbaar — met ander woorde regsgerigheid heers.
- (g) Die regsinstellings is “legaliteitskanale” wat sowel die owerheid as die onderdane se gebondenheid aan die weg van die reg en voorsien en moontlik maak (en vereis!).
- (h) Vir die ordelike beregting van geskille word voorsiening gemaak.

6. TEN BESLUITE: WAT VAN SUID-AFRIKA?

Met staatsveiligheid in die eintlike ruim sin van die woord verstaan, behoort dit ongetwyfeld duidelik te wees dat geen regs- en staatsorde in die wêreld volmaak veilig en immuun teen bedreigings is nie. In Suid-Afrika staan die veiligheid van die regs- en staatsorde die afgelope dertig jaar of wat reeds onder sterk bedreigingsdruk. Baie redes word hiervoor aangevoer. Van owerheidskant is die heersende opvatting dat “bedreigings van buite” 'n bestaande toestand van staatsveiligheid laat verweer, ten einde klimaat vir die omverwerping van die huidige staatsbestel en die vervanging daarvan met 'n Marxisties-Leninistiese (of in ieder geval meer sosialistiese) staatsorde

Staatsveiligheid

te skep. Ingrypende en verreikende veiligheidsmaatreëls is as gevolg van hierdie besondere situasie-analise op die wetboek geplaas. Van die kant van die werklike (hoofsaaklik Swart) opposisie van die huidige regering word beweer dat die "sisteen" wat hier te lande geskep is, onderdrukkend en totalitêr is, en omdat dit nie die behoeftes van alle lac van die bevolking akkommodeer nie, die kiem van sy eie ondergang in hom meedra. So gesien verhoog die streng veiligheidsmaatreëls wat die sisteen in stand moet hou, die staatsveiligheidsrisiko eerder as om dit te verlaag.

Nie een van die voorgaande verklarings is totaal en al onjuis nie, maar omdat albei van hulle die volle waarheid halveer, is hulle albei te eng en selfs *gevaarlik* eensydig.

Die werklike bedreiging vir staatsveiligheid in Suid-Afrika is geleë in die ideologiese kortsluiting tussen dit wat in 'n staatsbestel belcidsordelik haalbaar en basies en primêr doelsordelik noodsaaklik vir die instandhouding van "die sisteen" is. 'n *Staatkundige beleid is 'n "corpus" riglyne aan die hand waarvan die primêre regsdoel van die staat, uit kragte van 'n legitimerende basisorde, in terme van die korrelasie en/of wisselwerking tussen en besondere omstandigheidseise en die oortuigings van diegene met werklike politieke mag in die staat, op 'n eie, unieke wyse verwesenlik word* (kyk RGN, 1980, p. 29). In Suid-Afrika is/word die beleidsorde as geheel tot 'n instrument in diens van die inpraktykstelling van 'n bepaalde rasse- of volksideologie, die apartheidsideologie, gemonster en daarom tegelykertyd gedegradeer. As uitvlocisel hiervan word die basis- en primêre doelsorde ook vir die bereiking van hierdie idaal (of ideologie) gemonopoliseer.

Die radikaalste teenstanders van die aldus tot stand gekome politieke-institusionele bedeling in Suid-Afrika begryp (dikwels selfs bloot intuitief) wat gebeur het, en hulle wil die bordjies verhang: die staatsordelike middele wat tans die apartheidsideologie dien, moet (desnoods met geweld) geëen en in hulle reeds gedegradeerde en geïnstrumentaliseerde gestalte voor die karretjie van 'n nuwe ideologie, Swartbewussyn, ingespan word. Albei kante versluier die werklike plofbaarheid van die situasie met edelluidende argumente, want albei sê hulle begeer dat die staatsorde die maksimum geregtigheid vir alle lede van die staat moet verseker. *Maar presies dit is in die dampkring van 'n ideologies geskaakte staatsorde onmoontlik*. So lank as wat ideologiese norme — en nie die norme van publieke, staatkundige geregtigheid nie — die inrigting van die staatsorde bepaal, is "geregtigheid" hoofsaaklik moontlik vir slegs hulle wat die staatsmag gemonopoliseer het ten einde 'n ideologiese septer te kan swaai. Staatsveiligheid kom onder druk, want 'n

Lourens M. du Plessis

staatsowerheid in 'n "veilige" staat is veronderstel om met *regsgesag* en nie met *ideologiese* of selfs *geloofsgesag* nie te orden.

Dat politieke beleid deur die grondoortuigings van die regeerders bepaal word, is slegs in 'n begrensde en gekwalifiseerde sin waar:

- (i) Primêr beskou vind 'n politieke beleid sy legitimering in die kultuurhistories geworde en wordende basisorde van die staat en word dit teleologies gelei en gerig deur die eis om die skepping van 'n (regverdige) publieke (primêre) doelsorde wat trag om die ampsgeborgenheid van alle lede van die staatsgemeenskap optimaal te verseker. In 'n gebroke werklikheid heers hierdie toedrag van sake nooit volkome nie — daarom is staatsveiligheid nooit absoluut gewaarborg nie —, maar 'n owerheid is darem nog steeds vry om — in die enigste werklik toelaatbare geloof in staatkundig institusionele verband, naamlik dat publieke geregtigheid vir almal beter is as offerandes op die altare van 'n ideologie — die ideaal so goed as wat dit menslik moontlik is, na te jaag. Veral waar — soos in Suid-Afrika ongelukkig reeds gebeur het — gepoog word om die ideologies gekleurde beleidsorde te gebruik om die (vervanging van die) basisorde te wettig (en nie andersom nie) en die beleidsorde eweneens die primêre doelsorde teleologies heenlei na en rig op die skepping van 'n ideologies argitektonies gekonsipieerde utopie, is die resulterende regs- en staatsorde nie alleen self revolutionêr nie, maar veral ook revolusieverwekkend en staan die wankelrige veiligheid van die staat weerloos voor reële aanslae ...selfs van buite! Kwantitatief gesproke mag 'n mens dalk verlei wees om te vra hoe lank so 'n regs- en staatsorde sal kan standhou — die aanslae sal kan afweer — maar eintlik word alle kwantitatiewe oorwegings deur die *de facto*-kwalitatiewe erosie van regs- en staatsordelikheid in die ware sin van die woord verdwerg. Feit van die saak is dat so 'n regs- en staatsorde oor die lang termyn moet ondergaan.
- (ii) Sekondêr beskou temper omstandigheidseise op die beleidsvlak self — dit wil sê die vlak van die politieke dinamika — die in die praktykstelling van die (ideologiese) grondoortuigings van die maghebbers. Wat hulle glo gedoen behoort te word en wat gegewe situasie-middele tot hulle beskikking hulle toelaat om te doen, is dikwels twee verskillende dinge — vandaar byvoorbeeld die talle verkiesingsbeloftes wat sneuwel. Die regeerders kan hulle natuurlik ideologies laat blinddoek en omstandigheidseise verontagsaam, maar hierdie blindemolspelery wreck hom gewoonlik in so 'n magdom politieke dinamiese kontramagte dat die owerheid naderhand godwing word om die nodige koersaanpassing te maak ten einde politieke te kan oorleef.

Staatsveiligheid

Op hierdie sekondêre beleidsvlak was die Suid-Afrikaanse regeringspolitiek gedurende die afgelope aantal jare en maande nogal taamlik veranderingsbewus, en heelwat koersaanpassings en -verstellings is aangebring. Dit het selfs so ver gegaan dat aspekte van die staatkundige basis- en primêre doelsordes heroorweeg is (en word) met die oog op die skepping van 'n groter politieke leefruimte vir die politieke minder bevoorregtes in ons staatkundige gemeenskap. Werklike basiese en primêr doelsordelike aanpassings en veranderings het tot op datum egter nog uitgebly. Dit het die veiligheidsrisiko vir die regs- en staatsorde in Suid-Afrika verhoog eerder as verminder. Die politieke dinamiese versagting en selfs uitskakeling van ideologiese uitwasse wat voorheen — met die beleidsorde as steunpunt — die basis — en primêre doelsordes van koers af begin dwing het, het naamlik die verwagting laat ontstaan dat die basis- en primêre doelsordes spoedig weer hulle normale funksies sou begin vervul. Op die vlak van gewoon alledaagse burgergeborgtheid ervaar diegene wat die nadeligste deur die skerp snykante van ideologies geskaakte basis- en primêre doelsordes getref word, dat aan hierdie verwagting glad nie — of dan nie vinnig genoeg — voldoen word nie. En so bly ons staatsorde steeds 'n aanloklike prooi vir diegene wat met 'n substituuideologie die heerskappy van die apartheidsideologie oor sy selfgemaakte koninkryk wil beëindig. Die prooi sal aanloklik bly so lank as wat dit waarskynlik lyk dat in geval van 'n tweede ideologiese magsoorname in Suid-Afrika die reeds geïnstrumentaliseerde basis- en primêre doelsordes nie té ingrypend verander sal hoef te word nie.

Die regering ervaar die begerige oë van ideologiese kontramagte as 'n verdere bedreiging vir staatsveiligheid en pas die basis- en primêre doelsordes verder aan om hierdie bedreiging die hoof te bied. Hierdie reaksie is verstaanbaar maar prinsipieel ongelukkig fataal. So lank as wat die basis- en primêre doelsordes 'n ideologies geskaakte beleidsorde orent moet probeer hou en in die proses self van hulle eintlike koers af gedwing word, sal die bedreiging alleen maar vergroot ... en nog verdere maatreëls tot gevolg hê. Hierdie bese kringloop kom onder andere in die permanentwording van buitengewone staatsveiligheidsmaatreëls wat aanvanklik (selfs werklik eerlik) bedoel was om slegs tydelik te wees, na vore.

Maar betree Suid-Afrika dan onafwendbaar 'n wettelose en ordelose bloedbedeling? Sonder die nodige grondaanpassings op die basis- en primêre doelsordelike vlakke gepaardgaande met 'n realistiese ontideologisering van die beleidsorde lyk dit hoogs waarskynlik, ja. *Maar dit is nog nie te laat nie* – nie te laat vir spoedige en ingrypende aksie nie. Anders as in die geval van baie ander ideologies geskaakte regs- en staatsordes in die wêreld is die ideologiese verknegting van die staatkundige basis- en primêre doelsordes in

Lourens M. du Plessis

ons land nie onomkeerbaar en volkome nie. Wat ideologies nog ongeskonde gebly het, is heeltemal benutbare boustene vir 'n alternatiewe bedeling.

Hoewel so 'n alternatiewe bedeling die resultaat van spoedige en ingrypende optrede sal moet wees, moet sodanige optrede met gedeë besinning gepaard gaan. En heelwat van hierdie besinning moet besinning oor die ware aard en bygevolg (by implikasie) die gevergte en *gewenste* optrede in belang van staatsveiligheid wees. Die allerbelangrike padwysers in die program van aksie wat ons heel laaste geleentheid in hierdie land moet benut, mag nie krom en skeef geplant word nie!

LITERATUURLYS

- DE WET, J.C. & H.L. SWANEPOEL. 1960. *Die Suid-Afrikaanse strafreg, 2de uitgawe*. Durban : Butterworth.
- DUGARD, J. 1972. *South African lawyers and the liberal heritage of the law*. (In Randall, P. (red.) *Law, justice and society*. Johannesburg : Spro-cas publication no. 9:19-34).
- DUGARD, J. 1978. *Human rights and the South African legal order*. Princeton : Princeton University Press.
- DU PLESSIS, L.M. 1978. *Die juridiese relevansie van Christelike geregtigheid*. Potchefstroom (Proefskrif).
- DU PLESSIS, L.M. 1979. Menseregte en konfliktsituasies. *Koers*, 44(5):339-53.
- DU PLESSIS, L.M. 1980. *Regswetenskaplike variasies op filosofiese temas*. Potchefstroom : Pro Rege-Pers.
- FEUER, L.S. (red.) 1959. *Karl Marx and Friedrich Engels: basic writings on politics and philosophy*. New York : Anchor Books.
- MATTHEWS, A.S. 1971. *Law, order and liberty in South Africa*. Kaapstad : Juta.
- RAUTENBACH, I. 1977. *Die rule of law en staatsveiligheid*. Potchefstroom : ISAP, Aktualiteitsreeks nr. 10.
- RAUTENBACH, I. 1981. *Die juridiese werking van menseregte-aktes en die nuwe grondwetlike bedeling*. (In Jacobs, S.C. (red.) *'n Nuwe grondwetlike bedeling vir Suid-Afrika*. Durban : Butterworths, p. 151-70).
- RGN. 1980. *Verslag van die regswetenskaplike komitee oor wetgewing wat die normalisering van sportverhoudings in die Republiek van Suid-Afrika beïnvloed*. Pretoria : Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing.
- R.P. 102/1972. *Verslag van die kommissie van ondersoek betreffende die veiligheid van die staat*. Pretoria : Staatsdrukker.
- VAN DER VYVER, J.D. 1975. *Die beskerming van menseregte in Suid-Afrika*. Kaapstad : Juta.
- VENTER, F. 1977. *Salus reipublicae suprema lex*. *Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollands Reg*, 40(3):233-52.
- WIECHERS, M. 1981. *Verloren van Themaat Staatsreg, 3de uitgawe*. Durban : Butterworth.