

Inperkingsbevele

N.J.J. OLIVIER

Departement Romeinse Reg, PU vir CHO

ABSTRACT

Banning orders have been issued since 1951 in terms of the Internal Security Act 44 of 1950. Currently 109 banning orders are in force. They provide for the infringement of "inter alia" the rights to choose one's own company, place of work and type of occupation. social contact is either very limited or non-existent.

Banning orders have been justified in the light of the exciting dangers to the security of the state, to the upholding of law and order and the threat of Communism. The Rabie Commission into Security Legislation has recommended that the present system be maintained.

In this paper the contents of banning orders are discussed with reference to juridical concepts such as the rule of law, human rights and the principles of natural justice. Banning orders are analyzed in terms of the "inago Dei"-concept and of what the Christian attitude to human rights should be.

The exclusion of the common law revisionary powers of the Supreme Court and the absence of independent control are discussed. The recommendations of the Rabie Commission are analyzed and criticized. One has to conclude that banning orders form a radical departure from the well-established principle that everyone is deemed innocent until his guilt has been adequately proved in an independent court of law. This drastic deviation has not been remedied by the proposed Revision Committee whose independence and obligation to apply the rules of natural justice are not absolute.

1. INLEIDING

Die Wet op Onderdrukking van Kommuniste 44 van 1950 (in 1976 gekonsolideer en gewysig deur die Wysigingswet op binnelandse Veiligheid 79 van 1976 tot die Wet op Binnelandse Veiligheid 44 van 1950) bevat bepalinge rakende regmatige inbreukmaking op die bewegingsvryheid van individue. Die Minister van Justisie is bevoeg om enigiemand wat binne die trefwydte van art. 5 (lidmaatskap of ondersteuning van onwettig verklaarde organisasies) of art. 9 (bevordering van die oogmerke van Kommuniste of die ingevaarstelling van staatsveiligheid of die openbare orde) val onder

N.J.J. Olivier

(gedeeltelike of volle) huisarres te plaas, voorskrifte uit te vaardig rakende die bywoning van vergaderings en van sosiale byeenkomste asook van byeenkomste waar sosiale verkeer ook plaasvind. Die Minister is kragtens art. 10(1)(a) bevoeg om individue te verbied om binne bepaalde gebiede en plekke soos fabrieke en opvoedkundige inrigtings teenwoordig te wees. Kragtens art. 11(g)*bis* mag geen uiting van 'n ingeperkte persoon gepubliseer word nie.

Bevele kragtens artikel 5, 9 en 10 staan as inperkingsbevele (*banning orders*) bekend. Die oogmerke van inperkingsbevele is om die bevordering van die doeleindes van Kommunisme (en sedert die invoering van die Wysigingswet van Binnelandse Veiligheid 79 van 1976)

[deelname] 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,

te verhoed. Die uitreiking van 'n inperkingsbevel berus in die uitsluitlike diskresie van die Minister van Justisie, en aan die persoon wat ingeperk word, word sedert 1954 geen geleentheid verskaf om self (of deur middel van sy regsverteenwoordiger) te poog om die Minister in sy besluit in verband met die moontlike inperking te beïnvloed nie.

Kragtens art. 10(1)*bis* moet die Minister aan iemand op wie 'n kennisgewing kragtens art. 10(1) bestel is, op aanvraag redes vir die inperking verskaf. In *Kloppenburg v Minister of Justice* 1964 4 SA 31 (D) 35 is bevind dat die Minister kragtens art. 10(1)*bis* bevoeg is om te weier om redes te verskaf waar dit ... volgens sy oordeel ... benadeling van die openbare beleid ...

tot gevolg kan hê. Volgens Dugard (1978, p. 139) is weiering om redes te verskaf op grond van openbare belang vandag die praktyk. Die Hooggeregshof se inherente jurisdiksie om bevele wat op *mala fides* berus, of waar die Minister nie sy diskresie behoorlik uitgeoefen het nie, word dus prakties uitgesluit: die ingeperkte (*op* wie die bewyslas rus) is in die geval van nie-verstrekking van redes nie in staat om *of mala fides* *of* onbehoorlike uitoefening van die diskresie te bewys nie.

Op 19 Februarie 1982 was daar 82 persone in Suid-Afrika kragtens die Wet op Binnelandse Veiligheid 44 van 1950 ingeperk, en 29 ingeperkte persone het Suid-Afrika verlaat (Debatte 1982, deel 3 (Vrae), p. 143). Van 1951 tot Oktober 1978 was 1358 persone (van wie 367 Suid-Afrika verlaat het) ingeperk (Moroney & Ensor, 1979, p. 1, 13).

Inperkingsbevele

2. INPERKINGSBEVELE: TYDPERK EN KATEGORIEË PERSONE

2.1 Tydperk

Morony & Enson (1979, p. 13) vermeld dat die eerste inperkingsbevele in 1951 uitgereik is. Tot en met 1972 was die duur van die meerderheid inperkingsbevele twee jaar; daarna was (en is dit tans) vyf jaar. Verlenging van bevele kom dikwels voor. In die tydperk 1963-1982 was die tans langste ingeperkte persoon slegs 11 maande lank nie ingeperk nie.

2.2 Kategorieë persone

Morony & Enson (1979, p. 14) gee die volgende indeling:

- persone wat vrygelaat is na uitdienting van gevangenisstraf wat kragtens die veiligheidswetgewing opgelê is,
- vakbondorganiseerders,
- leiers van die *Black Consciousness Movement*,
- leiers en lede van verbanne politieke bewegings soos die ANC en die PAC,
- ampsdraers van organisasies soos die *Christelike Instituut*, wat in 1977 tot onwettige organisasies verklaar is,
- opvoedkundiges en predikante,
- studente,
- joernaliste.

3. WERKING VAN INPERKINGSBEVELE

3.1 Statutêre bepalings

Soos hierbo vermeld is die vernaamste statutêre bepalings art. 5, 9, 10(1)(a) en 10(1)(e)*bis* van die Wet op Binnelandse Veiligheid 44 van 1950.

Artikel 5 maak voorsiening vir die inperking van Kommuniste en persone wat ampsdraers, beamptes, lede of aktiewe ondersteuners is van organisasies wat kragtens art. 2 onwettig verklaar is. Artikel 5(1)(e) bepaal dat die Minister sodanige persoon kan aansê

om nie —

(i) enige byeenkoms; of

(ii) 'n bepaalde byeenkoms of enige byeenkoms van 'n bepaalde aard, klas of soort,

op enige plek of in enige gebied gedurende enige tydperk of op enige dag of gedurende bepaalde tye of tydperke binne enige tydperk by te woon nie, behalwe in die gevalle wat in die kennisgewing bepaal word of wat die Minister of 'n landdros

N.J.J. Olivier

wat ooreenkomstig sy algemene of spesiale voorskrifte optree, te eniger tyd uitdruklik magtig.

Artikel 9(1) bepaal dat die Minister persone wat òf die doeleindes van Kommunisme bevorder òf die veiligheid van die staat òf die handhawing van openbare orde in gevaar stel, kan inperk:

Wanneer die Minister oortuig is dat 'n persoon aan bedrywig-hede deelneem wat die verwesenliking van een of ander van die oogmerke van kommunisme bevorder of bereken is om dit te bevorder of 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, kan hy by wyse van 'n deur hom ondertekende kennisgewing aan daardie persoon gerig en oorhandig of aangebied, hom verbied om, behalwe in die gevalle wat in die kennisgewing bepaal word of wat die Minister of 'n landdros wat ooreenkomstig sy algemene of spesiale voorskrifte optree, te eniger tyd uitdruklik magtig —

(a) enige byeenkoms; of

(b) 'n bepaalde byeenkoms of enige byeenkoms van 'n bepaalde aard, klas of soort,

by te woon op enige plek of in enige gebied gedurende enige tydperk of op enige dag of gedurende bepaalde tye of tydperke binne enige tydperk.

Artikel 10(1)(a) bepaal dat die Minister persone wie se name voorkom op die lys vermeld in art. 8 (verwysend na die lys van ampsdraers, beamptes, lede of aktiewe ondersteuners van organisasies wat òf kragtens art. 2(1) of art. 2(2) onwettig verklaar is òf wat as verdagte organisasie kragtens art. 7 aan 'n ondersoek met die oog op moontlike onwettigverklaring onderhewig is) asook persone wat binne dieselfde kategorieë val as dié in art. 9(1), kan verbied om

- op 'n bepaalde plek of in 'n bepaalde gebied teenwoordig te wees,
- van 'n bepaalde plek of uit 'n bepaalde gebied afwesig te wees,
- met enige persoon in verbinding te tree,
- enige besoeker te ontvang,
- enige aldus bepaalde handeling te verrig.

Artikel 10(1)(a) lui soos volg:

Indien die naam van 'n persoon op 'n lys in die bewaring van die in artikel agt bedoelde beampte voorkom of die Minister oortuig is dat 'n persoon —

Inperkingsbevele

- (i) die verwesenliking van enige van die oogmerke van kommunisme of enige doen of late wat daarop bercken is om die verwesenliking van so 'n oogmerk te bevorder, bepleit, aanraai, verdedig of aanmoedig; of
- (ii) waarskynlik die verwesenliking van so 'n oogmerk of so 'n doen of late sal bepleit, aanraai, verdedig of aanmoedig; of
- (iii) aan bedrywighede deelneem wat die verwesenliking van so 'n oogmerk bevorder of kan bevorder; of
- (iv) aan bedrywighede deelneem 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,

kan die Minister by wyse van 'n deur hom ondertekende kennisgewing aan bedoelde persoon gerig en aan hom oorhandig of aangebied en behoudens die uitsonderings in die kennisgewing bepaal of wat die Minister of 'n landdros wat ooreenkomstig sy algemene of spesiale voorskrifte optree, te eniger tyd skriftelik magtig, hom verbied om gedurende 'n aldus bepaalde tydperk binne 'n in die kennisgewing vermelde plek of gebied te wees of daarvan of daaruit afwesig te wees of, terwyl die verbod van krag is, met enige persoon in verbinding te tree of enige besoeker te ontvang of enige aldus bepaalde handeling te verrig: Met dien verstande dat geen sodanige verbod 'n persoon belet om met 'n advokaat of prokureur wat sy sake behartig en wie se naam nie op 'n lys in bewaring van die in artikel agt bedoelde beampte voorkom nie en ten opsigte van wie geen verbod kragtens hierdie Wet by wyse van 'n kennisgewing aan hom gerig en oorhandig of aangebied van krag is nie, in verbinding te tree of om so 'n advokaat of prokureur as besoeker te ontvang nie.

Artikel 10(1)(a)*bis* maak voorsiening vir die inperking van 'n persoon in 'n gevangenis slegs as die Minister van mening is dat hy die staatsveiligheid of die handhawing van openbare orde in gevaar stel (dit word as 'n verbod om uit 'n gevangenis afwesig te wees, geformuleer):

Ondanks andersluidende wetsbepalings kan die Minister, indien hy oortuig is dat 'n persoon aan bedrywighede deelneem 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, daardie persoon by kennisgewing kragtens paragraaf (a) verbied om afwesig te wees van of uit 'n plek of gebied wat 'n in artikel 1 van die Wet op Gevangenis, 1959 (Wet No 8 van 1959), omskewe gevangenis is of daarin geleë is, en word 'n deur die Minister ondertekende afskrif of 'n deur 'n beampte wat op sy gesag handel as juis gewaarmerkte afskrif

N.J.J. Olivier

van die kennisgewing geag 'n in artikel 27(2)(e) van die Wet op Gevangenis, 1959, bedoelde lasbrief te wees en word die persoon op wie die kennisgewing van toepassing is, behoudens die voorwaardes wat die Minister van tyd tot tyd in die algemeen of in 'n bepaalde geval bepaal, in daardie plek of gebied in hegtenis gehou vir die tydperk waartydens die kennisgewing van krag is.

Artikel 5(1)(b) van die Swart Administrasiewet 38 van 1927 bepaal dat die Staatspresident bevoeg is om enige Swarte na enige plek in die Republiek te verskuif. Volgens Dugard (1978, p. 140) vind verskuiwings tans kragtens art. 10(1)(a) van die Wet op Binnelandse Veiligheid plaas.

3.2 Tipiese inhoud van inperkingsbevele

Volgens Mathews (1971, p. 88) sluit inperkingsbevele meestal beperkings op deelname aan byeenkomste, plekke waarop of gebiede waarbinne 'n ingeperkte aanwesig mag wees, en een of ander vorm van huisvesting in.

3.2.1 Byeenkomste kragtens art. 5(1)(e) en art. 9(1)

'n *Byeenkoms* word in art. 1 van die Wet op Binnelandse Veiligheid 44 van 1950 soos volg omskryf:

enige byeenkoms, toeloop of optog in, deur of langs enige plek van enige aantal persone wat behalwe in die geval van 'n byeenkoms wat in sub-paragraaf (ii) van paragraaf (e) van sub-artikel (1) van artikel vyf of paragraaf (b) van sub-artikel (1) of (3) van artikel nege beoog word, 'n gemeenskaplike doel voor oë het, hetsy so 'n doel wettig of onwettig is.

Van der Vyver (1980, p. 178-179) wys daarop dat die Minister kragtens art. 9(3) van die Wet asook kragtens art. 2 van die Wet op Oproerige Byeenkomste 17 van 1956 alle of bepaalde *byeenkomste* kan verbied. *Persone* kan ook kragtens art. 5(1)(e) en art. 9(1) en art. 2(4)(b) van die Wet op Oproerige Byeenkomste 17 van 1956 verbied word om aan bepaalde byeenkomste deel te neem.

Kragtens die reeds vermelde art. 5(1)(e) en art. 9(1) kan die Minister *bywoning* van twee kategorieë byeenkomste verbied:

- (a) enige byeenkoms of
- (b) 'n bepaalde byeenkoms of enige byeenkoms van 'n bepaalde aard, klas of soort.

3.2.1.1 Verbod op die bywoning van enige byeenkoms

Van der Vyver (1980, p. 184 c.v.) vestig die aandag daarop dat vir doeleindes van die Wet op Binnelandse Veiligheid 44 van 1950 en die Wet op Oproerige byeenkomste 17 van 1956 'n *gemeenskaplike doel* vereis word. Na aanleiding van onder andere *R v Kahn* 1955 3 SA 177 (A) 184, waar dit omskryf is as

... a purpose shared by two or more persons who act in concert to do something

en *Dudley v Minister of Justice* 1963 2 SA 464 (A) 468, waar gesê is:

The test to be applied is whether the persons gathered together, or some of them, have a common object which they intend or desire to achieve by concerted action ... [t]heir minds' must ... be directed towards a common object and they must contemplate its achievement by concerted action,

sê Van der Vyver dat *gesamentlike optrede* (*concerted action*) die toetssteen vir die vereiste van *gemeenskaplike doel* is.

In die verlede het die houe die (potensiële) onwettigheid van die byeenkoms en/of moontlike aanhitsing of opsweping in ag geneem by die vraag of daar 'n gemeenskaplike bedoeling (*concerted action*) aanwesig was. In *S v Siggolo en andere* 1980 1 SA 49 (A) 56D-57A is dié benadering egter verwerp. Hr. Rumpff laat hom soos volg uit (57A):

Wanneer mense dus bymekaar kom met die doel om gesamentlik iets te doen, *wettig of onwettig*, is daar 'n byeenkoms van mense met 'n gemeenskaplike doel (my kursivering).

Die Hoofregter laat blyk dat die woorde

byeenkoms van persone met gemeenskaplike doel

geweldig wyd is en dat hy sy onmag om 'n bepaalde beperkende vertolking aan die hand te doen, moet erken. Hy wys op die noodsaak om dit wel beperkend uit te lê, want daar kan gevalle gevisualiseer word waar dit onmoontlik die bedoeling van die Wetgewer kon wees om so 'n byeenkoms te verbied (57A-H).

Die huidige regsposisie is dat sodra daar 'n bymekaarkom van ten minste twee mense met 'n bepaalde doel voor oë is, daar 'n byeenkoms van mense met 'n gemeenskaplike doel bestaan; die wettigheid of onwettigheid van die doel is nie van belang nie. So sou (volgens *S v Siggolo en andere* 1980 1 SA 49 (A) 59H-60A) selfs 'n byeenkoms van persone wat uitsluitlik die sing van geestelike liedere beoog, 'n byeenkoms met 'n gemeenskaplike doel uitmaak en as sodanig dus strafbaar wees. Dit volg dus dat deelname of bywoning deur 'n ingeperkte persoon van 'n byeenkoms (mits hy kragtens sy inperkingsbevel verbied is om "enige byeenkoms by te woon") — dit wil sê waar

N.J.J. Olivier

ten minste twee mense met 'n gemeenskaplike doel byeenkomstig — 'n misdadig is, hoe wettig of onwettig of lofwaardig sodanige byeenkoms ook al mag wees.

3.2.1.2 Verbod op die bywoning van 'n bepaalde byeenkoms of enige byeenkoms van 'n bepaalde aard, klas of soort

Na die Appèlhofbeslissing in sake soos *R v Kahn* 1955 3 SA 177 (A) is die Wet op Binnelandse Veiligheid 44 van 1950 in 1962 gewysig om die *gemeenskaplike doel*-vereiste vir byeenkomste in hierdie kategorie te laat verval (*S v Bennie* 1964 4 SA 192 (OK) 195; *S v Mandela* 1979 1 SA 284 (O) 292).

Parry (1981, p. 15) wys daarop dat talle inperkingsbevele verbodsbepalings ten opsigte van die bywoning van *sosiale byeenkomste* deur ingeperkte persone bevat:

any social gathering, that is to say, any gathering at which the persons present *also* have social intercourse with one another (my kursivering).

Tot Desember 1981 het daar geen duidelikheid oor die presiese betekenis en inhoud van die begrip *sosiale byeenkoms* en van die begrip 'n *byeenkoms* waar die persone ook *sosiale verkeer met mekaar het*, bestaan nie. So verklaar Regters Shearer en Didcott in *S v Meer and another* 1981 1 SA 739 (N) 748G-H dat hulle nie weet hoe om bogenoemde omskrywing van 'n *sosiale byeenkoms* uit te lê nie. Aangesien die omskrywing *onherstelbaar duister (incurrigibly obscure)* is, word dit weens vaagheid nietig verklaar.

Verskeie oorsigte van vorige beslissings rakende die betekenis van *sosiale byeenkomste* en van *byeenkomste* waar *sosiale verkeer ook plaasvind* (Van der Vyver, 1980, p. 180-182; Parry, 1981, p. 14-25; Rudolph, 1981, p. 153; Matthews, 1982, p. 5-6; Rudolph, 1982, p. 7; *S v Meer and others* 1981 1 SA 739 (N) 744-748), laat blyk dat daar voor die *Meer*-beslissing geen duidelikheid bestaan het nie.

Die volgende gevalle is byvoorbeeld as *sosiale byeenkomste* beskou:

- 'n bymekaarkom met drankbottels en glase (*S v Bennie* 1964 4 SA 192 (T));
- 'n brugparty waar niemand gesels nie (*S v Naicker* 1967 4 SA 214 (N) 218);
- 'n vleisbraaiery (*S v Carneson* 1967 4 SA 301 (K); *S v Tobias* 1967 2 SA 165 (K) 166);

Inperkingsbevele

- bespreking met derdes van die studieplanne van die seun van 'n ingeperkte (*S v Naicker* 1967 4 SA 214 (N) 220);
- 'n reis van 40 km om 'n vark te koop— waartydens 'n algemene gesprek plaasgevind het (*S v Njongwe* 1972 2 SA 903 (OK));
- 'n bespreking deur 'n ingeperkte persoon en 'n vriend met 'n priester (*S v Ntswa* 1974 3 SA 671 (OK) 672).

Gevalle wat *nie* as *sosiale byeenkomste* beskou is nie, is byvoorbeeld

- deelname aan tradisionele godsdienstige rituele (*S v Saliwa* 1969 1 SA 640 (OK) 642-643);
- 'n sosiale gesprek tydens 'n kort busrit (*S v Arenstein* 1964 4 SA 697 (N) 702);
- die verskaffing van 'n antwoord op 'n enkele vraag (*S v Mandela* 1979 1 SA 284 (O) 293-294).

In die Appèlhofuitspraak in *S v Meer and others* 1981 4 SA 604 (A) het die hof egter die beslissing van die hof *a quo* (dat die verbod op bywoning van sosiale byeenkomste weens vaagheid nietig is) omvergewerp. Die hof beslis dat ingeperktes

enige byeenkoms kan bywoon, mits op so 'n byeenkoms *geen* sosiale verkeer plaasvind nie (my kursivering).

'n Byeenkoms waar daar ook (sekondêr) sosiale verkeer was (byvoorbeeld sosiale gesprekvoering gedurende 'n verdaging tydens 'n veiling), val dus binne die trefwydte van die verbodsbepaling.

Die praktiese resultaat van die *Meer*-beslissing is dat enige sosiale byeenkoms en/of enige byeenkoms waar selfs die geringste mate van sosiale verkeer plaasvind, binne die trefwydte van die verbodsbepaling val. Mathews (1982, p. 6) meen dat hierdie benadering geensins die probleme met betrekking tot die *aard, graad* en *duur* van kontak wat nodig is om sosiale verkeer te bewerkstellig, opgelos het nie. Hoe dit ook al mag wees, die huidige regsposisie is dat enige sosiale verkeer — selfs al neem die ingeperkte persoon nie aan 'n gesprek deel nie (*S v Mandela* 1979 1 SA 284 (O) 293) of selfs al is daar geen gesprek nie (*S v Bennie* 1964 4 SA 192 (OK) 197B; *S v Naicker* 1967 4 SA 214 (N) 218A; vgl ook Parry 1981, p. 19 e.v.) — op 'n sosiale byeenkoms neerkom.

Dit is tans ook geykte reg dat indien die inperkingsbevel nie 'n aanwysing betreffende die minimum aantal persone wat 'n sosiale byeenkoms uitmaak, bevat nie, twee persone voldoende is om sodanige sosiale byeenkoms te

N.J.J. Olivier

bewerkstellig (*S v Wood* 1976 1 SA 703 (A) 706-707; *S v Weinberg* 1979 3 SA 89 (A) 101; vgl. ook Parry 1981, p. 20-22).

3.2.2 Verbod op bywoning van politieke byeenkomste en van onderrigsituasies

Parry (1981, p. 15; 43) wys daarop dat baie inperkingsbevele kragtens art. 9(1)(b) 'n bepaling dat 'n ingeperkte persoon geen politieke byeenkoms, dit wil sê

... any gathering at which any form of State or any principle or policy of the Government of a state is propagated; defended, attacked, criticised or discussed,

mag bywoon nie.

Insgelyks word daar soms kragtens art. 9(1)(b) 'n verbod op die bywoning van onderrigsituasies, dit wil sê

any gathering of pupils or students assembled for the purpose of being instructed, trained or addressed,

geplaas. Hier kan terloops vermeld word dat bywoning van 'n skool- of universiteitsklas (kragtens die beslissing in *S v Siggolo en andere* 1980 1 SA 49 (A) 58F-G) tans ook op nie-nakoming van die algemene art. 9(1)(a)-verbod om enige byeenkoms by te woon, neerkom, aangesien die gemeenskaplike doel uit die behoefte na ontvangs van gemeenskaplike onderrig bestaan. Hieruit moet afgelei word dat selfs al bestaan daar nie 'n uitdruklike verbod kragtens art. 9(1)(b) op die bywoning van 'n klas nie, dit nogtans op 'n oortreding van art. 9(1)(a) sal neerkom.

3.2.3 Beperkings kragtens art. 10(1)(a)

3.2.3.1 Huisarres

Kragtens art. 10(1)(a) kan iemand ingeperk word tot 'n bepaalde provinsie, landdrosdistrik, woonbuurt en selfs woonstel of huis. In die verlede is al verbiedinge geplaas op die verlaat van 'n bepaalde woning vir die volle 24 uur per dag; in 'n ander geval was die ingeperkte persoon slegs toegelaat om tussen 12h00 en 14h00 sy woning te verlaat (Morony & Ensor, 1979, p. 23; Mathews, 1971, p. 88; Parry, 1981, p. 27-29; 41-42). Tans bepaal die inperkingsbevele meestal dat huisarres van 18h00 vir die duur van die nag en soms ook oor naweke strek.

3.2.3.2 Verbod op aanwesigheid in bepaalde gebiede en/of op bepaalde plekke

Die Minister kan kragtens art. 10(1)(a) iemand verbied om byvoorbeeld in woongebiede wat deur ander rassegroepe bewoon word, binne te gaan en/of hom enigsins te begewe op fabrieks-, skool-, universiteits-, hawe-, spoor- en/of lughaweterreine (Parry, 1981, p. 28).

Inperkingsbevele

3.2.3.3 Verbod om met sekere persone kontak te maak

Inperkingsbevele bevat meestal ook 'n verbod om met bepaalde persone (onder wie ander ingeperkte persone) kontak op te neem (Van der Vyver, 1980, p. 182-183; Parry, 1981, p. 32-33). In *S v Mandela* 1974 4 SA 878 (A) is byvoorbeeld beslis dat indirekte kommunikasie (deur hulle kinders) tussen 'n ingeperkte persoon en so 'n derde strafbaar is.

3.2.3.4 Verbod op ontvangs van besoekers

Inperkingsbevele bevat ook dikwels 'n verbod om besoekers te ontvang (Van der Vyver, 1980, p. 182-184; Parry, 1981, p. 29-32). In *S v Mandela* 1979 1 SA 284 (O) is beslis dat ander persone (byvoorbeeld kinders) wat wettig in die huis van 'n ingeperkte persoon inwoon, wel besoekers mag ontvang (vgl. ook *S v Mandela* 1972 3 SA 231 (A) 237). Volgens die 1979-Mandelasaak moes die ingeperkte persoon die bedoeling gehad het om besoekers te ontvang voordat hy aan 'n oortreding van sy inperkingsbevel skuldig bevind kan word.

3.2.4 Ander beperkings

3.2.4.1 Beperkings op die uitoefening van 'n profesie of die uitvoering van normale werksaamhede

In die verlede is vakbondorganiseerders, jeugorganiseerders en universiteitsdosente deur die bepalinge van die inperkingsbevel die geleentheid ontneem om hulle normale werksaamhede te verrig (Parry, 1981, p. 36-38). Toegang tot universiteitskampusse word ingeperkte studente dikwels ontsê.

3.2.4.2 Verbod op publikasie

Artikel 11(9)*bis* bepaal dat 'n toespraak, uitlating, geskrif van 'n ingeperkte persoon of 'n uittreksel of opname of weergawe daarvan nie sonder die toestemming van die Minister (of vir doeleindes van verrigtinge in 'n geregshof) opgeleem, weergegee, gedruk, gepubliseer of versprei mag word nie.

3.2.4.3 Aanmelding by 'n polisiestasie

Kragtens art. 10(1)*quat* kan die Minister ingeperkte persone beveel om hulle periodiek by 'n polisiestasie aan te meld.

3.2.4.4 Verbodinge vervat in SK R296 en GK R2130

Parry (1981, p. 40) vermeld dat GK R296 (1963-02-22) onder andere bepaal dat persone voorheen betrokke by onwettig verklaarde organisasies nie langer in die publikasiebedryf werksaam mag wees nie. GK R2130 van 1962-12-28

N.J.J. Olivier

verorden dat ingeperkte persone nie lid mag wees van enige (selfs wettige) organisasie wat op die politieke gebied werksaam is nie, en ook nie aan enige vakbond of werkgewersorganisasie mag behoort nie.

3.2.4.5 Beperkinge op politieke deelname (stemreg)

Naas die beperkinge vervat in GK R2130 (1962-12-28; kyk 3.2.6.4 hierbo) en dat 'n ingeperkte dikwels nie aan 'n politieke byeenkoms mag deelneem nie (kyk 3.2.4 hierbo), verloor iedereen wat kragtens die Wet op Binnelandse Veiligheid 44 van 1950 tot gevangenisstraf sonder die keuse van 'n boete gevonnissen is, permanent sy stemreg. Parry (1981, p. 43) toon aan dat selfs 'n nalate om kragtens art. 10 *quat* (1) betyds by 'n polisiestasie te rapporteer tot permanente ontkiesering kragtens die Kieswet sal lei.

3.2.4.6 Verpligting om adres- of werksverandering aan te meld (art. 11(d) bis) en naam- en adresverskaffing aan 'n vredesbeampte (art. 11(d) ter)

3.2.4.7 Verbod op die gebruikmaking van uitgangsperritte

Kragtens art. 5(1) van die Wet tot Reëling van Vertrek uit die Unie 34 van 1955 moet die Sekretaris van Binnelandse Sake (nou die Direkteur-Generaal van Binnelandse Aangeleenthede) 'n permit om die Republiek te kan verlaat, uitreik aan iemand wat Suid-Afrika permanent wil verlaat. In *Sobukwe and Another v Minister of Justice* 1972 1 SA 693 (A) het die appellante ('n ingeperkte) aan wie so 'n uitgangsperrit uitgereik is, nie geslaag in sy aansoek dat die Minister van Justisie (wat hom tot 'n landdrosdistrik waarbinne daar nie 'n erkende toegangspoort (uitgangspunt) was nie, ingeperk het) verplig word om sy inperkingsbevel te wysig om hom in staat te stel om Suid-Afrika permanent te verlaat nie.

4. RULE OF LAW, MENSEREGTE EN INPERKINGSBEVELE

4.1 Rule of law

Die begrip *Rule of Law* is afkomstig van die Britse *juris Dacey*. Volgens Wiechers (1981a, p. 136) behels dit drie beginsels:

- Niemand mag gestraf word sonder dat die regsverbreking deur die gewone regsbanke bepaal is nie.
- Geen mens staan bo die reg nie, en almal val onder dieselfde reg en onder die jurisdiksie van die gewone regsbanke.
- Waarborge van persoonlike regte en voorregte in Engeland is die resultaat van hofuitsprake en nie van konstitusionele beskerming nie.

Inperkingsbevele

Hierdie konsep het in Engeland heelwat kritiek verduur (Van der Vyver, 1976, p. 108 e.v.; Wicchers, 1981a, p. 136-140).

Vandag bestaan daar in Suid-Afrika volgens Wicchers (1981a, p. 140-141) hoofsaaklik vier standpunte oor die *rule of law*:

- Dit is verwerplik aangesien dit humanisties gefundeerd is (Venter, 1973, p. 59).
- Dit is 'n beliggaming van fundamentele morele oortuigings.
- Dit behels 'n stel norme wat deel vorm van die algemene Westerse gedragkode en wat as sodanig as voorskrif dien waaraan gewone regsnorme moet voldoen.
- Dit behels die legaliteitsbeginsel wat bepaal dat “alle staatsoptrede deur die reg, gemeenregtelike sowel as statutêre reëls, beheers word en dat daar geen gebied van staatsoptrede is wat in owerheidswillekeur of in 'n regsrye sfeer mag plaasvind nie”.

Hoewel die meeste Suid-Afrikaanse juriste wat oor die onderwerp gepubliseer het, van mening is dat die *Rule of law* die vierde betekenis dra, voeg sommige (byvoorbeeld Mathews (1971, p. 1, 31); Beinart (1962, p. 99)) daaraan toe dat dit ook materiële inhoud het as 'n stel norme waaraan owerheidsoptrede en wetgewing behoort te voldoen (met ander woorde die derde betekenis).

Die legaliteitsbeginsel (soos vervat in die vierde betekenis) staan soms ook as die regstaatbeginsel bekend. Dit behels die sogenaamde *rule under law* wat bloot impliseer dat daar 'n formele regstaat bestaan en dat die staatlike organe (en dan veral die uitvoerende gesag) nie buite-om magtigende bepalings mag optee nie en dat sowel die uitvoerende gesag as die onderdane aan dieselfde reg onderworpe is. Van der Vyver (1976, p. 111) wys daarop dat die regstaatbeginsel

“therefore gives expression to the idea that state authority is subordinate to the law and that government is to be performed subject to legal rules”.

Volgens hierdie benadering kan *rule of law* nie die funksie vervul van 'n klankbord waarteen alle materiële regsnorme getoets moet word nie. Hy toon ook aan (1976, p. 121) dat (anders as wat Venter, 1973, p. 69 beweer) ook hierdie benadering nie met Calvinistiese regsopvattinge in stryd is nie; hoewel die antroposentriese fundering verwerp word, is 'n owerheid nie bevoeg om buite-om die bestaande reg te handel nie (1976, p. 120-121).

N.J.J. Olivier

Die *rule of law*-begrip is egter na aanleiding van die VVO se *Universele Verklaring van Menseregte* (1948) deur die Internasionale Kommissie van Juriste (ICJ) aangewend om as toetssteen vir regverdige optrede deur die staatsowerheid te dien. Op hierdie manier is *Rule of law* en menseregte met mekaar verbind en het eersgenoemde konsep materiële inhoud begin kry en word dit vandag selfs aangewend om politieke, sosiale en ekonomiese wanstande aan die lig te bring (Van der Vyver, 1976, p. 112; Wiechers, 1981a, p. 142).

4.2 Menseregte en fundamentele vryhede

Vandag word algemeen aanvaar dat menseregte beskermenswaardig is, ook in die Calvinistiese kring van wysgere soos Dooyeweerd, Stoker en Hommes (Van der Vyver, 1975, p. 13-16). Sedert die Tweede Wêreldoorlog het menseregte al hoe meer in die brandpunt begin staan. Artikel 55 van die Handves van die VVO bepaal dat

universal respect for, and observance of human rights and fundamental freedom for all without distinction to race, sex, language or religion

nagestreef sal word.

Sedert die *Universele Verklaring van Menseregte* van 1948, wat in sy voorwoord soos volg verklaar

Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world, whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind, and the advent of a world in which human beings shall enjoy freedom of speech and belief, and freedom from fear and want, has been proclaimed as the highest aspiration of the common people,

het die bevordering en afdwinging van menseregte 'n geïnternasionaliseerde aangeleentheid geword. Verskillende verdrae, soos die Verdrag met betrekking tot ekonomiese, sosiale en kulturele regte (1966) en die Verdrag met betrekking tot siviele en burgerlike regte (1966), is gesluit om die nalewing van menseregte te bevorder. Beide bogenoemde verdrae bevat 'n mense-regteakte.

'n Ondersoek word gemaak tussen substantiewe en prosessuele menseregte (Van der Vyver, 1976, p. 57-105; Wiechers, 1981a, p. 147-148).

Inperkingsbevele

Substantiewe menseregte (fundamentele vryhede) omvat (*ibid.*)

- burgerlike regte (bewegingsvryheid, godsdiens- en gewetensvryheid, reg op privaathed, spraak en posvryheid en die reg om self 'n woonplek te kies);
- politieke regte (stemreg, reg op deelname, op demonstrasie, op bywoning van vergaderings, op burgerskap en asiel en om versoekskrifte aan die owerheid te rig);
- ekonomiese regte (reg om te werk en self 'n beroep te kies, reg op sosiale sekuriteit, op billike vergoeding, op die verkryging van eiendom, om te kan erf en te kontrakteer en die reg op deelname aan vakbonde);
- kulturele regte (reg op opvoeding);
- maatskaplike (sosiale) regte (reg op vrye assosiasie, die vrye keuse van 'n eggenoot, om 'n gesin te begin asook die reg om verenigings te stig en daaraan te behoort);
- persoonlike regte (reg op beskerming van lewe, vryheid en eiendom).

Wiechers (1981a, p. 147) wys daarop dat hierdie substantiewe regte aan die voorvereiste gekoppel word dat daar geen diskriminasie op grond van kleur, ras, oorsprong of geslag mag wees nie.

Die tweede kategorie menseregte (prosessuele menseregte) omvat volgens Van der Vyver (1975, p. 137-182; 1976, p. 83-105) en Wiechers (1981a, p. 148) daardie maatreëls wat betrekking het op die vereiste van behoorlike regspleging (ook as die *due process of law* - soos in die Veertiende Amendement tot die Grondwet van die VSA bepaal — bekend). Die belangrikste prosessuele menseregte is (volgens Van der Vyver, 1976, p. 88-89) die volgende:

- Niemand mag arbitrêr gearresteer of aangehou word nie, en elkeen het die reg om omtrent die klagte ingelig te word en om binne 'n redelike tyd voor 'n hof gebring te word.
- Die reg op lewe, vryheid en eiendom kan nie sonder 'n behoorlike regspleging aangetas word nie.
- 'n Beskuldigde word geag onskuldig te wees totdat die teendeel bewys is.
- Meerdere skuldigbevindings op dieselfde klag word verbied.
- Iedereen wie se belange moontlik deur staatsoptrede aangetas mag word, is op regsverteenvoordiging geregtig.
- Iedereen wie se belange moontlik deur staatsoptrede aangetas mag word, is geregtig om sy saak te kan stel. Dit betrek die sogenaamde *audi alteram partem*-reël.
- Niemand kan verplig word om homself te inkrimineer nie.

N.J.J. Olivier

- Geregshoue moet onafhanklik en onpartydig funksioneer.
- Dade wat later tot misdaad verklaar word en verswarende strafbepalings mag nie terugwerkend van krag gemaak word nie.
- Wrede en ongewone strawwe moet verval.

Dit word vandag algemeen aanvaar dat menseregte as gevolg van owerheids-optrede ingrypend aangetas word. Wiechers (1981a, p. 151) beskryf die geheelbeeld as beslis bedroewend en vervolg:

(D)aar is prakties geen aspek van persoonlike, politieke, ekonomiese, kulturele, maatskaplike en prosessuele regte wat nie op een of ander wyse — en soms heel ingrypend — vernietig, aangetas of ten minste beperk word nie. Selfs al word die beginsel van noodsaaklike beperkings ten behoewe van ander individue of die gemeenskap aanvaar, is dit nogtans duidelik dat die hele Suid-Afrikaanse bestel op statutêre fundamente opgerig is wat die ganse beskerming van menseregte en fundamentele vryhede in gedrang bring.

Argumente ten gunste van die volgehoue inbreuk op menseregte wentel hoofsaaklik om politieke oorwegings (soos die behoud van die *status quo*) en om die juridiese argumente van *salus reipublicae suprema lex est* (vergelyk hieroor Du Plessis, 1982) en van die oppergesag van die parlement. Volgens Wiechers (1981a, p. 154) kan teen die oppergesagstandpunt egter die volgende oorwegings opgewerp word:

- Dit is in stryd met die *rule of law* (in sy substantiewe vorm);
- dit doen die gemenerereg geweld aan;
- dit het tot gevolg dat die howe 'n onhoudbare positivisme onderskraag.

5. DIE BYBELSE PERSPEKTIEF OP MENSEREGTE: 'N BYBELSE MENSBEELD

In sy *Towards a Biblical view of human rights* gee Wiechers (1981b, p. 44-45) as antwoord op die vraag

How is the universality claimed for human rights related to the universality of God's saving works in Christ,

'n weergawe van vyf moontlike modelle vir die interpretasie van menseregte:

- Die universaliteit van die evangelie en dié van menseregte word deur die beklemtoning van die soewereiniteit van God in 'n oorsaaklike verhouding tot mekaar geplaas. Dit bied egter nog geen verklaring vir die verhouding tussen 'n teologiese fundering en die werklike historiese ontwikkeling van menseregte nie.

Inperkingsbevele

- Menseregte het 'n gesamentlike dubbele oorsprong in die menslike waardigheid wat en deur die menslike rede kenbaar is en voortvloei uit die feit dat mens na die beeld van God geskep is. Hierdie benadering is kennelik dualisties van aard en bied geen oplossing vir die vraag hoe natuureg en openbaring versoen kan word nie.
- Menseregte is bloot die uitdrukking van 'n "natuurlike" etos wat nie as 'n verwesenliking van Christelike etiese norme beskou kan word nie. Hierdie standpunt poog dus glad nie om 'n band tussen die universaliteit van die evangelie en dié van menseregte te lê nie en blyk gevolglik bloot 'n voortsetting van die humanistiese natuureggedagte te wees.
- Die ooreenkomste tussen die vryheid voortvloeiend uit die funksionering van menseregte en die Christelike vryheid wat uit Gods genade afkomstig is en gevolglik onvoorwaardelik, absoluut en dus onaantasbaar is, word beklemtoon. Wiechers (1981b, p. 45) meen dat hierdie benadering eintlik nie die begrip en die funksionering van menseregte bevorder nie.
- Die vyfde model poog nie om 'n teologiese basis vir die erkenning van menseregte te bied nie maar om die grondslag vir die Christelike betrokkenheid by menseregte te vind. Die bevrydende geregtigheid van God word as uitgangspunt gebruik om dié eise wat ook as kriteria vir mensgemaakte wetgewing en regspraktyk behoort te geld, te definieer.

Wiechers (1981b, p. 45-46) maak 'n onderskeid tussen die wêreldlike koninkryk en die koninkryk van God wat deur geloof in Christus bekom word en sowel in die temporele wêreld leef en dit transendeer. Burgers van God se koninkryk word uit die vorige *corruptio totalis* tot vrye menslike wesens verhef. Hy verbind die sentrale liefdesgebod met die plig van vrygemaakte mense om in die tydelike werklikheid aktief doenig te wees en om wêreldlike pogings vir die beskerming en bevordering van menseregte te ondersteun. Hy kom tot die volgende slotsom (1981b, p. 46):

In defending human rights the Christian and his church are not defending external truths in the Christian sense. They are extolling the glory of an almighty, eternal and loving God.

Aanvullend by Wiechers se beskouing omtrent die taak van Christene in die temporele wêreld moet ook verwys word na die standpunt van J.H. van Rooyen (1981, p. 1-17) dat die mens na die beeld van God geskep is. Die sondeval het nie meegebring dat die beeld totaal verval het nie; in elke mens — ook in die oortreder van veiligheidswetgewing — is daar nog steeds iets van die *imago Dei* teenwoordig. So vermeld Stoker (1967, p. 83-111) dat die sondige mens (*homo peccator*) – ondanks die sondeval — tog

N.J.J. Olivier

nog steeds beelddraer is, aangesien elke mens volgens die orde van die skepping as mens kind van God is. Dit impliseer dat aangesien die fundamentele regte van die mens op sy geskapeheid na die *imago Dei* berus, die inhoud van daardie fundamentele regte ook met die *imago Dei* moet ooreenstem.

6. REËLS VAN NATUURLIKE GERECHTIGHEID

6.1 Begripsbepaling

Dit word algemeen aanvaar dat aan die reëls van natuurlike gerechtigheid in die geval van regsprekende en kwasi-judisiële handelingte voldoen moet word (Wiechers, 1973, p. 225). 'n Kwasi-judisiële handeling is (*idem*, p. 128) 'n handeling wat lyk op 'n regsprekende, judisiële handeling maar dit in werklikheid nie is nie, omdat die orgaan wat dit verrig, nie 'n regsprekende orgaan is nie en nie regsprekende handelingte verrig nie.

In beginsel moet die Minister van Justisie — aangesien sy optrede teen ingeperkte persone

- die uitoefening van 'n diskresie en
- die beïnvloeding van regte, bevoegdhede, voorregte of vryhede (vgl. Wiechers, 1973, p. 137)

behels — aan die reëls van natuurlike gerechtigheid voldoen.

Hierdie reëls kan volgens Wiechers (1973, p. 219-224) in die beginsel van *audi alteram partem* saamgevat word en behels die volgende:

- 'n Party tot 'n ondersoek moet in die geleentheid gestel word om sy saak te stel.
- “Moontlike benadelende feite en oorwegings (moet) aan die persoon wat deur die administratiewe besluitneming geraak mag word, meegeedeel word ten einde hom in staat te stel om hom teen sulke feite en oorwegings te verweer.”
- Die betrokke orgaan moet redes vir sy besluit verskaf.
- Die betrokke orgaan moet vry wees van vooroordeel.

Hoeveel dit op die oog af mag voorkom asof hierdie reëls blote prosedure-reëls is, toon Wiechers (1973, p. 237) aan dat hulle nakoming verseker dat 'n *orgaan sy behoorlike aandag aan die saak skenk*. Du Plessis (1978, p. 824) beskou die reëls as *juridiese grondnorme*, dit wil sê

norme wat met die oog op 'n situasie van judisiële gelykheid geformuleer word en daarom eweneens gelykheidsnorme is,

Inperkingsbevele

en as sodanig kan hulle met die Christelike geregtighedsnorm wat meebring dat

die regverdige mens (*qua* geregverdigde) sy lewe op 'n bepaalde wyse sál inrig, naamlik ooreenkomstig die eise (*aliter* gebooie of wette) van God se Woord (Du Plessis, 1978, p. 237).

Die benadering moet uiteraard in verband gebring word met Wiechers (1981b) en Van Rooyen (1981) se onderskeie beskouinge dat die vrygemaakte mens die liefdesgebot moet nakom en dat almal (dus ook beweerde oortreders van veiligheidswetgewing) nog steeds beelddraers van God is en as sodanig behandel moet word.

6.2 Toepassing van die reëls van natuurlike geregtigheid in die geval van ingeperkte persone

Aan die eerste twee vereistes (geleentheid om sy saak te stel; die reg om omtrent potensieel benadelende feite en oorwegings ingelig te word) hoef daar nie voldoen te word nie. Die Appèlhof het in *R v Ngwela* 1954 1 SA 123 (A) beslis dat die *audi alteram partem*-reël wel in die geval van inperkingsbevele toegepas moet word, maar die wetgewer het die volgende jaar die verpligting in feite kragtens artikel 7 van Wet 15 van 1954 afgeskaf (Dugard, 1978, p. 138; Parry, 1981, p. 4). Na aanleiding van *SA Defence and Aid Fund and Another v Minister of Justice* 1967 1 SA 263 (A) kan die regsposisie soos volg weergegee word: Hierdie reëls van natuurlike geregtigheid geld nie tydens die ondersoekfase (deur die polisie) nie en ok nie tydens die besluitnemingsfase (deur die Minister) nie.

Daar hoef ook in feite nie meer aan die derde vereiste (die verskaffing van redes) voldoen te word nie: soos reeds vermeld het die hof in *Kloppenburg v Minister of Justice* 1964 4 SA 31 (D) 35 bevind dat die Minister kragtens art. 10(1)*bis* (en art. 9(2)) (in 1954 by art. 7 van Wet 15 van 1954 ingevoer) bevoeg is om te weier om redes te verskaf waar dit

... volgens sy oordeel ... benadeling van die openbare beleid...

tot gevolg kan hê. In die praktyk word redes op grond van die openbare belang-argument nie verskaf nie (Dugard, 1978, p. 138; Parry, 1981, p. 4; vgl. ook *Minister v Justisie v Alexander* 1975 4 SA 530 (A)).

Die vierde element van natuurlike geregtigheid (onbevooroordeeldheid) het — in die lig van die uitsluiting van die derde — ook geen werklike waarde nie. Aangesien die Minister nie redes vir die inperkingsbevel hoef te verskaf waar dit na sy *uitsluitlike* mening teen die openbare belang sou wees nie, en hy prakties altyd openbare belang as grond vir nie-verskaffing aandui, is dit

N.J.J. Olivier

vir 'n ingeperkte in feite onmoontlik om aan te toon dat die Minister moontlik bevooroordeel was.

7. APPEL EN HERSIENING DEUR DIE HOOGGEREGSHOF

Aangesien die inperking 'n kwasi-judisiële handeling is, kan daar nie na die Hooggeregshof geappelleer word nie. Gemeenregtelik beskik die Hooggeregshof egter oor 'n inherente *hersieningbevoegdheid*, wat inhou dat die betrokke hof kan bepaal of daar tydens die kwasi-judisiële handeling aan die reëls van natuurlike geregtigheid voldoen is.

Hierbo is egter aangetoon dat die wetgewer in feite die vereiste van natuurlike geregtigheid afgeskaf het. 'n Ingeperkte persoon kan nou slegs die hof om hersiening nader as hy kan aantoon dat die Minister

- *mala fide* opgetree het,
- nagelaat het om behoorlik aandag aan die saak te gee.

Dugard (1978, p. 139) toon egter tereg aan dat die bepalings van art. 9(2) en 10(1)*bis* (wat voorsiening maak vir die nie-verskaffing van redes as die Minister van mening is dat dit teen die openbare belang sou wees) dit vir 'n ingeperkte persoon prakties onmoontlik maak om ooit te kan bewys dat die Minister of *mala fide* opgetree het of nagelaat het om behoorlik aandag aan die saak te gee.

8. BESTAANDE INTERNE HERSIENINGSPROSEDURE

Artikel 10 *sex* van die Wet op Binnelandse Veiligheid 44 van 1950 maak sedert 1976 voorsiening vir die hersiening van bevele kragtens art. 10(1)(a)*bis* (inperking tot 'n gevangenis) deur 'n hersieningskomitee bestaande uit drie lede (waarvan die voorsitter 'n regter, gewese regter, landdros of gewese landdros moet wees). Die Minister hoef nie die aanbevelings na te kom nie. 'n Ander tekortkoming is dat hierdie komitee self kan besluit of hy 'n ingeperkte persoon die gelcentheid gaan bied om getuienis af te lê. Ander inperkings (kragtens art. 5 en 9) is ook nie aan hersiening onderworpe nie.

9. AANBEVELINGS VAN DIE KOMMISSIE VAN ONDERSOEK NA VEILIGHEIDSWETGEWING

9.1 Inperkingsbevele

Hierdie Kommissie (die Rabiëkommissie) se verslag is in Januarie 1982

Inperkingsbevele

in die Volksraad ter tafel gelê. Daar word aanbeveel dat die stelsel van inperkingsbevele (wat onder die Minister van Wet en Orde ressorteer) behoue bly (Rabie, 1982, par. 11.3.2.19 en 11.3.2.20). Artikel 18 van die konsepwetgewing opgestel deur die Rabiekommissie (1982, p. 229) maak voorsiening vir beperkings ten opsigte van sekere persone met betrekking tot lidmaatskap van sekere organisasies en openbare liggame; art. 19 vir beperkings betreffende aanwesigheid in of afwesigheid uit sekere plekke of gebiede en art. 20 vir beperkings ten opsigte van sekere persone met betrekking tot die bywoning van byeenkomste. Artikel 28 van die konsepwetgewing is hoofsaaklik 'n weergawe van die bestaande art. 10(1)(bis), wat vir inperking tot 'n gevangenis voorsiening maak. Redes vir sodanige inperking moet verstrekkend word, behalwe waar dit na die mening van die Minister van Wet en Orde nie in die openbare belang is nie (art. 25(1)).

9.2 Instelling van 'n hersieningsraad

Die Kommissie stel in hoofstuk 4 (art. 35) die instelling van 'n hersieningsraad bestaande uit drie lede (waarvan die voorsitter 'n regter, gewese regter, hooftlanddros, strekslanddros of iemand wat tien jaar met regstoepassing gemocid was, moet wees en een van die twee ander lede houcr van 'n graad of diploma moet wees) voor (Rabie, 1982, p. 235). Hierdie lede word deur die Staatspresident op aanbeveling van die Minister van Justisie aangestel (art. 35(3)) en kan deur die Staatspresident ontslaan word (art. 35(4)). Kragtens art. 38(1) en (2) moet die Minister van Wet en Orde 'n afskrif van die inperkingsbevel, sy redes daarvoor, enige verhoë deur die ingeperkte persoon en ander inligting aan die Hersieningsraad voorlê. Hierdie raad moet dan die inperking heroorweeg en moet die persoon om wie dit gaan, die geleentheid bied om mondelinge getuienis af te lê (mits hy skriftelik daarom vra), *behalwe* as die voorsitter van die raad van mening is dat dit teen die openbare belang sou wees om so 'n persoon aan te hoor (art. 38(4)). Die hersieningsraad moet 'n bevinding en, indien nodig, 'n aanbeveling by die Minister van Wet en Orde indien, en die Minister moet die ingeperkte daarvan in kennis stel (art. 38(6)-(7)). Indien die Minister van Wet en Orde nie die aanbeveling wil nakom nie (wat hy nie verplig is om te doen nie) en die gevolg sou wees dat die bedoelde persoon swaarder belas is as wat die hersieningsraad aanbeveel, moet die Minister die hierbo vermelde stukke, die hersieningsraadstukke en enige verdere verslag wat hy nodig mag ag, aan die Hoofregter vir hersiening voorlê (art. 41(1) van die konsepwetontwerp). Die Hoofregter (of 'n appèlregter deur hom aangewys) moet al die stukke oorweeg, en mits hy oortuig is dat die Minister

- sy bevoegdthede oorskry het,
- te kwader trou opgetree het,

N.J.J. Olivier

— nie op grond van die oorwegings genoem in art. 18, 19, 20 en 28 (Kommunisme, ingevaarstelling van Wet en Orde en/of van die staatsveiligheid) opgetree het nie,

kan hy die inperkingsbevel ter syde stel; andersins moet hy bevind dat daar geen gronde vir tersydestelling van die betrokke stappe deur die Minister gedoen, bestaan nie (art. 41(2) en (3)). Die bevoegdheid van enige hof om 'n uitspraak oor sodanige bevinding te maak is uitdruklik uitgesluit (art. 41(4)).

9.3 Tekortkominge van die beoogde hersieningsraad

Die volgende tekortkominge kan geïdentifiseer word:

- Daar is nie sprake van 'n raad wat ten volle onafhanklik bestaan nie —vergelyk in hierdie verband die aanstelling op aanbeveling van die Minister van Justisie, die samestelling daarvan en die feit dat die Staatspresident 'n lid (lede) kan ontslaan.
- Dit is bes moontlik dat 'n persoon die geleentheid ontnem sal word om kragtens art. 38(4) mondelinge getuienis voor die kommissie af te lê —vergelyk in hierdie verband die bestaande praktyk (en die voorgestelde art. 25(1)) waar die betrokke Minister in feite altyd weier om op grond van die openbare belang sy redes vir inperking te vermeld. Die voorsitter van die hersieningsraad is eweneens gemagtig om op grond van die openbare belang getuienislewering deur 'n ingeperkte persoon nie toe te laat nie.
- Daar word geen voorsiening vir regsverteenvoerdiging tydens sittings van die hersieningsraad gemaak nie.
- Daar word nie uitdruklik vir verdere hersiening (al sou omstandighede verander) voorsiening gemaak nie.
- Die ingeperkte persoon word geen insae in die redes en ander inligting van die Minister gebied waarop hy sy skriftelike verhoër aan die Minister en sy mondelinge getuienis aan die hersieningsraad kan baseer nie.
- Die Hoofregter se bevoegdheid is eng omskryf: hy kan net op die dokumente voor hom (die stukke wat voor die hersieningsraad gedien het, asook 'n moontlike verdere verslag van die Minister) handel en kan geen mondelinge getuienis aanhoor nie.
- Die ingeperkte persoon word die moontlikheid ontnem om nuwe feite voor die Hoofregter te lê.
- Die Hoofregter is op generlei wyse bevoeg om op die korrektheid al dan nie van die feite waarop die Minister die uitoefening van sy diskresie gebaseer het, in te gaan nie.
- Slegs die Minister besluit of die instandhouding van die inperkingsbevel

Inperkingsbevele

meer beswarend is as die bevindinge en die aanbevelings van die hersieningskomitee; met ander woorde, die Minister is die persoon wat besluit of die aangeleentheid na die Hoofregter verwys sal word.

10. SLOT

Die stelsel van inperkingsbevele word tans deur die Minister van Justisie beheer. Volgens die voorgestelde wetgewing sal die funksie deur die Minister van Wet en Orde uitgeoefen word. Die doel van inperkingsbevele is om die bewegingsvryheid van mense wat na die mening van die Minister Kommuniste is of wat potensieel die staatsveiligheid en/of die openbare orde kan bedreig, aan bande te lê.

Daar moet egter in gedagte gehou word dat dit nie hier gaan om mense wat reeds ondermynende handeling verrig het nie — sodanige persone sou van 'n magdom misdade aangekla kon word. Dit tref bloot die groep mense wat na die oordeel van die Minister of Kommuniste is of potensieel staatsgevaarlik kan optree.

Die afwesigheid van voldoende kontrole oor die ministeriële handeling vorm 'n ernstige beswaar teen die huidige en voorgestelde stelsel van inperkingsbevele. Die vernaamste redes vir die onvoldoende kontrole is die uitsluiting van die reëls van natuurlike geregtigheid, die uitsluiting van die howe se toetsingsbevoegdheid, die nie-verskaffing van redes deur die Minister en die nie noodwendig volkome onafhanklikheid van die hersieningsliggaam.

Derdens maak inperkingsbevele 'n drastiese ingreep op die daaglikse lewe van individue: dit bepaal waar hy kan werk, watter (indien enige) sosiale kontak hy mag hê; wie hy tuis mag ontvang; waar hy kan gaan; watter byeenkomste (indien enige) hy mag bywoon, ensovoorts.

Vierdens is die stelsel van inperkingsbevele 'n radikale afwyking van die gesonde regsnorm (wat deel van die Westerse kultuurerfenis vorm) dat alle persone wat van die pleging van 'n misdaad verdink word, geag word onskuldig te wees totdat die teendeel bewys is. Die bewyslas wat hiervolgens normaalweg op die staat rus, val weg, en die ingeperkte persoon het nie werklik toegang tot 'n onpartydige instansie waar hy die teendeel kan probeer bewys nie.

N.J.J. Olivier

Indien hierdie beperkings teen die agtergrond van menseregte geplaas word, is die noodwendige gevolgtrekking dat sowel substantiewe as prosesuele menseregte nie in die geval van ingeperkte persone geld nie. Sulke persone word gereduseer tot wesens wie se daaglikse bestaan deur die Minister beheer word en wat in feite nie in staat is om hulle na 'n onafhanklike instansie wat die ministeriële optrede kan kontroleer, te wend nie. Teen die agtergrond van 'n Bybelse siening van menseregte en die *inago Dei*-benadering moet gekonkludeer word dat die weg van die reg in die geval van ingeperkte persone opgehef is.

BIBLIOGRAFIELYS

- BEINART, B. 1962. The Rule of Law. *Acta Juridica* 99.
- DEBATTE. 1982. *Debatte van die Volksraad (Hansard)*. Weeklikse uitgawe nr. 3. Kaapstad/Pretoria : Staatsdrukker.
- DU PLESSIS, I.M. 1978. *Die juridiese relevansie van Christelike geregtigheid*. (Ongepubliseerde proefskrif PU vir CHO.)
- DU PLESSIS, I.M. 1982. Staatsveiligheid. *Koers*, 46(3) 1981:248-268.
- DUGARD, J. 1978. *Human rights and the South African Legal Order*. Princeton : Princeton University Press.
- PARRY, S. 1981. *Outcasts from justice*. Johannesburg : University of the Witwatersrand.
- MATHEWS, A.S. 1971. *Law, order and liberty in South Africa*. Kaapstad : Juta.
- MATHEWS, A.S. 1982. A Meer débâcle — the law and social gatherings. *SALJ* 1.
- MORONEY, S. & ENSOR, I. 1979. *The silenced. Bannings in South Africa*. Johannesburg : SA Institute of Race Relations.
- RABIE, P.J. 1982. *Verslag van die Kommissie van Ondersoek na Veiligheidswetgewing*. RP 90/1981. Pretoria : Staatsdrukker.
- RUDOLPH, H. 1981. Defining the indefinable. *SALJ* 153.
- RUDOLPH, H. 1982. Defining the indefinable: QED (quite easily done). *SALJ* 7.
- STOKER, H.G. 1967. *Oorsprong en rigting*, Band 1, Kaapstad : Tafelberg.
- VAN DER VYVER, J.D. 1975. *Die beskerming van menseregte in Suid-Afrika*. Kaapstad : Juta.
- VAN DER VYVER, J.D. 1976. *Seven lectures on human rights*. Kaapstad : Juta.
- VAN DER VYVER, J.D. 1980. Inperkingsbevele. *THRIIR* 178.
- VAN ROOYEN, J.H. 1981. Aspekte van reg en geregtigheid met betrekking tot gevangenes. 1981. *THRIIR* 1.
- VENTER, F. 1973. The withering of the Rule of Law. *Speculum Juris* 69.
- VENTER, F. 1977. Salus reipublicae suprema lex est. *THRIIR* 232.
- WIECHERS, M. 1973. *Administratieweg*. Durban : Butterworth.
- WIECHERS, M. 1981(a). *Staatsreg*. Durban : Butterworth.
- WIECHERS, M. 1981(b). Towards a Biblical view of human rights. *Church and Nation*. Grand Rapids, Michigan.