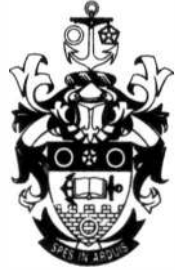


MANUALIA DIDACTICA 1
UNISA 1988



**This book is also available under the title JURIDICAL ASPECTS
OF EDUCATION, SCHOOL AND CLASSROOM MANAGEMENT**

JURIDIESE ASPEKTE VAN ONDERWYS-, SKOOL- EN KLASBESTUUR

W. Bray

UNIVERSITEIT VAN SUID-AFRIKA
PRETORIA

© 1988 Universiteit van Suid-Afrika
Alle regte voorbehou

ISBN 0 86981 564 2

Geset deur
Insta-Set
Pretoria

Gedruk deur
Sigma Press
Koedoespoort

Uitgegee deur die
Universiteit van Suid-Afrika
Muckleneuk, Pretoria

INHOUD

Voorwoord **vii**

AFDELING A

REGSPERSPEKTIEF OP ONDERWYSBESTUUR

1. Inleiding **5**
2. Onderwysreg in die Suid-Afrikaanse regsistematiek **6**
3. Bronne van die Suid-Afrikaanse onderwysreg **8**
4. Die administratiefregtelike verhouding in die onderwysreg **20**
5. Die besondere regsverhouding tussen die onderwyser en die onderwysowerheid **26**
6. Gesagsdelegasie in die onderwysstruktuur **32**
7. Administratiewe onderwyshandeling **45**
8. Vereistes vir die geldigheid van administratiewe onderwyshandeling **59**
9. Beheer (kontrole) oor administratiewe onderwyshandeling **72**
10. Staatsaanspreeklikheid as gevolg van administratiewe onderwyshandeling **81**

AFDELING B

UITLEG VAN ONDERWYSWETGEWING

DEEL 1 RIGLYNE VIR DIE UITLEG VAN WETTE

1. Inleiding **93**
2. Die aard en omvang van uitleg van wette **94**
3. Teoretiese struktuur van uitleg van wette **95**
4. Grondreëls by die uitleg van wette **100**
5. Hulpmiddels wat by die vasstelling van die oogmerk van wetgewing gebruik word **109**
6. Wysiging van die gewone, alledaagse teksbetekenis **118**

DEEL 2 RIGLYNE VIR DIE PRAKTIESE TOEPASSING VAN DIE UITLEGREËLS

7. Inleiding **126**
8. Die praktiese werkswyse **127**

AFDELING C

ALGEMENE RIGLYNE BY DIE OPSTELLING VAN ONDERWYSWETGEWING

1. Inleiding **135**
2. Voorbereiding **136**
3. Opstelling van 'n wet **137**
4. Inhoud van 'n wet **138**
5. Wenke aan die wetsopsteller **140**
6. Hersiening deur die wetsopsteller **142**

ALGEMENE REGISTER **146**

VOORWOORD

Hierdie studie strek oor 'n wye gebied van die Suid-Afrikaanse reg maar is veral gerig op die regsposisie van die “onderwysbestuurder” in die openbare onderwysstelsel. Die begrip “onderwysbestuurder” het natuurlik 'n omvattende inhoud en daarom kan elke onderwyser(es) in diens van die openbare onderwyssektor eintlik as 'n onderwysbestuurder in eie reg beskou word. Só gesien kan hierdie werk derhalwe lig werp op die regsposisie van alle onderwysers in die openbare onderwyssektor.

Die juridiese aspek van onderwysbestuur is 'n studiegebied wat vir sowel die onderwyser as die juris van groot belang is. In hierdie werk word 'n doelbewuste poging aangewend om albei hierdie groepe te akkommodeer en juis daarom is die spesifieke skryfstyl gebruik om selfs die leser wat geen regsagtergrond het nie, geleidelik op hierdie regsterreine van die onderwys in te lei. Weens die uiteenlopende aard van hierdie onderwysgebiede en die feit dat dit nog grootliks onontgin is, moet die gekose formaat en sistematiek verduidelik word. Die gebruik van voetnote en bronnelyste word ook hieronder toegelig.

In **AFDELING A** word 'n algemene inleiding tot die reg verskaf. Die plek van onderwysreg in die Suid-Afrikaanse regsistematiek en die regsbronne waaruit hierdie vakgebied ontwikkel het, word bespreek. Omdat die werk primêr ingestel is op regsaspekte rondom administrasie en bestuur in die openbare onderwys hiërargie, val die klem veral op die administratiefreg-gedeelte van onderwysreg. Daar word gekonsentreer op die regsverhouding tussen die onderwyser – en veral die skoolhoof as onderwysbestuurder – en die onderwysowerhede. Hierdie regsverhouding verleen aan die onderwyser 'n besondere regstatus.

Binne die openbare onderwysstruktuur is die skoolhoof by uitstek die onderwysbestuurder in die skoolsubstruktuur. Daar word uitvoerig ingegaan op die regs-

aspekte van die verskillende administratiewe take wat die skoolhoof daagliks in die skoolsituasie uitvoer. Hierdie administratiewe handelingte moet aan verskillende regsvereistes voldoen en word ook intern – binne die onderwyshiërargie – aan verskillende vorms en wyses van kontrole onderwerp. Benewens die kragtige struktuur van interne beheer oefen die burgerlike howe ook in die laaste instansie geregtelike beheer oor hierdie administratiewe handelingte uit.

In die laaste gedeelte van hierdie afdeling word die begrip “staatsaanspreeklikheid” verduidelik en wat dit alles behels vir die onderwyser/skoolhoof wat in sy hoedanigheid as werknemer, openbare onderwystake verrig.

In **AFDELING B** word ’n afsonderlike vertakking van die reg, naamlik uitleg van wette, behandel. Omdat wetgewing die belangrikste bron van onderwysreg is, is dit belangrik dat onderwysers kennis dra van die reëls van uitleg. Die verskillende teoretiese benaderinge, uitlegreëls en uitleghulpmiddels word dus in **Deel Een** van hierdie afdeling behandel. In **Deel Twee** word die praktiese uitlegproses deur die gebruikmaking van interne onderwyswetgewing as ’n voorbeeld, stapsgewys uiteengesit.

In **AFDELING C** word die opstelling van wetgewing, ook ’n spesialisterrein, op ’n baie informele wyse behandel. Alhoewel dié deel grootliks ingestel is op die opstel van formele wetgewing, word riglyne voorgestel wat deur die skoolhoof en ander onderwysbestuurders in die opstelling van veral interne onderwysmaatreëls soos skoolbeleid en -reëls, gebruik kan word.

Aan die einde van elke afdeling word ’n **BRONNELYS** verskaf. Aangesien sekere gedeeltes van die werk nie in besonderhede behandel kon word nie, sal dit nuttig wees om die bronnelys vir bykomende literatuur te raadpleeg. Verder kan die bronnelys ook geraadpleeg word indien breër agtergrondleeswerk oor ’n besondere onderwerp verlang word.

VOETNOTE vervul ’n belangrike funksie in hierdie werk. Omdat hierdie gebied van die onderwys ’n moeilike en onontginde terrein en dus vir die meeste lesers nog onbekend is, moes van voetnote gebruik gemaak word om die regsinhoud, waar moontlik, deur middel van praktiese voorbeelde te verduidelik. Op hierdie wyse is gepoog om die teoretiese of abstrakte regsposisie telkens te verwerklik deur ’n verwyssing na die relevante praktiese onderwyssituasie. In die meeste gevalle moet die voetnote dus as die praktiese toepassing van die teks gesien word en juis dáárom altyd saamgelees word.

’n **ALGEMENE REGISTER** word aan die einde van die werk verskaf ten einde die leser in staat te stel om die algemene regsbegrippe maklik na te slaan.

Hartlike dank aan my kollegas, familie en vriende vir hulle gewaardeerde bystand.

AFDELING A

REGSPERSPEKTIEF OP ONDERWYSBESTUUR

INHOUD

1.	Inleiding	5
2.	Onderwysreg in die Suid-Afrikaanse regsistematiek	6
2.1.	Onderwysreg is deel van die administratiefreg	7
3.	Bronne van die Suid-Afrikaanse onderwysreg	8
3.1.	Wetgewing	8
3.1.1.	Parlementêre wetgewing	9
	Opsomming	11
3.1.2.	Ondergeskikte wetgewing	12
	Tweedevlak	12
	Derdevlak	14
3.1.3.	Nasionale state – wetgewende vergaderings	15
3.1.4.	Onsuiwer wetgewing	16
	Opsomming	17
3.2.	Gemene reg	18
3.3.	Regspraak	19
3.4.	Administratiewe praktyk	20
4.	Die administratiefregtelike verhouding in die onderwysreg	20
4.1.	Die ongelyke gesagsverhouding	21
	Opsomming	22
4.2.	Individuele en algemene regsverhoudings	23
	Opsomming	25
5.	Die besondere verhouding tussen die onderwyser en die onderwysowerheid	26
5.1.	Die administratiewe statusooreenkoms	26

5.1.1.	Regte, bevoegdhede, verpligtinge en voorregte	27
5.1.2.	Kontrole	28
5.2.	Status van onderdane	30
	Opsomming	31
6.	Gesagsdelegasie in die onderwysstruktuur	32
6.1.	Delegasie van diskresionêre bevoegdhede en funksies	33
6.2.	Vorms van gesagsdelegasie	33
6.2.1.	Die eenvoudige mandaat of opdrag	34
6.2.2.	Die dekonsentrasie-verhouding	35
6.2.3.	Die desentralisasie-verhouding	37
6.3.	Delegasie van versweë bevoegdhede	39
6.4.	Die gesagsposisie van die skoolhoof	40
	Opsomming	44
7.	Administratiewe onderwyshandeling	45
7.1	Inleiding	45
7.2.	Administratiewe wetgewende handeling	47
7.3.	Administratiewe kontrole-handeling	50
7.4.	Suiwer administratiewe handeling	52
7.4.1.	Interne handeling wat nie regte en voorregte raak nie	52
7.4.2.	Interne handeling wat regte en voorregte raak	54
7.5.	Die regskrag en werking van administratiewe handeling	55
	Opsomming	57
8.	Vereistes vir die geldigheid van administratiewe onderwys-handeling	59
8.1.	Inleiding	59
8.2.	Die leerstuk van <i>ultra vires</i> en die legaliteitsbeginsel	59
	Opsomming	60
8.3.	Vereistes met betrekking tot die outeur van die handeling	61
8.3.1.	Kwalifikasies van die outeur	61
8.3.2.	Geografiese gebondenheid van die outeur se handeling	62
8.3.3.	Tydsgebondenheid van die outeur se handeling	62
8.3.4.	Die voorwerp en onderwerp van die outeur se handeling	62
8.4.	Formele vereistes	63
8.4.1.	Statutêre vereistes	63
8.4.2.	Gemeenregtelike vereistes	64
	Die reëls van natuurlike geregtigheid	64
	Die inhoud van die reëls van natuurlike geregtigheid	65
	Gevolge van die toepassing van die reëls van natuurlike geregtigheid	67

-
-
- 8.5. Die handeling van die outeur moet 'n geoorloofde doel dien 67
 - 8.6. Die vereiste met betrekking tot die gevolge van die outeur se handeling 69
 - 8.7. Die reël teen *mala fides* 70
 - Opsomming 72

9. Beheer (kontrole) oor administratiewe onderwys-handelinge 72

- 9.1. Inleiding 73
- 9.2. Nie-geregtelike beheer 73
 - 9.2.1. Interne kontrole 73
 - 9.2.2. Parlementêre kontrole 74
 - 9.2.3. Die vereiste dat interne remedies uitgeput moet word 75
- 9.3. Geregtelike kontrole 76
 - 9.3.1. Hersiening 78
 - 9.3.2. Statutêre appèl 79
 - 9.3.3. Interdik 80
 - 9.3.4. Die vereiste van *locus standi* 80
 - Opsomming 80

10. Staatsaanspreeklikheid as gevolg van administratiewe onderwyshandelinge 81

- 10.1. Inleiding 81
- 10.2. Regmatige administratiewe handelinge 82
- 10.3. Onregmatige administratiewe handelinge 83
 - 10.3.1. 'n Onregmatige administratiewe handeling is uiteraard ongeldig 83
 - 10.3.2. Die administratiewe orgaan wat 'n onregmatige daad gepleeg het, moes 'n skuldige gemoedstoestand gehad het 84
 - 10.3.3. Die onregmatige daad moes deur 'n dienaar van die staat verrig word 84
 - 10.3.4. Die veronregte persoon moet bewys dat hy skade gely het 85
 - 10.3.5. Die staat is bevoeg om sy aanspreeklikheid by wyse van wetgewing te wysig 85
 - 10.3.6. Skuldlose of risiko-aanspreeklikheid 86
 - 10.3.7. Beperking op staatsaanspreeklikheid deur die vermoede dat die staat nie deur sy eie wette gebind word nie 86
 - Opsomming 86

In hierdie bespreking word klem gelê op die **administratiefregtelike** aspekte van onderwysbestuur. Die eerste deel handel oor die **aard en omvang** van administratiefreg in die onderwys met besondere verwysing na die posisie van die **skoolhoof** as bestuurder binne die **skool-substruktuur**. Verder word die verskillende administratiewe handeling wat die skoolhoof verrig, interne en eksterne beheer daaroor en die aanspreeklikheid van die staat, bespreek.

Die inhoud is op 'n eenvoudige wyse aangebied. Bykomende literatuur oor hierdie onderwerpe verskyn in die bronnelys en kan met vrug geraadpleeg word.

1. INLEIDING

Uiteraard funksioneer die onderwys nie in 'n **regsvrye** gebied nie omdat elke handeling op hierdie terrein, hetsy 'n bestuurs- of opvoedkundige handeling, 'n regsgrondslag het: so het die verskillende ministers en direkteure van onderwys asook onderwysliggame, bevoegdhede ten aansien van die neerlegging van en beheer oor onderwysbeleid; die skoolhoof kan uit hoofde van sy gesagsposisie sekere bestuurs- en opvoedkundige take aan sy personeel deleger; die skoolhoof en sy onderwysers het bepaalde regte, bevoegdhede en verpligtinge teenoor die ouers en leerlinge.

Die uitstaande kenmerk van die **reg** is dat dit die **samelewing orden**: op die onderwysgebied orden dit die onderwyssituasie en die regsgrondslae daarvan kan op die gebied van die **onderwysreg** gevind word. Kortweg, die **regsordening** binne die onderwysstelsel word in die onderwysreg gevind. Onderwysreg is dus dié vertakking van die Suid-Afrikaanse regstelsel wat op die onderwys in al sy fasette van toepassing is.

2. ONDERWYSREG IN DIE SUID-AFRIKAANSE REGSISTEMATIEK

Onderwysreg (soos dit op openbare onderwys van toepassing is) word ingedeel onder die Suid-Afrikaanse **publiekregtelike stelsel** wat te make het met die werksaamhede, bevoegdhede en organisasie van die **staat**.¹ Twee gebiede in die publiekreg is naamlik staatsreg en strafreg. Staatsreg behels onder andere die bevoegdhede en prosedures van die Parlement, die hoogste uitvoerende gesag en die regsprekende gesag. Kortliks gestel, staatsreg behels die werking en verhoudings van die sentrale gesagsorgane in die staat. In die breë sin omvat staatsreg ook administratiefreg en dit is veral op hierdie gebied van die publiekreg waar die onderwysreg gevind word. Daar word gevolglik in hierdie studie veral op onderwysreg, as deel van die **administratiefreg**, gekonsentreer.

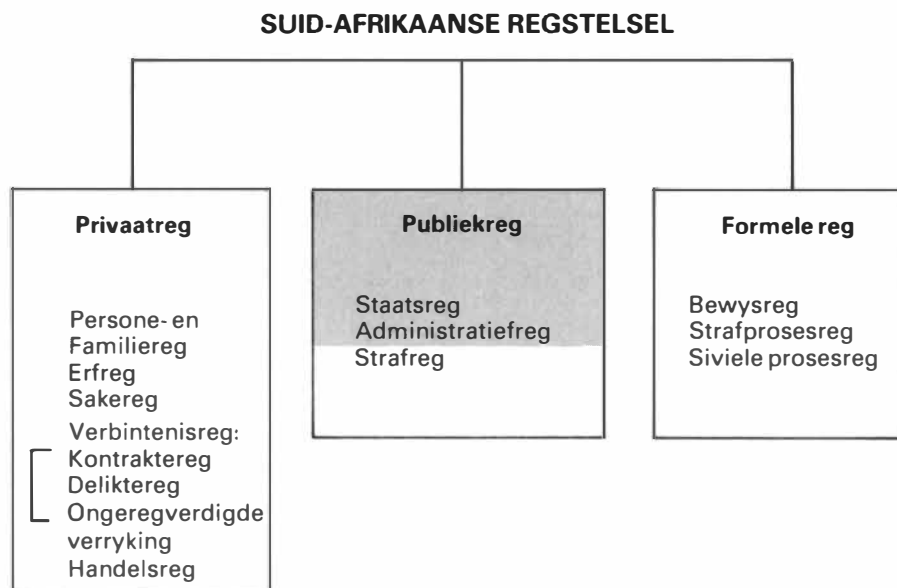


Fig. 1. Die Suid-Afrikaanse regstelsel

¹ Aan die ander kant beheer die Suid-Afrikaanse **privaatregstelsel** gelyke, vrywillige regsverhoudings en reël individuele of private belange. In die moderne staat met sy uitgebreide en gekompliseerde staatsadministrasie word die gelding van die privaatreë in baie gevalle deur die publiekreg beïnvloed en het dit, veral op die terrein van die administratiefreg, in vele opsigte sensitiewe **grensgebiede** geword.

2.1. Onderwysreg is deel van die administratiefreg

Hoewel daar geen basiese of duidelike skeidslyn tussen staatsreg en administratiefreg bestaan nie, kan wel gesê word dat die staatsreg rondom die gebied van die hoogste of sentrale gesag sentreer terwyl administratiefreg merendeels te doen het met die **daaglikse regeringstake** wat laer af onder die **tradisionele uitvoerende hiërargie** ingedeel word. Administratiefreg behels dan die optrede, bevoegdhede en organisasie van die **staatsadministrasie**, dit wil sê, die werksaamhede van die onderwysde-

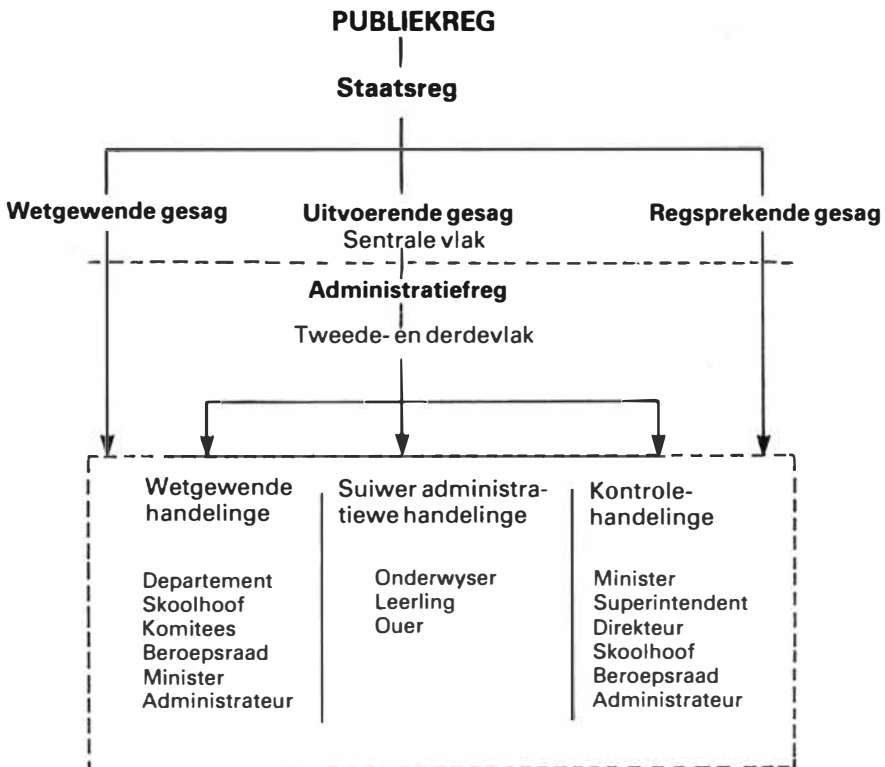


Fig. 2. Publiekreg

partemente (waarby die provinsiale onderwysdepartemente nou ingesluit is), die professionele onderwysberoepsrade, onderwyskomitees, streekskoolrade en skole.²

3. BRONNE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE ONDERWYSREG

Soos reeds genoem is, word die terrein van die onderwysreg hoofsaaklik onder administratiefreg gevind. Die onderwysstelsel is egter 'n **vervlegte struktuur** met kontakpunte oor 'n **wye regsgebied**. Onder die publiek-regtelike sfeer sal ook bepaalde strafregtelike bepalinge soos statutêre misdrywe en gemeenregtelike misdade in die onderwysreg toepassing vind. Verder sal sekere gebiede onder die privaatreghstelsel ook van toepassing wees: die regsverhouding tussen die ouer/voog en die kind asook die reëls wat die delegasie van owerlike gesag beheer, is duidelike voorbeelde uit die persone- en familiereg.

Die persoon wat met 'n onderwysregtelike probleem opgesaak is, moet die vindplekke of bronne van die onderwysreg raadpleeg. Die formele bronne kan verdeel word in wetgewing, regspraak (hofbeslissings) en die gemene reg.

3.1. Wetgewing

Aangesien onderwysreg 'n redelik moderne vertakking van die reg is moes die wetgewer ingryp om deur middel van wetgewende maatreëls, hierdie vakgebied te beheer en af te baken. Die owerheidsorgane se organisasie, bevoegdhede en optredes word statutêr gereël – dink aan die Parlement,

² Die posisie van privaatskolle moet hier aangeraak word. Die meeste privaatskole ontvang subsidies van die staat en moet aan sekere voorgeëwete wetgewende onderwysmaatreëls voldoen. Onderwysers aan hierdie skole wat erkende onderwyskwalifikasies besit moet ook, soos ander onderwysers, by 'n amptelike onderwysberoepsraad (huidig nog slegs vir blanke onderwysers ingestel) geregistreer word. Die dienskontrak wat tussen die werkgewer en werknemer in hierdie situasie gesluit word, word deur die **kontrakreg** in die **privaatregh** beheers: die onderwyser tree **vrywillig** tot die kontrak toe aangesien **dwingende owerheidsgeval** ontbreek. Die **werking** en **gelding** van die dienskontrak word egter deur administratiefregtelike reëls beheers in dié sin dat daar wel 'n gesagsverhouding ontstaan waarin die bestuurlikgeam of eienaar van die skool, die gesagsdraer is. (Kyk hieronder oor gesagsverhoudings.) Alhoewel hierdie privaatskole dan nie staatsorgane is of deel van die staatsadministrasie vorm nie, word die kontraktuele verhoudings deur administratiefregtelike reëls beheer.

die Staatspresident, die Regsprekende Gesag en die Uitvoerende Gesag (waaronder ook die onderwysdepartemente, die onderwysberoepsrade, skoolrade, skole en onderwysers ressorteer) wat hulle bevoegdhede hoofsaaklik aan wetgewing ontleen. Juis om hierdie rede sal wetgewing die ver naamste bron in die oplossing van onderwysgeskille wees.

Wetgewing, as die belangrikste vindplek van die onderwysreg, word op **verskillende vlakke en deur verskeie wetgewende liggame** uitgevaardig. Daar kan onderskei word tussen parlementêre (sentrale vlak) en ondergeskikte (tweede- en derdevlak) wetgewing.

3.1.1. Parlementêre wetgewing

Die Suid-Afrikaanse parlement het **wetgewende oppergesag** en daarom kan geen parlementêre wet wat **behoorlik** deur die Parlement aangeneem is, deur die houe ongeldig verklaar word nie. Dit verklaar ook die bevoegdheid van die Parlement om wetgewing wat die regsprekende gesag (die burgerlike hofstruktuur) bepaal en sy werksterrein afbaken, uit te vaardig. Die Parlement sal uit hoofde van sy wetgewende oppergesag wetgewing kan aanneem wat selfs die beslissing van die hoogste hof ongedaan maak.³

Ingevolge die 1983-Grondwet bestaan die Parlement uit die verskillende **Huise**, naamlik, die Volksraad, Raad van Verteenwoordigers en die Raad van Afgevaardigdes. Hoewel die Staatspresident nie formeel deel van die Parlement is nie vorm hy tog deel van die wetgewende gesag: hy moet steeds alle parlementêre wetgewing goedkeur en onderteken en het finale seggenskap oor die indeling van “eie” en “algemene” sake ingevolge die Grondwet.

Die Parlement neem sentrale wetgewing aan: in die geval van **algemene-sake wetgewing** moet al drie Huise die wetgewing aanneem terwyl **eie-**

³ In die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 110 van 1983 (1983-Grondwet), het die houe kragtens art. 34 nou wyer toetsingsbevoegdhede as tevore. Die houe sal toets of alle wetgewing ingevolge die 1983-Grondwet **behoorlik** deur die Parlement aangeneem is. Dit beteken dat die houe wetgewingsprosedure kan ondersoek en in die geval van nie-nakoming van hierdie voorgeskrewe prosedures, wetgewing op grond van hierdie gebrek ongeldig kan verklaar. Die houe kan egter steeds nie 'n wet op grond van die meriete daarvan ondersoek en ongeldig verklaar nie. As voorbeeld kan genoem word dat die Staatspresident besluit oor wat eie-sake en algemene-sake onderwys is. Spesiale **prosedures van oorlegpleging en advies** moet gevolg word alhoewel die **finale besluit** by die Staatspresident berus: die houe mag toets of die Staatspresident die voorgeskrewe prosedures gevolg het maar mag hom nie inmeng met sy uiteindelijke besluit nie. In die geval van prosedure-gebreke kan die hof die wetgewing op daardie grond ongeldig verklaar.

sake wetgewing slegs deur die huis van die betrokke bevolkingsgroep aangeneem word. Die 1983-Grondwet omskryf die indeling van “eie” en “algemene” sake in die onderwys en hierdie **verdeling** vorm die basiese **vertrekpunt en sluitstuk** van alle onderwysaangeleenthede in die nuwe staatsregtelike bedeling.⁴

Die vernaamste algemene-sake onderwyswetgewing is seker die 1983-Grondwet (’n algemene-sake wet) en die Wet op Nasionale Beleid vir Algemene Onderwyssake 76 van 1984. Die riglyne vir ’n nasionale onderwysbeleid is reeds vroeër in die RGN-verslag oor **Onderwysvoorsiening in die RSA** (1981 De Lange-verslag), voorgestel.

Soos reeds genoem, maak die 1983-Grondwet die basiese verdeling van onderwysaangeleenthede as “eie” en “algemene” sake: die **“algemene”** onderwyssake stel die **oorkoepelende beleid**, norme en standaarde vir onderwys terwyl “eie”-sake onderwys elke bevolkingsgroepe se **eie onderwys** op ’n besondere wyse onderlê. Die Wet op Nasionale Beleid vir Algemene Onderwyssake bepaal en omskryf hierdie algemene koepelbeleid deur voorsiening te maak vir gelyke onderwysnorme, -standaarde en -geleenthede vir alle bevolkingsgroepe. Hierdie wet, met die 1983-Grondwet as die spilpunt, kan as deel van die netwerk van **sentrale oorkoepelende onderwyswetgewing** beskou word.

Wat **sentrale eie-sake onderwyswetgewing** betref, kan die Wysigingswet op die Nasionale Onderwysbeleid (Volksraad) 103 van 1986 genoem word. Die Wet op Onderwys vir Kleurlinge 47 van 1963 is eie-sake wetgewing wat in die Raad van Verteenwoordigers (die Kleurlinghuis) tuishoort terwyl die Raad van Afgevaardigdes (die Indiërkamer) vir die Wet op Onderwys vir Indiërs 61 van 1965 verantwoordelik is.⁵ Eie-sake onderwyswetgewing is daarop ingestel om binne die raamwerk van die nasionale (algemene) onderwysbeleid, in die **besondere onderwysbehoefte**s van elke bevolkingsgroep te voorsien.

⁴ In arts. 14 en 15 van die 1983-Grondwet word bepaal dat “algemene” sake aangeleenthede is wat nie die eie sake van ’n bepaalde bevolkingsgroep raak nie en daarom op alle bevolkingsgroepe van toepassing is. “Eie” sake hang saam met die eiesoortige behoeftes van die afsonderlik bevolkingsgroepe en is uniek aan elkeen se eie lewenswyse. Kragtens Bylaag 1 item 2 sal onderwysaangeleenthede as “eie” sowel as “algemene” sake beskou kan word, afhangende van omstandighede.

⁵ Die Kleurlinge en Indiërs het hierdie wette van die destydse Volksraad onder die 1961-Grondwet oorgeneem. Die Wysigingswet op Onderwys vir Kleurlinge (Raad van Verteenwoordigers) 76 van 1985 en die Wysigingswet op Onderwys (Raad van Afgevaardigdes) 100 van 1986, is intussen deur die onderskeie kamers deurgeloods.

Op sentrale vlak sal uiteindelik statutêre **professionele onderwysberoepsrade** vir elke bevolkingsgroep ingestel word. Hierdie rade dien as adviesliggame vir die Parlement (al drie die Huise in geval van algemene-sake onderwyswetgewing) en die afsonderlike Huise (waar eie-sake onderwyswetgewing betrokke is). Die rade stel ook wetgewende maatreëls betreffende die onderwysberoep op, soos byvoorbeeld professionele kodes. Hierdie gedragskodes en ander spesiale diensvoorwaardes word in **sentrale en ondergeskikte wetgewing** beliggaam. Die gedragskode deur die Federale Onderwysersraad (FOR) – voorheen die SAOR – opgestel, word as regulasies ingevolge die Wet op die Nasionale Onderwysbeleid 39 van 1967 (soos gewysig deur Wet 103 van 1986) uitgevaardig en vorm deel van **eie-sake** onderwyswetgewing vir Blankes. Daar is nog nie soortgelyke beroepsrade vir anderskleurige onderwysers ingestel nie.

Aangesien die Swartman in die nuwe staatsregtelike bedeling op sentrale vlak nog geen direkte verteenwoordiging of seggenskap het nie, word onderwyswetgewing vir hom deur die drie Huise aangeneem. **Onderwyswetgewing vir Swartes** op hierdie vlak, kan derhalwe **algemene-sake onderwys** genoem word. (Die onderwysaangeleenthede van Swartes in die Nasionale state word hier uitgesluit.) 'n Voorbeeld van algemene-onderwyswetgewing (vir Swartes) is die Wet op Onderwys en Opleiding 90 van 1979.⁶

Opsomming

Daar kan gesê word dat parlementêre onderwyswetgewing administratiewe onderwysliggame instel en hulle bevoegdhede bepaal. Bestaande onderwysliggame se bevoegdhede en funksies word ook deur hierdie wetgewing gewysig of uitgebrei. Ondergeskikte of gedelegeerde wetgewing, soos uitgevaardig deur die Staatspresident en administrateurs (proklamasies), die ministers (regulasies) en ander streeks- of plaaslike wetgewende liggame (verordeninge, regulasies, voorskrifte, omsendminute, reëls), vul parlementêre wette aan en skep die werklike ruimte en werksterrein van die verskillende uitvoerende liggame wat die staatsadministrasie uitmaak. Met ander woorde, die Parlement stel die administratiewe liggame in en bepaal die omvang van hulle bevoegdhede, funksies en optredes terwyl dit aan die uitvoerende gesag (**met sy verskeie onderwys-wetgewende liggame**) oorgelaat word om hierdie werksaamhede, by wyse van ondergeskikte wetgewing, te omskryf en te verfyn binne die struktuur wat deur die

⁶ Hierdie Wet is ook nie 'n goeie voorbeeld van "algemene" onderwyswetgewing (wat deur die drie Huise aangeneem moet word) nie, aangesien dit ook van die destydse Volksraad onder die 1961-Grondwet geërf is.

sentrale voorskrifte gestel word. Binne die uitvoerende gesag is daar ook onderwysliggame wat hierdie **voorskrifte toepas en afdwing** om sodoende doeltreffende werking binne die onderwysadministrasie te verseker.

3.1.2. Ondergeskikte wetgewing

Gedelegeerde wetgewing is ondergeskik aan parlementêre wetgewing. Die parlementêre wet word die **magtigende wet** genoem omdat dit meerdere regsrag besit en **beperkte wetgewende bevoegdhede** aan die ondergeskikte wetgewende liggaam oordra. Binne die onderwysstruktuur word ondergeskikte wetgewing op tweedevlak (provinsiale- en streeksvlak) en derdevlak (plaaslike vlak) aangetref.⁷

Tweedevlak

Die tweedevlak-regeringstruktuur is tans in 'n **oorskakelingsproses** aangesien die ou provinsiale rade wat die wetgewende liggame van die provinsies was, in die nuwe Wet op Provinsiale Regering 69 van 1986 deur die verskillende administrateurs met hulle uitvoerende komitees, vervang is. Onder die nuwe struktuur van provinsiale regering word **provinsiale proklamasies** uitgevaardig, alhoewel die ou provinsiale ordonnansies oor die algemeen voortleef en oorgedra word aan die Departement van Onderwys en Kultuur (Blankes). Dit beteken dat onderwysordonnansies voortleef as eie-sake wetgewing (Blankes).

Die administrateur van 'n provinsie sal voortaan 'n **sleutelrol** vervul aangesien wye wetgewende en uitvoerende magte in hom setel. Hy is die regstreekse **verteenwoordiger** van die **Staatspresident** en die **sentrale regering**; in hierdie hoedanigheid kan hy dus proklamasies vir algemene-sake onderwys (wat natuurlik Swart onderwys insluit) en eie-sake onderwys (ook vir Kleurlinge en Indiërs) uitvaardig.

Die Staatspresident vaardig ook **proklamasies** wat op onderwys betrekking kan hê, uit – dink veral aan proklamasies rakende onderwys vir Swartes buite die Nasionale state. Verder sal die ministers van die verskillende eie-sake en algemene-sake onderwysdepartemente, asook die verskillende direkteure van onderwys, **regulasies** betreffende onderwys uitvaardig. Die onderwysberoepsrade, onderwyskomitees en streeksrade kan

⁷ Op **tweedevlak** vaardig die Staatspresident proklamasies uit; die betrokke provinsiale administrateurs, proklamasies; die verskillende ministers, **regulasies** rakende onderwys; die provinsiale en ander onderwysrade, operasionele voorskrifte. Die onderwysberoepsrade se kodes word onder andere in **regulasies** beliggaam. Op **derdevlak** is daar verskillende wetgewende liggame soos skole, bestuursliggame en vrywillige nie-statutêre ouer- en onderwysersverenigings wat merendeels interne maatreëls en voorskrifte opstel.

by wyse van professionele reëls en voorskrifte deur hulle opgestel, ook as ondergeskikte wetgewende liggame gesien word: van hierdie voorskrifte word byvoorbeeld met die goedkeuring van die betrokke minister in regulasies beliggaam.

Die hele **organisasie en administrasie** binne die **verskillende onderwysdepartemente** berus ook op verskeie vorms van **ondergeskikte wetgewing**, naamlik rondskrywes, omsendminute, handleidings en ander voorskrifte.

Daar moet in gedagte gehou word dat ondergeskikte wetgewing binne die trefwydte van die magtigende parlementêre wetgewing (die hoofwet) moet val. Hierdie liggame het dus **beperkte** wetgewende bevoegdhede. Indien die professionele reëls wat deur die FOR (voorheen SAOR) opgestel en op alle Blanke geregistreerde onderwysers van toepassing is, sou bots met die nasionale beleid wat in Wet 76 van 1984 gestel word, sou die reëls ongeldig wees omdat dit buite the grense van die omskrewe wetgewende bevoegdhede van die FOR val. Die verskillende onderwysrade (die ou provinsiale onderwysdepartemente) se voorskrifte het ook territoriale gebondenheid omdat dit slegs gelding het binne 'n bepaalde geografiese gebied (provinsie of streek).

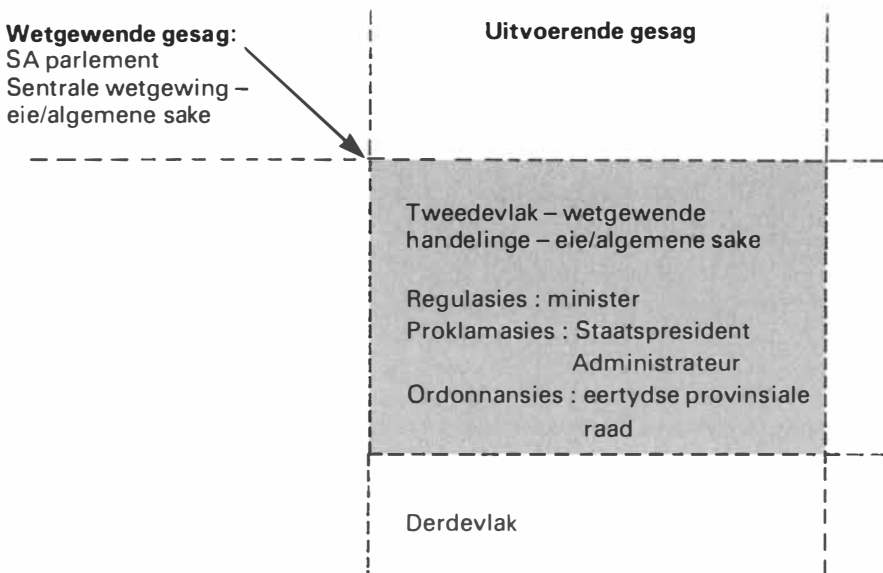


Fig. 3. Twee-devlak-wetgewing

Soos reeds opgemerk, is sekere wetgewende maatreëls (soos op sentrale vlak) slegs op bepaalde bevolkingsgroepe of spesifieke groepe binne die bevolkingsgroepe van toepassing, soos byvoorbeeld op Blanke onderwysers. Binne die onderwysstruktuur is daar ook ondergeskikte wetgewing wat **algemene werking** of slegs **interne werking** het. Die regulasies van die verskillende onderwysministers of -direkteure het algemene (eksterne) werking aangesien dit nie slegs intern binne die onderwyshierargie geld nie, dit wil sê, nie slegs van toepassing is op onderwysorgane of onderwysamptenare nie, maar ook die onderdaan of individu wat nie 'n amptenaar is nie, betrek: naamlik die ouer en leerling. Hier kan regulasies wat verpligtinge op ouers lê – verpligte skoolfonds – as voorbeeld genoem word. 'n Voorbeeld van ondergeskikte wetgewende maatreëls wat slegs interne werking het, is die professionele kodes wat slegs op geregistreerde onderwysers van toepassing is. Ander interne departementele reëls, rondskrywes en voorskrifte wat oor die algemeen die interne administrasie van die departement reël en slegs van toepassing is op die amptenary, kan ook as voorbeeld dien.⁸

Derdevlak

Die belangrikste wetgewende liggame op hierdie vlak is die skool, bestuursliggaam en ander nie-statutêre ouer-onderwysersverenigings. **Skoolbeleid** wat by wyse van skoolreëls uitgevaardig word, word deur die hoof in samewerking met sy onderwysers opgestel. Skoolbeleid kan opvoedkundige en didaktiese aangeleenthede, asook bestuursake insluit. Die werking van skoolbeleid word afgewentel in die opstelling van individuele **klasbeleid en -reëls**.⁹ Die bestuursliggaam van die skool het belangrike wetgewende bevoegdhede wat betref die bestuursaangeleenthede van die skool, naamlik **finansiële en sosiale bestuur** wat nie direk met formele onderwys te make het nie.

Skool- en klaskamerreëls moet natuurlik ook **binne die raamwerk van eie- en algemene-sake onderwysbeleid** opgestel word. Uiteraard sal dit ook slegs **intern** binne die skoolstruktuur afgedwing kan word. Bestuurs-

⁸ Die status en regsrag van wetgewende maatreëls wat interne werking het, mag nie onderskat word nie aangesien die hele struktuur van onderwysbeleid en -administrasie hierop berus.

⁹ Dit is wel so dat sekere skool- en klasreëls wat nie direk aan skoolbeleid gekoppel word nie, of ander reëls op hierdie vlak wat nie direk verband hou met onderwysbeleid nie, streng gesproke nie wetgewende maatreëls genoem kan word nie maar bloot om **gerieflikheidshalwe** ingestel word. Byvoorbeeld, waar leerlingverkeer tydens klasverwisseling gereël word, of die prosedure-reëls op vergaderings van die bestuursliggaam.

beleid geld ook intern vir die betrokke skool en sy bestuursliggaam en moet binne die perke van die magtigende wetgewing wat hierdie liggaam instel en sy bevoegdhede voorskryf, val.

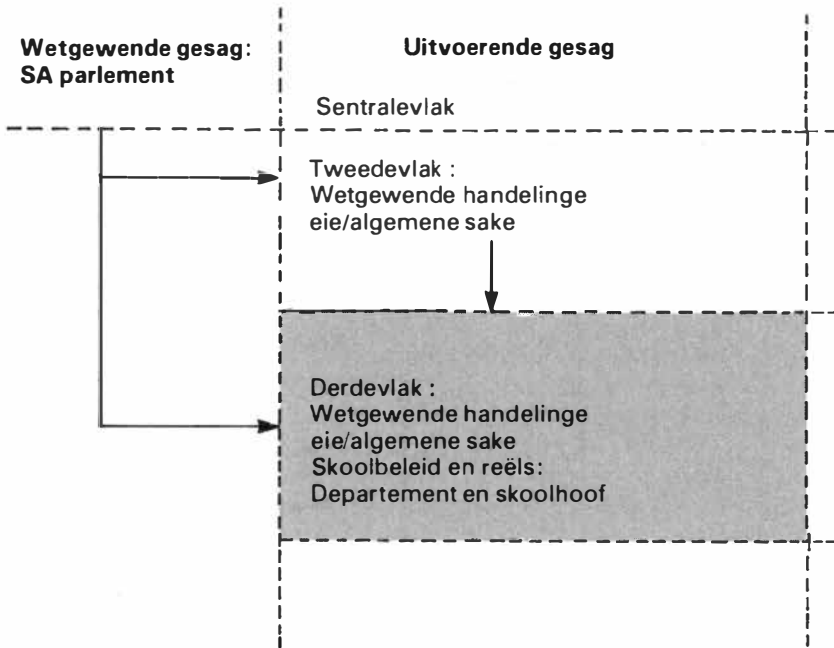


Fig. 4. Derdevlak-wetgewing

3.1.3. Nasionale state – wetgewende vergaderings

Die verskillende **selfregerende gebiede** soos KaNgwane, KwaNdebele, KwaZulu en Gazankulu het elk hul eie wetgewende vergadering wat **oorspronklike (volledige) wetgewende bevoegdhede ten aansien van onderwysaangeleenthede** in hulle gebiede het. Hoewel dit oorspronklike en volledige bevoegdhede is, sal hierdie onderwyswetgewing nog steeds **ondergeskik** wees aan die magtigende parlementêre wet, Grondwet van die Nasionale State 21 van 1971, wat hierdie liggame se regstatus bepaal en hulle bevoegdhede omskryf. Die wetgewende vergaderings mag egter onderwyswetgewing aanneem wat **bots** met onderwyswette van die Suid-Afrikaanse parlement wat buite hierdie gebiede geld omdat die wetgewende vergadering as die “hoogste” wetgewer ten aansien van onderwys, in sy gebied staan.

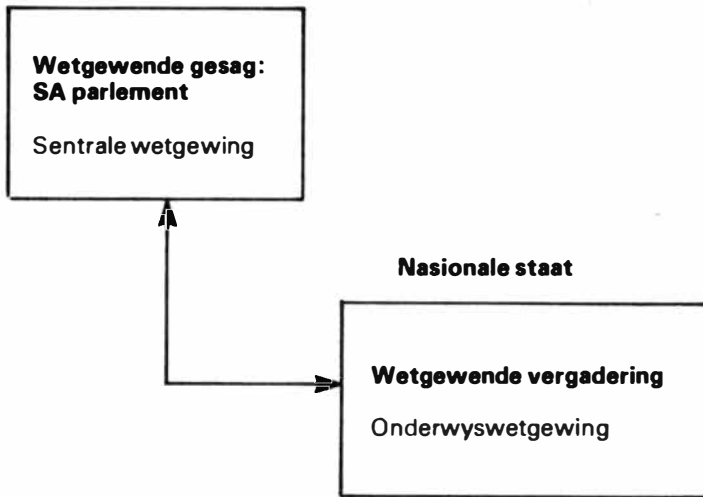


Fig. 5. Wetgewing: Nasionale staat

3.1.4. Onsuiwer wetgewing

Daar bestaan in die onderwys sekere vorms van onsuiwer (kwasi-) wetgewing wat ook as 'n bron van die onderwysreg beskou kan word. Hoewel hierdie wetgewing nie al die kenmerke van formele wetgewing dra nie, word dit wel so beskou omdat dit, onder andere, deur die administratiefregtelike bepalings van onderwysreg beheers word. 'n Uitstaande kenmerk van kwasi-wetgewing is dat dit 'n grondslag van ooreenkoms, wat die werking en toepassing daarvan beïnvloed, het: as voorbeeld kan die professionele kodes en ander beroepsvoorskrifte van die onderwyser genoem word. Alhoewel die meeste van hierdie voorskrifte in wetgewing beliggaam is, het dit tot stand gekom as gevolg van die onderwyser se ooreenkoms met

sy verteenwoordigende professionele onderwysberoepsraad. In hierdie verband bevat dit dan **kontraktuele en wetgewende eienskappe**.¹⁰

Opsomming

Daar bestaan verskillende vorms van onderwyswetgewing wat op verskillende vlakke deur bevoegde wetgewende liggame aangeneem word, en waarvan die gelding of regsrag wissel. As algemene reël word aanvaar dat alle wetgewing **gepubliseer of bekend gemaak** moet word alvorens dit regsrag verkry.

Die ondergeskikte of gedelegeerde wetgewende liggaam en sy wetgewende bevoegdhede, word geknoop aan 'n magtigende wet [gewoonlik parlementêre of (eertydse) provinsiale wetgewing] wat hierdie liggaam instel en sy bevoegdhede bepaal. Ondergeskikte wetgewing moet **intra vires** wees, wat beteken dat dit binne die trefwydte van die liggaam se beperkte bevoegdhede moet val. Indien dit **ultra vires** is kan die hoewe dit ongeldig verklaar.

Binne die onderwysstruktuur is daar tot op plaaslike vlak, 'n netwerk van wetgewende liggame in navolging van die dewolusie- en desentralisasiebeginsel soos dit in die nuwe staatsregtelike bedeling beoog word. Deur **dewolusie** word gesag vertikaal afgewentel sodat plaaslike liggame nou meer bevoegdhede kry om hulle sake doeltreffend te behartig – maar steeds onderhewig aan hoër magtigende bepalings. Kragtens die **desentralisasie**-doelwit moet meer bevoegdhede op die horisontale vlakke aan 'n verskeidenheid van persone en liggame verleen word: die bevordering van ouer- en gemeenskapsdeelname in 'n “onderwysvennootskap”, en die betrokkenheid van die private sektor, is voorbeelde hiervan.

Onderwyswetgewing vir Swart onderwys word in die Nasionale state deur die verantwoordelike wetgewende vergaderings op volledige wyse behartig. Buite hierdie gebiede word onderwyswetgewing hoofsaaklik op sentrale en tweedevlak deur wetgewende liggame van die ander bevolkingsgroepe, vir die Swartman aangeneem. Die verantwoordelike onderwysdepartement is die Departement van Onderwys en Opleiding. Sekere wetgewende onderwysfunksies kan ook na die provinsiale administrateurs afgewentel word. Verder kan die Staatspresident ook proklamasies in dié verband uitvaardig. Op derdevlak is daar egter meer geleentheid vir die Swartman om op direkte wyse deur sy plaaslike verenigings deel te neem aan die vorming van skool- en skoolbestuursbeleid.

¹⁰ Vir verdere besonderhede kyk onder administratiewe wetgewende handelinge hieronder.

Aangesien wetgewing die hoofbron van onderwysreg uitmaak is dit belangrik dat elke onderwyser die inhoud daarvan verstaan. Die reëls **vir die uitleg van wette** word in wetgewing, die gemene reg en regspraak gevind en elke onderwyser behoort hiervan kennis te dra.¹¹

3.2. Gemene reg

Om die gemene reg as regsbron te verduidelik kan gesê word dat die Suid-Afrikaanse gemene reg dié deel van ons regstelsel is wat uit die **Romeins-Hollandse en Engelse reg** gegroei het. Dit kan beskou word as dié deel van ons reg wat **nie statutêr** vasgelê is nie maar opgeteken is in die werke van ou regsrywers en ook regspraak (veral in die geval van die Engelse reg).

Die Suid-Afrikaanse gemene reg het egter oor die jare heen 'n **inheemse kleur** gekry, omdat baie van die geërfde Romeins-Hollandse en Engelse reg nie meer in die oorspronklike vorm herkenbaar is nie. Dink maar aan die tugtigingsbevoegdheid (soos lyfstraf) van die **paterfamilias** – die ouer, òf, die onderwyser wat in die onderwyssituasie **in loco parentis** optree. Hierdie Romeins-Hollandse regsbeginseel word vandag deur wetgewing uitgebou en gereguleer om by die moderne onderwysomstandighede aan te pas. Die oorspronklike regsbeginseel het egter steeds behoue gebly en die houe sal by die uitleg van wette nie ligtelik aanneem dat die agterliggende gemene reg deur wetgewing gewysig of herroep is nie. Daar moet uitdruklike aanduidings wees dat die gemene reg wel deur wetgewing herroep of gewysig is. 'n **Regsvermoede** (wat ook uit die gemene reg kom) geld by wetsuitleg ingevolge waarvan die gemene reg slegs in noodsaaklike gevalle deur wetgewing gewysig of herroep word.

Ons stelsel van **uitvoerende gesag** (waaronder die werking en organisasie van staatsorgane – soos onderwysdepartemente – ressorteer), is hoofsaaklik van **Engelsregtelike** oorsprong. Ander Engelsregtelike beginseels wat deur ons oorgeneem is, is die koninklike prerogatiwe wat deur die Staatpresident (soos die Engelse monarg) in sy amp as staatshoof uitgeoefen word; die **ultra vires**-leerstuk (die orgaan het buite die perke van sy statutêre bevoegdhede opgetree); die indeling van die verskillende soorte administratiewe handelinge; sekere reëls met betrekking tot staatsaanspreeklikheid.

¹¹ Daar sal hieronder in 'n afsonderlike afdeling na die toepassing van die reëls van uitleg van wette gekyk word.

Uit die **Romeins-Hollandse** gemene reg het ons die volgende beginsels geërf: die vermoedens van wetsuitleg (egter ook uit die Engelse reg) en die **res iudicata**-beginsel (die handeling het 'n regsprekende aard en kan slegs deur 'n hoër regsprekende liggaam gewysig of herroep word).

Daar is nog talle gemeenregtelike reëls wat ook op die onderwys van toepassing is, naamlik, die reëls van natuurlike geregtigheid (kortweg, die **audi alteram partem**-reël wat beteken dat die ander party ook geleentheid moet kry om sy saak te stel); gemeenregtelike misdade soos aanranding en verkragting; gemeenregtelike hersieningsbevoegdheid van die howe ten aansien van administratiewe onderwyshandelinge; begrippe soos “opset” en “nalatigheid”.

3.3. Regspraak

Oor die jare heen is daar deur middel van **hofbeslissings** 'n massa materiële administratiefreg opgebou. Onder hierdie beslissings is daar talle uitsprake wat direk op die onderwys van toepassing is.¹² Soos reeds genoem is, het die Hooggeregshof 'n inherente gemeenregtelike hersieningsbevoegdheid oor alle administratiewe optredes. Verder geld die **stare decisis**-beginsel binne die hofstruktuur: dit beteken kortliks dat die uitsprake van die hoër howe, soos die provinsiale afdelings van die Hooggeregshof en die hoogste Appèlhof, bindend is vir die laer howe soos landdroshowe. Hierdie **gesaghebbende en finale** uitsprake van die hoër howe vorm dan ons regspraak.

Daar kan vandag kwalik beweer word dat die howe slegs wetgewing **interpreteer** en nie **regskeppend** te werk gaan nie.¹³ Volgens so 'n beskouing sou dit die wetgewer se taak wees om wetgewing op te stel, terwyl die howe

¹² Kyk in dié verband na **Van Coller v. Administrator Transvaal** 1960 1 SA 110 (T); **Gumede v. Mapumulo Bantu School Board** 1961 4 SA 639 (N); **Cape Teachers Professional Association v. Minister of Education** 1986 4 SA 412 (K); **Swart and Others v. Minister of Education and Culture: House of Representatives** 1986 3 SA 331 (K); **Ngubane v. Minister of Education and Culture Ulundi, and Others** 1985 3 SA 160 (D); **Mathale and Another v. Secretary for Education Gazankulu and Another** 1986 4 SA 427 (T).

¹³ Hierdie beskouing het ontwikkel uit die tradisionele skeiding van magte-leerstuk, waarin die drie hoogste gesagsorgane, naamlik die wetgewende gesag, uitvoerende gesag en die regsprekende gesag elk sy eie besondere magte wat nie deur die ander oorgeneem mag word nie, het. So sal die wetgewer slegs deur sy wetgewing kan spreek, die uitvoerende gesag moet toesien dat wetgewing uitgeleef word en die regsprekende gesag moet die ewewig herstel indien hierdie voorskrifte oortree word. Die leerstuk *iudicis est ius dicere sed non dare* geld ook hier en beteken letterlik dat die regter (die howe) die reg moet spreek (of uitleë) maar nie regskeppend mag optree nie.

(regspreekende gesag) dit uitlê sonder om enige skeppende bydrae in die uitlegproses te lewer. Daar is baie voorbeelde op die terrein van die onderwysreg waar die houe inderdaad **regskeppend** opgetree het, en juis daarom is ons regspraak so 'n lewende regsbron van onderwysreg.

Van die duidelikste voorbeelde van skeppende regspraak wat op die onderwys van toepassing is, is: die ontwikkeling en toepassing van die reëls van natuurlike geregtigheid; die skepping van regsvereistes vir geldige administratiewe handelinge en die bepaling van reëls met betrekking tot die omvang en uitwerking van die houe se hersieningsbevoegdheid – veral in gevalle waar dit deur wetgewing uitgesluit word.¹⁴

3.4. Administratiewe praktyk

Voordat onderwyspraktyk of **gewoonte** as 'n bron van die onderwysreg erken kan word, moet dit **herhalend** plaasvind en deur die gemeenskap as noodsaaklik beskou word. Omdat wetgewing egter onderwysreg tot in die fynste besonderhede reël is daar weinig plek vir die ontwikkeling van selfstandige gebruik of gewoonte. Administratiewe gebruik kan egter 'n belangrike **interne** bron skep. So kan reëls en prosedures wat op departementele vergaderings gevolg word, of, gerieflikheidsreëls by skole, as belangrike **interne kontrolemiddels** by die beoordeling van latere optredes aangewend word. Of hierdie praktyk egter as 'n **regsbron** beskou kan word is te betwyfel. Administratiewe praktyk lei selde in die praktyk tot litigasie tensy dit direk in geskil geplaas word.

4. DIE ADMINISTRATIEFREGTELIKE VERHOUDING IN DIE ONDERWYSREG

Daar is reeds genoem dat die onderwysreg (soos wat dit hier bespreek word), hoofsaaklik onder administratiefreg in die publiekregtelike stelsel val. Administratiefreg vorm deel van staatsreg en behandel die bevoegd-

¹⁴ In die **Van Coller**-saak (hierbo) het die geldigheidsvereistes van 'n administratiewe handeling ter sprake gekom: die Administrateur moes tydens dissiplinêre optrede teenoor die onderwyser die reëls van natuurlike geregtigheid nakom. Verder mag hy nie ongeoorloofde prosedure-verrigtinge (wat eintlik makliker en minder omslagtig is) gevolg het om uiteindelik 'n doel wat wel geoorloof was, te bereik nie. In die **Swart- en Mathale**-saak (hierbo) het dit ook oor die toepassing van die reëls van natuurlike geregtigheid gegaan.

hede en werksaamhede van die owerheidsliggame in hulle daaglikse regeringstake: met ander woorde, die staatsadministrasie.

4.1. Die ongelyke gesagsverhouding

Wanneer administratiewe handeling in die onderwys plaasvind, ontstaan daar **administratiefregtelike verhoudings** tussen die partye – die partye is die **regsubjekte** wat by die handeling betrokke is. Hierdie regsverhouding skep **wedersydse regte, verpligtinge en voorregte** vir die regsubjekte. Een van die regsubjekte in die administratiefregtelike onderwysverhouding is altyd 'n **gesagsorgaan** wat met **owerheidsgesag** beklee is. Hierdie onderwys-owerheidsorgaan ontleen gewoonlik sy gesag aan wetgewing en vul 'n besondere plek in die administratiewe struktuur van onderwys. Voorbeelde van sulke onderwysliggame of -organe is die verskillende departemente van Onderwys en Kultuur; die Departement van Onderwys en Opleiding; die Departement van Nasionale Opvoeding; die FOR; direkteure van onderwys, skoolhoofde en onderwysers.

Dit is duidelik dat nie slegs **onderwysliggame** met owerheidsgesag beklee is nie maar dat **individue of groepe individue** ook gesagsdraers van die onderwysowerheid kan wees, soos die direkteur, superintendent, skoolhoofde en onderwysers wat uit hoofde van hulle **ampenaarstatus** in gepaste gevalle as **verteenwoordigers** van die onderwysowerheid optree.¹⁵

Aangesien een van die partye in die administratiefregtelike onderwysverhouding 'n gesagsorgaan met owerheidsgesag is, volg dit dat die ander party of partye wat nie in 'n gesagsposisie is nie, in 'n **ondergeskikte** hoedanigheid optree. So kan die ouer of die leerling (wat nie onderwysampenaar is nie) in 'n regsverhouding tree met die direkteure van Onderwys en Kultuur, die FOR of die skoolhoof. In hierdie gevalle sal die ouer of leerling – **onderdane** – dan in die ondergeskikte posisie wees omdat hulle buite die onderwysstruktuur staan.¹⁶ Die administratiewe handeling wat uit hierdie ongelyke regsverhouding ontstaan het dan **eksterne werking**

¹⁵ Wanneer die minister, direkteur, skoolhoof of onderwyser in hierdie administratiewe onderwyshandeling teenoor die leerling of sy ouer optree, sal dit nie in 'n **persoonlike hoedanigheid** wees nie maar as 'n gesagsdraende amptenaar wat met besondere **status** ingevolge sy **statusooreenkoms** beklee is. Sien meer oor die statusooreenkoms hieronder.

¹⁶ In die administratiefregtelike verhouding is die onderdaan natuurlik nie 'n passiewe vennoot nie. Uit hoofde van sy "onderwysvennootskap" met die staat, verkry hy bepaalde regte, bevoegdhede, vryhede en verpligtinge. Later meer hieroor onder die **status van onderdane**.

omdat dit ook buite die onderwyshiërargie, en wel op ander onderdane, van toepassing is.

Die ongelyke regsverhouding sal steeds bestaan selfs as albei die regs-subjekte staatsorgane of -liggame is. In hierdie gevalle tree die **staatsorgane** dan **onderling** teenoor mekaar op en sal die handeling wat hieruit vloei slegs **interne werking** het. Met ander woorde, dit vind binne die onderwyshiërargie plaas: binne die departemente van Onderwys en Kultuur, die Departement van Onderwys en Opleiding, die FOR, die onderwysrade en al die ander interne administrasie binne die onderwysdepartemente.¹⁷ In hierdie gevalle sou albei (of al) die regssubjekte of partye, streng gesproke, as gesagsdraende regssubjekte beskou kon word omdat hulle uit hoofde van hulle amptenaarstatus, deel uitmaak van die onderwysowerheid. Indien die regsverhouding in hierdie gevalle egter op 'n gelyke basis sou berus, sou mens terugbeweeg na die privaatreg waar gelyke regsverhoudinge tussen individue of groepe ontstaan en op gelyke basis handelinge verrig word.¹⁸ Binne die onderwysreg (publiekreg) word hierdie administratiewe handelinge steeds deur 'n **ongelyke regsverhouding** gekenmerk en sal een van die regssubjekte steeds die gesagsposisie beklee. Die rede hiervoor is dat die onderwysliggaam wat in hierdie spesifieke regsverhouding met **hoër gesag** beklee is, die regsbevoegdheid het om op 'n **dwingende** wyse teenoor die ander amptenaar op te tree en dit oorwegend in die **openbare belang** doen. Dink maar aan gevalle waar die direkteur, die administrateur (onder provinsiale onderwys) of die FOR, met tugondersoeke of dissiplinêre optrede teenoor die skoolhoof of onderwyser optree.¹⁹ Die bevoegdheid om dwingend op te tree word gewoonlik deur **wetgewing** verleen terwyl die doelstelling om hier die openbare belang te dien, 'n kenmerk van die publiekreg is: te wete, die **publieke belang** wat hier swaarder weeg as die individuele belang.

Opsomming

Daar kan gesê word dat een van die regssubjekte in die administratiefregtelike onderwysverhouding altyd 'n staatsorgaan moet wees terwyl die ander

¹⁷ Hier kan die direkteur van 'n onderwysdepartement teenoor 'n superintendent of 'n skoolhoof of groepe van hierdie amptenare optree; die skoolhoof kan teenoor sy onderwyser optree; die FOR kan teenoor die skoolhoof of die onderwyser optree.

¹⁸ Die kenmerke van die privaatreg in teenstelling met dié van die publiekreg is reeds hierbo kortliks aangeraak.

¹⁹ In die Van Coller-saak (hierbo) het die skoolhoof, Van Coller, die hof genader omdat die Administrateur (die mondstuk van die ander senior amptenare wat in werklikheid by die ondersoek betrokke was) onreëlmatig teenoor hom opgetree het tydens 'n dissiplinêre ondersoek.

regsubjek(te) ook 'n staatsorgaan, of 'n gewone onderdaan buite die onderwysstruktuur van die staat kan wees.

Die regsverhouding waarop die administratiewe handeling gegrond is het altyd 'n ongelyke aard omdat een van die regssubjekte (gewoonlik die administratiewe orgaan) met owerheidsgesag bekleed is. Die administratiewe handeling wat uit die ongelyke regsverhouding groei kan interne of eksterne werking hê, of beide.

4.2. Individuele en algemene regsverhoudings

In die onderwysreg ontstaan daar individuele (subjektiewe) en algemene (objektiewe) administratiewe verhoudings. Persone kan **individueel** teenoor die staatsadministrasie te staan kom, naamlik waar die ouer van die VEG-leerling hom beroep op die betrokke direkteur van Onderwys en Kultuur of die betrokke minister; waar die onderwyser of die skoolhoof, in die geval van dissiplinêre optrede teen hom, in hoër beroep gaan na die betrokke direkteur, administrateur of die minister. In hierdie gevalle ontstaan daar 'n **individuele regsverhouding** tussen die besondere persoon (of amptenaar) en die onderwysorgaan.

Daar ontstaan egter ook algemene regsverhoudings waar **groepe** onderdane (of amptenare) teenoor die onderwysadministrasie te staan kom. As voorbeelde kan genoem word wanneer die ouerkorps deur middel van hulle ouervereniging, teenoor die direkteur of die minister optree, of wanneer die onderwyserskorps deur hulle onderwysersvereniging, teenoor die direkteur of die minister optree.

Die **algemene regsverhouding** word gewoonlik deur **wetgewing**, wat oor die algemeen **toekomstgerig** is, geskep. Hierdie regsreëls geld **onbepaald en onpersoonlik**: so word al die ouers – die ouerkorps – (deur middel van hulle ouerverenigings) gewoonlik deur wetgewing oor dieselfde kam geskeer. Terselfdertyd bepaal wetgewing ook dat die bepaalde onderwysersverenigings (wat die segsman van die onderwyserskorps is), gelyke regstatus en derhalwe gelyke bevoegdhede het.²⁰ Die **individuele regsverhouding** groei uit die **algemene regsverhouding** en die regsreëls (wetgewing) wat dit beheers. In die individuele regsverhouding

²⁰ Met ander woorde, wetgewing maak nie voorsiening vir die individuele ouer, leerling of die onderwyser nie maar geld in die algemeen vir alle ouers, leerlinge en onderwysers – natuurlik binne die regswerking van die wetgewing: in die geval van provinsiale ordonnansies sal dit territoriale gelding hê en al die ouers, leerlinge en onderwysers binne die provinsie of streek betrek.

word die algemene gelding van wetgewing egter **gekonkretiseer** en verkry dit 'n **besondere en individuele** karakter om sodoende op besondere regsverhoudings van toepassing te kan wees. Die **besondere** karakter van individuele regsverhoudings beteken dat dit uiteraard **verskillend** is: die regssubjekte se handelinge verskil ook van geval tot geval en daarom verg dit individuele aandag. Aan die ander kant word die **algemene regsverhouding** en die regssubjekte daarby betrokke, weer **gelyksoortig** behandel.²¹

Dit is verder ook van praktiese belang om te weet dat **algemene regsverhoudings** soos dit **deur wetgewing** geskep word, ook daardeur **gewysig of vernietig** kan word. Die spesifieke wetgewende liggaam moet dan deur soortgelyke wetgewing hierdie algemene verhoudings verander of vernietig.²² Indien die algemene diensvoorwaardes vir onderwysers deur die bevoegde wetgewer verander word, beteken dit gewoonlik dat dit op die **toekomstige** onderwyserskorps in die **algemeen**, van toepassing is. Indien individuele onderwysers of groepe onderwysers nie aan die nuwe voorwaardes voldoen nie, beteken dit nie dat hulle hulle poste daardeur gaan verloor nie: **individuele regsverhoudings** het tussen hierdie **individuele** onderwysers (of die groep) en die onderwysowerheid ontstaan. Gewoonlik word ook individuele aandag aan sulke gevalle geskenk wanneer die onderwysowerheid byvoorbeeld briewe uitstuur aan die betrokke leerkragte en die posisie verduidelik.²³

Verder moet in gedagte gehou word dat **individuele regsverhoudings** binne die omvang van algemene regsverhoudings (soos in wetgewing gereël) deur **besluite, bevele en verbodinge beheer** word. Die **besluit** wat deur die minister of die direkteur ten aansien van die VEG-kind se

²¹ Die saak van die ouer van 'n VEG-kind wat die onderwysowerhede individueel nader, sal individuele aandag moet kry; die saak van die skoolhoof betrokke by die tugondersoek, moet afsonderlik en individueel beoordeel word.

²² Die wetgewing wat die wysiging of vernietiging tot stand bring moet egter **dieselfde** regsrag en -status as die oorspronklike wetgewing hê. Die diensvoorwaardes van onderwysers wat deur parlementêre wetgewing bepaal word, kan naamlik nie deur die interne rondskrywes of omsendminute van die hoofde van verskillende onderwysdepartemente gewysig word nie.

²³ 'n Belangrike onlangse hofsaak wat ook hier van toepassing kan wees is **Tshabalala and Others v. Minister of Health and Others** 1987 1 SA 513 (W) waar beslis is dat alhoewel wetgewing 'n algemene verbod op stakings in die verpleegstersprofessie plaas, die staking van verpleegsters by die Baragwanath-hospitaal individuele aandag van die superintendent van die hospitaal geverg het. Met ander woorde, hy kon nie die verpleegsters wat aan die staking deelgeneem het, voor die voet ontslaan nie maar moes voordat hy 'n besluit kon neem, elkeen se geval afsonderlik beoordeel te einde 'n regverdige besluit te kon neem.

posisie geneem is, sal voortaan die posisie van hierdie kind reël. Die **besluit of bevel** van die onderwysowerheid om die vraag na die kwalifikasievoorwaardes van die betrokke onderwysers te beantwoord (in voorbeeld), sal die posisie van hierdie onderwysers beheer.²⁴

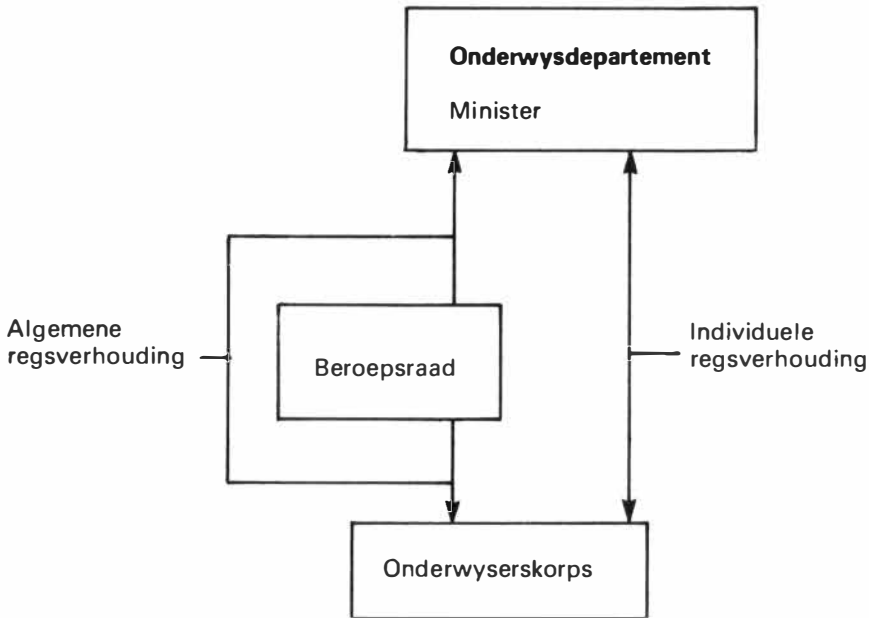


Fig. 6. Algemene en individuele regsverhouding

Opsomming

Die ongelyke gesagsverhouding in die onderwysreg word verder verfyn deur individuele en algemene regsverhoudings wat daaruit ontstaan.

²⁴ Die regte, bevoegdhede en vryhede wat vir die VEG-leerling of die betrokke onderwysers (hierbo genoem) by wyse van die individuele besluit of bevel van die onderwysowerheid gevestig is, bly van krag al sou dit teenstrydig wees met die algemene bepalinge in die betrokke wetgewing, of al sou die betrokke wetgewing weer herroep of gewysig word. Indien dit egter wel die bedoeling van die wetgewer is om ook individuele regsverhoudinge te wysig, moet dit duidelik so bepaal word.

Algemene regsverhoudings is gelyksoortig van aard, en word hoofsaaklik deur wetgewing beheer omdat wetgewing algemeen-geldend is. Binne die algemene regsverhouding ontwikkel administratiewe onderwyshandeling wat interne of eksterne werking (of beide) kan hê.

Algemene regsverhoudinge word deur individuele regsverhoudings gekonkretiseer en laasgenoemde verkry 'n besondere, individuele karakter wat maklik geïdentifiseer kan word. Die individuele verhouding word deur besluite, bevels en verbodings beheer en die handeling wat daaruit groei, kan interne of eksterne werking (of beide) hê.

Daar is nog fynere verskille tussen individuele en algemene regsverhoudinge waarop nie hier ingegaan word nie. Kyk in die bronnelys vir bykomende literatuur.

5. DIE BESONDERE REGSVERHOUDING TUSSEN DIE ONDERWYSER EN DIE ONDERWYSOWERHEID

Tussen die staat en sy amptenaar ontstaan daar 'n **amptenaarskontrak** waarvan die basiese regsbeginsels in, onder andere, die Staatsdienswet 111 van 1984 en die Wet op Staatsaanspreeklikheid 20 van 1957 beliggaam is. Onderwysers wat in diens van staatskole (openbare onderwys) staan is derhalwe **amptenare** wat deur middel van 'n dienskontrak, in 'n regsverhouding met 'n staatsorgaan (die **onderwysowerheid**) staan.²⁵ Die onderwyser, as lid van 'n **besondere professionele groep**, staan ook in 'n **besondere verhouding** tot sy **professie** en die **gemeenskap**, en is met 'n bepaalde **openbare status** bekleed.

5.1. Die administratiewe statusooreenkoms

Die amptenaarskontrak tussen die staat (werkgewer) en sy amptenaar (werknemer), is dus in die geval van die onderwyser, in wese 'n **statusooreenkoms**: in hierdie geval word die ooreenkoms deur die **publiekreg**, omdat openbare onderwysdiens verrig word, beheers.²⁶ Die

²⁵ Oor die algemeen word die dienskontrak wat tussen die onderwyser en die privaatkool gesluit word deur die **kontraktereg** onder die privaatreghetelike beheer. Dit toepassing van hierdie kontraktuele beginsels berus egter op 'n administratiefregtelike grondslag. Sien hierbo.

²⁶ Ander professionele groepe wat openbare diens verrig en 'n besondere professionele status geniet, is byvoorbeeld mediese dokters, verpleegsters, tandartse en ingenieurs.

besondere afdeling van die publiekreg wat hier van toepassing is, is die **administratiefreg**: die onderwyser staan in 'n besondere, maar **ongelyke regsverhouding** tot 'n staatsorgaan – die onderwysdepartement. (Die onderwysdepartemente is immers deel van die staatsadministrasie wat in die administratiefregtelike deel van ons publiekreg betrokke is.)

Administratiefregtelike ooreenkomste word dus gesluit waar die belange van 'n **groep of klas in die besonder** geraak word en die **openbare belang** vereis dat hierdie ooreenkomste 'n **algemene en dwingende werking** moet hê. Die ooreenkoms is op 'n ongelyke regsverhouding gegrond omdat die onderwysdepartement met owerheidsgesag bekleë is. Die onderwyser het egter 'n **besondere status** wat aan hom **bepaalde regte, bevoegdhede, vryhede en verpligtinge**, wat erken en gehandhaaf moet word, verleen. Uit hoofde van hierdie besondere status sal die onderwyser in bepaalde ongelyke regsverhoudings – soos waar hy teenoor die leerling te staan kom of waar hy (die skoolhoof) teenoor die junior onderwyser optree – **self** die verteenwoordiger van die staatsorgaan wees en gevolglik met **owerheidsgesag** (die gesagsposisie) bekleë wees.

5.1.1. Regte, bevoegdhede, verpligtinge en voorregte

Die regte en bevoegdhede wat uit die statusposisie groei, is hoofsaaklik in wetgewing beliggaam maar word aangevul deur die gemene reg en regspraak.²⁷ Uit hoofde van hierdie status kan die onderwyser naamlik skadevergoeding eis as hy op onregmatige wyse uit sy diens ontslaan word, of indien voordele van hom weerhou word. Hy kan ook herstel van status eis as sy skorsing of ontslag ongeldig was.²⁸

²⁷ Hierdie wetgewing omskryf die regte, bevoegdhede en verpligtinge van die onderwyser teenoor die onderwysdepartement maar bevat ook belangrike voorskrifte wat die regsverhouding tussen die onderwyser en die professionele onderwysberoepsraad (wat ook as 'n staatsorgaan beskou kan word), onderlê. Daar is verskeie professionele onderwysliggame (beroepsrade) wat op sentrale vlak ingestel word en verantwoordelik is vir die opstel van professionele kodes en diensvoorwaardes wat dan in wetgewing (sentrale en ondergeskikte) opgeneem word. Hierdie liggame is ook belangrike adviesliggame wat ten doel het om die onderwysberoep in die algemeen te bevorder.

²⁸ In *Muzondo v. University of Zimbabwe* 1981 4 SA 755 (Z) beslis die Zimbabwe hof dat "ontslag" van die dosent voorafgegaan moet word deur dissiplinêre optrede teen hom. Dissiplinêre optrede vereis die toepassing van die reëls van natuurlike geregtigheid. Hoewel die dosent se diens beëindig is en hy vooruitbetaalde salaris gekry het, bly diensbeëindiging steeds **ontslag**, en moes dissiplinêr teen hom opgetree word. Die administratiewe status-ooreenkomste gaan deur verskillende fases van bekragtiging en kom gewoonlik tot stand by die proefdienstydperk van die onderwyser. In *Somers v. Director of Indian Education* 1979 4 SA 713 (D) was die hof bereid om selfs aan die tydelike onderwyser die beskerming van amptenaarstatus te verleen.

Soos hierbo opgemerk is, vloei daar regte, bevoegdhede, verpligtinge en voorregte uit die amptenaarskontrak. Wanneer die onderwyser 'n **reg** het, plaas dit 'n **verpligting** op die onderwysowerheid om hierdie reg te erken en daarvolgens te handel. Hierdie **reg** kan ook deur die howe afgedwing word. Die **voorregte** van die onderwyser plaas egter **nie** 'n ooreenstemmende verpligting op die onderwysowerheid nie. Dit sou egter verkeerd wees om te sê dat die onderwyser nou vanuit 'n regsoogpunt gesien, totaal afhanklik is van die owerheid se goedgunstigheid vir die toestaan van hierdie voorregte. Aan al die voorregte wat uit die amptenaarskontrak vloei word 'n **vergunning** gekoppel: dit beteken dat die onderwyser 'n **reg** het om **aangehoor** te word ten aansien van sake wat deur die amptenaarskontrak gereël word. Verlofvoordele aan die onderwyser word as 'n voorreg beskou: in 'n geval waar dissiplinêre optrede teen die onderwyser sy voorreg om met studieverlof te gaan, aantas, kan hy daarop aandrang dat sy saak **regmatige oorweging** geniet.²⁹

In die gevalle hierbo genoem, ontstaan die regsverhouding **intern** tussen die onderwyser en die onderwysdepartement en het dit slegs **interne werking** (dit geskied met ander woorde binne die onderwysadministrasie en betrek nie gewone onderdane wat nie onderwysers is nie). Die onderwyser moet dus die geleentheid kry om sy saak op **interne beroep** te neem.

5.1.2. Kontrole

Binne die onderwysstruktuur bestaan daar 'n kragtige **interne kontrole-sisteem** ingevolge waarvan die onderwyser sy saak na 'n hoër gesagsorgaan, soos die minister of direkteur, neem wat die saak – wat deur 'n laer orgaan beslis is – in **geheel heroorweeg** en gewoonlik 'n finale besluit daaroor neem.³⁰

Interne administratiewe onderwyshandeling waaroor 'n dispuut of onsekerheid bestaan en wat die regte, bevoegdhede en vryhede van die onderwyser aantas, word dus gewoonlik **intern besleg**: in sulke gevalle dui wetgewing dan ook aan dat die besluit van die hoër orgaan, die minister of direkteur, “finaal” of “afdoende” is. Dit beteken dat hierdie aangeleentheid

²⁹ In die praktyk sal **regmatige oorweging** daarop neerkom dat die reëls van natuurlike geregtigheid toegepas moet word. Deur die toepassing hiervan kry die onderwyser 'n geleentheid om sy saak te stel en slegs wanneer sy getuienis ook oorweeg is, kan daar van **regmatige oorweging** gepraat word. Later meer oor hierdie reëls onder die bespreking van die geligheidsvereistes vir administratiewe handeling.

³⁰ Daar sal hieronder volledig ingegaan word op interne beroep en kontrole in die onderwysadministrasie.

nie voor die **burgerlike howe** vir beslegting aanhangig gemaak word nie omdat geag word dat die onderwysadministrasie in hierdie gevalle oor die geskikste organe of liggame beskik om hierdie soort handeling te besleg: dit vorm immers deel van die **praktiese onderwysbeleid en -administrasie** waarmee die howe nie maklik inmeng nie.³¹

Daar is egter reeds genoem dat die onderwyser vanweë sy besondere status nie slegs in 'n regsverhouding met die onderwysdepartement staan nie, maar ook in 'n **besondere verhouding tot die gemeenskap**. Die vraag ontstaan nou of hierdie sogenaamde interne optrede teen die onderwyser as amptenaar, nie ook **eksterne werking** het as gevolg van sy besondere status in die gemeenskap nie. Wanneer daar nou dissiplinêr teenoor die onderwyser opgetree word en hy administratiewe straf opgelê word, kan die regte en voorregte van sy leerlinge daardeur aangetas word, soos byvoorbeeld wanneer die leerlinge as gevolg van die onderwyser se verplasing (degradering) sonder 'n onderwyser is en dus nie onderrig ontvang nie. In sulke gevalle kan hierdie interne handelinge ook **eksterne werking** hê: die saak kan op interne beroep gaan of die howe kan hulle **hersieningsbevoegdheid** in uitsonderlike gevalle toepas.³²

In die professionele kodes vir Blanke onderwysers soos dit ingevolge die Wysigingswet op die Nasionale Onderwysbeleid (Volksraad) 103 van 1986 uitgevaardig word, word die volledige prosedure vir 'n voorlopige ondersoek uiteengesit. Die besluit wat deur hierdie komitee van ondersoek geneem word, word dan in werklikheid deur die tugkomitee van die FOR gekontroleer en bekragtig. Ingevolge Wet 116 van 1976 (nou herroep), was daar in die geval van 'n weiering of skraping van registrasie deur die eertydse SAOR, voorsiening gemaak vir geregtelike kontrole: die onderwyser het 'n reg van appèl na die provinsiale afdeling van die Hooggeregshof gehad.³³

³¹ Hieronder word breedvoerig op geregtelike kontrole van administratiewe onderwys-handelinge, wat naas interne kontrole bestaan, ingegaan.

³² Daar kan in baie gevalle nie duidelik tussen die interne en eksterne werking van administratiewe handelinge onderskei word nie. In geval van twyfel moet die handelinge ondersoek en afsonderlik beoordeel word. Dit is egter ook nie 'n vaste reël dat geregtelike kontrole by interne handelinge uitgesluit word nie. Die aard van die verskillende soorte administratiewe onderwyshandelinge word hieronder bespreek. In die Van Coller-saak wat hierbo genoem is, kon die skoolhoof (Van Coller) juis van geregtelike hersieningskontrole deur die Hooggeregshof gebruik maak omdat die Administrateur tydens die dissiplinêre optrede, onreëlmatig teenoor hom opgetree het: die Administrateur het die toepassing van die reëls van natuurlike geregtigheid verontagsaam.

³³ Van die redes waarom daar nie in die nuwe wetgewing uitdruklik voorsiening gemaak is vir geregtelike kontrole nie, is dat die FOR en die verskillende komitees wat die ondersoeke uitvoer, 'n baie breër spektrum van verteenwoordiging geniet en dat die interne kontrole-prosedures aansienlik uitgebrei is.

5.2. Status van onderdane

In navolging van die breë grondslag waarop **onderwysvennote** in die nuwe openbare onderwysstruktuur moet funksioneer, word ouers en lede van die private sektor toenemend ingeskakel in onderwysbestuur- en administrasie.³⁴

Daar is reeds genoem dat die onderdaan nie 'n passiewe vennoot in die administratiefregtelike onderwysverhouding is nie. Sy **regstatus** as **onderwysvennoot** verleen aan hom sekere regte, bevoegdhede, vryhede en verpligtinge wat deur die onderwysowerheid erken en gehandhaaf moet word. So sal die leerling (sy ouer of voog tree weens sy minderjarigheid, namens hom op) 'n **reg** op onderwys hê aangesien die onderwysowerheid 'n **verpligting** op hom lê om 'n skool by te woon. (**Skoolplig** geld egter nog nie ongekwalifiseerd nie: alle Swart kinders is nog nie skoolpligtig nie.) Verder moet in gedagte gehou word dat die onderdaan in sy **publiekregtelike** verhouding met die onderwysowerheid – waar die **publieke belang** die primêre faktor is – steeds as 'n **lid van die gemeenskap** (wat die openbare belang dien) gesien moet word. In hierdie hoedanigheid het hy dan 'n **belang in openbare onderwys**, wat naamlik aan hom 'n **reg** op belangebevrediging en gelyke geleenthede in openbare onderwys gee. (Daar word egter steeds in regskringte oor hierdie publiekregtelike aansprake van die onderdaan geredekawel).

Wanneer hierdie **onderdane** as **verteenwoordigers** op verskillende administratiewe onderwysliggame dien, verkry hulle ook 'n bepaalde **administratiefregtelike status** wat as gevolg van 'n **statusooreenkoms** tot stand kom. Hier dink mens veral aan ouers en ander onderdane wat op bestuursliggame, ouer-onderwysersverenigings, gebiedsrade, streeksrade en selfs professionele onderwysberoepsrade, dien.

Ingevolge die ooreenkoms bestaan daar besondere kwalifikasies of voorwaardes tot lidmaatskap tot hierdie liggame. Gewoonlik is hierdie beslittings van 'n **gebiedende** (verpligtende) aard en indien 'n lid nie daaraan

³⁴ Kyk in hierdie verband na die erkenning wat Wet 76 van 1983 en Wet 103 van 1986 aan die georganiseerde ouergemeenskap in die onderwysstelsel verleen. Die deelname en verteenwoordiging van die ouergemeenskap op onderwysliggame soos die FOR, onderwysrade en die komitee van onderwyshoofde kan as voorbeelde dien.

voldoen nie, verbeur hy sy lidmaatskap. Dissiplinêre optrede teen 'n lid kan op sy skorsing of ontheffing uitloop.³⁵

Opsomming

Die amptenaarskontrak tussen die onderwyser en die onderwysowerheid is eintlik 'n statusooreenkoms van weë, onder andere, die aard van die onderwyser se professionele beroep en sy besondere verhouding tot die gemeenskap.

Die regte, bevoegdhede, voorregte en vryhede wat uit hierdie statusooreenkoms groei, beteken dat die onderwyser met owerheidsgesag beklee word: in sekere regsverhoudings sal hy die "hoogste" gesagsdraer wees en in ander, die "ondergeskikte" gesagsdraer.

Die onderskeid tussen interne en eksterne werking van handeling waar die onderwyser en die onderwysowerheid betrokke is, is nie altyd duidelik nie. Handeling wat slegs interne werking het word gewoonlik intern besleg. Aangesien eksterne (geregtelike) kontrole egter **naas** interne kontrole bestaan, is die howe altyd toeganklik. As gevolg van die kragtige, doeltreffende stelsel van interne onderwyskontrole, gebeur dit vandag selde in die praktyk dat dissiplinêre en tugondersoeke die howe bereik.

Onderdane in die administratiefregtelike onderwysverhouding tree uit hoofde van hulle onderdaanskap, in 'n soort "vennootskapsverhouding" met die onderwysowerheid op. In hierdie regsverhouding moet sy individuele sowel as gemeenskaplike onderwysbelange erken en gehandhaaf word.

'n Onderdaan wat op 'n openbare onderwysliggaam dien, verkry deur lidmaatskap 'n bepaalde status wat hom in 'n bepaalde regsverhouding met

³⁵ Om as voorbeeld te noem, die lede van die bestuursraad van die Menloparkse Hoërskool moes aan sekere kwalifikasies voldoen, byvoorbeeld, lede wees van die ouergemeenskap van die skool en hulle verteenwoordig. Omdat daar sprake was dat hulle nie aan hierdie vereistes voldoen het nie, kon die aksiekomitee (ook 'n sogenaamde verteenwoordigende ouerliggaam) van die **interne kontrolesisteem** gebruik maak om uiteindelik die Minister van Onderwys en Kultuur te nader om die raad te ontbind. Die Minister kan in so 'n geval die saak heroorweeg maar sal nie ligtelik die raad ontbind nie. Hy het wel opdrag gegee dat die raad binne hulle eie geledere 'n oplossing moes soek. Dit het ook so gebeur dat lede uit eie beweging besluit het om te bedank. Indien die Minister (die **hoogste interne beheerorgaan**) die raad op 'n onreëlmatige wyse sou ontbind, sou daar in hoër beroep na die Hooggeregshof (**eksterne geregtelike kontrole**) gegaan kon word. Die hof sou waarskynlik die saak finaal besleg het. (Of die bestuursraad wel 'n verteenwoordigende liggaam was, was natuurlik 'n twispunt en die betrokke wetgewing moes bestudeer word.)

die onderwysowerheid plaas: in onderwysaangeleenthede kan hy immers ook as “verteenwoordiger” van die onderwysowerheid optree.

6. GESAGSDELEGASIE IN DIE ONDERWYSSTRUKTUUR

Aangesien ’n openbare onderwysorgaan in die administratiewe onderwys-verhouding gewoonlik met owerheidsgesag beklee is, beteken dit dat daar binne die onderwyshiërargie ’n uitgebreide en komplekse struktuur van **gesagsdelegasie** moet bestaan. Die doel hiervan is grootliks op **werkverdeling** gemik: een staatsliggaam of amptenaar kan nie al die werk verrig nie. Uiteindelik beteken dit dat die omvattende werksaamhede, bevoegd-hede en organisasie binne die onderwysstelsel by wyse van gesagsdelegasie op ’n **onafhanklike en doeltreffende** wyse verrig kan word.

Die **gesagstrukture** in die moderne onderwysstelsel is baie ingewikkeld en vorm ’n breë netwerk – wat soms byna onsigbaar is – oor ’n wydvertakte onderwysterrein. Waar dit moeilik is om die besondere delegasieverhou-ding te tipeer, moet die bepaalde **wetgewing as basiese riglyn** gebruik word om die **delegasiepatroon** te verstaan. In sommige gevalle waar naamlik versweë bevoegdhede en die delegasie daarvan ter sprake is, kan selfs wetgewing nie oplossings bied nie. Deur die toepassing van **wetsuit-legreëls** moet naamlik bepaal word of die betrokke onderwyser wel die bevoegdheid gehad het om in ’n spesifieke geval sy bevoegdhede aan die junior onderwyser te deleger, of die junior onderwyser die geskikte amptenaar was en wat hierdie delegasie in werklikheid behels.³⁶

³⁶ Om ’n eenvoudige voorbeeld te noem: die minister deleger van sy bevoegdhede aan die direkteur en die direkteur subdeleger dit aan die skoolhoof. Binne die **skooleenheid** kan die skoolhoof weer van hierdie bevoegdhede aan sekere onderwysers deleger. Die vrae wat hoër op in die gesagstruktuur en in die skoolopset kan ontstaan, is, of die direkteur of die skoolhoof nie self daardie bevoegdhede moes uitoefen nie; indien hulle dit wel kon deleger, moes dit nie aan bepaalde ander amptenare soos die superintendent (inspekteur) of die senior vakonderwyser onderskeidelik, gedeleger word nie. Indien die delegasiebevoegdheid wel bestaan moet verder ondersoek word of die skoolhoof dan self ’n besluit moes neem oor die aangeleentheid sodat die senior vakonderwyser dan slegs die opdrag van die skoolhoof uitvoer, of, kan die skoolhoof die totale bevoegdheid, met ander woorde, **besluitneming en die uitvoering daarvan**, deleger? ’n Praktiese voorbeeld is wanneer die skoolhoof self besluit oor die toediening van lyfstraf aan skoolseuns maar die uitvoering daarvan aan die adjunk-hoof oordra. Juis die **uitvoering** van lyfstraf sou vir die leerlinge drastiese gevolge kon inhou. Om moontlike onregmatighede uit te skakel sou mens kon sê dat die skoolhoof (of sy gedelegerde) in hierdie geval **teenwoordig** moet wees wanneer die houe toegedien word, of dat hy duidelike riglyne moet verskaf oor die uitvoering van die straf: dink aan gevalle waar die skoolhoof ’n dame is en nie self die houe kan toedien nie. Wetgewing oor die toediening van lyfstraf verskil en daarom kan hierdie bespreking slegs algemene riglyne stel.

6.1. Delegasie van diskresionêre bevoegdhede en funksies

Soos hierbo opgemerk is, moet bevoegdhede en funksies op bepaalde wyses gedelegeer word. Omdat die onderwysstelsel 'n moderne **vervlegte struktuur** is, gebeur dit dat onderwysers in die meeste gevalle met **diskresionêre bevoegdhede** bekleed is: die skoolhoof het 'n **keuse** om 'n bevoegdheid aan die senior vakonderwyser oor te dra; die inspekteur/skoolhoof het 'n **diskresie** om die onderwyser vir 'n prestasietoekenning te evalueer; die tugkomitee van die FOR het 'n diskresie ten aansien van tugmaatreëls wat die onderwyser opgelê moet word.³⁷

Die **omvang** van die staatsorgaan se diskresionêre bevoegdhede kan natuurlik wissel, sodat die skoolhoof soms uit 'n wye verskeidenheid van moontlikhede, en in ander gevalle weer slegs tussen twee opsies, 'n keuse moet maak. Wat egter vasstaan is dat daar in die meeste gevalle (veral waar die skoolhoof en senior onderwysers betrokke is) altyd van **diskresie-uitoefening** gepraat kan word.

'n Diskresionêre bevoegdheid is 'n **regsbevoegdheid** wat die houer daarvan in staat stel om 'n keuse binne 'n bepaalde **regsgebied** te maak. Aangesien die onderwysstelsel nie binne 'n regs-vrye gebied funksioneer nie, kan daar nie van 'n "vrye" of "ongebonde" diskresie gepraat word nie aangesien dit altyd **regsgebonde** is.³⁸ Diskresionêre bevoegdhede of funksies moet dus **regtens korrek** uitgeoefen word en moet voldoen aan die regsvereistes wat vir geldige administratiewe onderwyshandeling gestel word.³⁹ Indien die diskresie op 'n gebrekkige of onreëlmatige wyse uitgeoefen word, kan die handeling binne die interne onderwys-kontrole-struktuur of deur die burgerlike howe, ongeldig verklaar word.

6.2. Vorms van gesagsdelegasie

Soos reeds genoem is, spreid die **gesagslyne** binne die onderwysstruktuur oor 'n wydvertakte gebied vanaf sentrale tot plaaslike vlak. Binne hierdie

³⁷ Diskresionêre bevoegdhede word gewoonlik in wetgewing uitgedruk deur die gebruik van die volgende woorde: die minister "kan"; na "oorweging" van getuienis "kan" die administrateur; na die "oordeel" van die skoolhoof; volgens die "mening" van die direkteur; in "oorlegpleging" met; op "advies" van.

³⁸ Daar kan in hierdie verband ook nie van 'n "administratiewe" diskresie gepraat word nie. Dit beteken ook dat die aard van die diskresie wat die skoolhoof in bestuurs-handeling utoefen nie sal verskil van die aard van sy diskresie-uitoefening in opvoedkundige handeling nie. In beide gevalle het hierdie keuse-uitoefening 'n regagrondslag en moet dit aan regsvereistes beoordeel word.

³⁹ Die vereistes vir geldige administratiewe onderwyshandeling word hieronder bespreek.

gesagslyne word 'n ingewikkelde patroon van gesagsdelegasie gevind waarvan die fyner nuanses nie hier bespreek kan word nie. Daar is egter drie basiese vorms waarbinne gesagsdelegasie op verskillende wyses kan plaasvind, en wat hier as **riglyne** gebruik kan word.

6.2.1. Die eenvoudige mandaat of opdrag

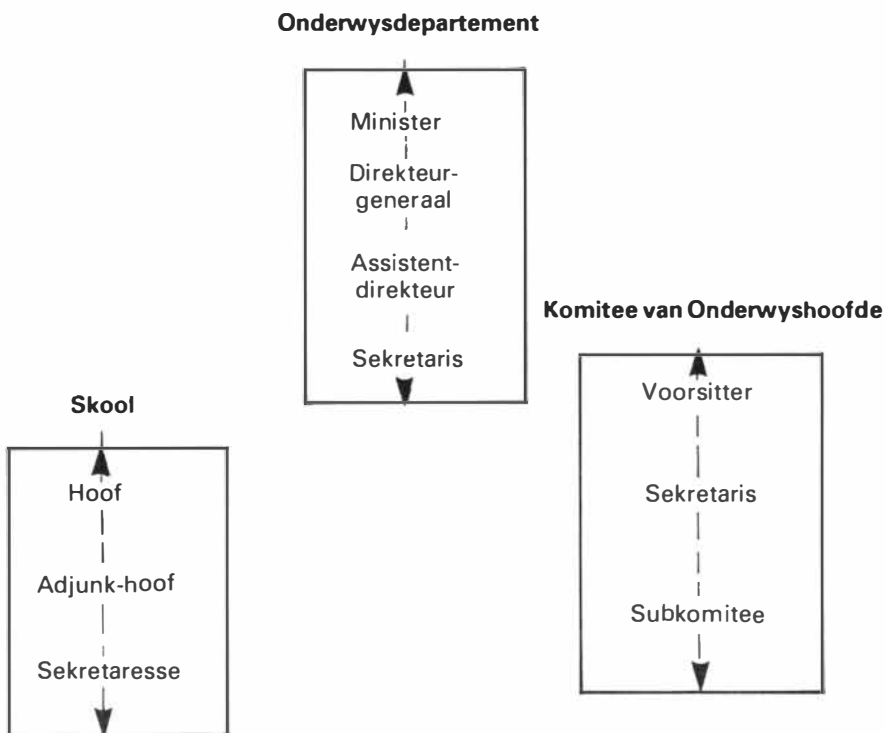


Fig. 7. Die mandaat of opdrag: verskillende vlakke

Dit is die eenvoudigste vorm van delegasie en word in die gewone **vertikale gesagslyn** gevorm. Hierdie vertikale lyne kan in die verskillende **onderwys-substrukture** en op verskillende **vlakke** gevind word, naamlik in die onderdepartement, onderwysberoepsliggaam, skool, bestuursliggaam en onderwysersvereniging. Die hoër orgaan besluit oor 'n aangeleentheid en **versoek** (of gee 'n opdrag aan) die laer orgaan om dit

prakties uit te voer. Streng gesproke vind daar nie subdelegasie plaas nie aangesien **besluitneming** nie oorgedra word nie maar slegs die **implementering** daarvan.⁴⁰ Indien die hoër orgaan wel die besluitnemingstaak aan die laer orgaan oordra, sou die hoër orgaan **ultra vires** (buite sy bevoegdheid) optree en die handeling derhalwe ongeldig wees.

Die mandaat of opdrag aan die laer orgaan, is 'n duidelik omskrewe taak wat in werklikheid nie **onafhanklike diskresie** van hom vereis nie. Daarom kan gesê word dat hier ~~nie eintlik~~ van delegasie of subdelegasie (wat **delegasie van besluitnemingsbevoegdheid** insluit) gepraat word nie. Die uitvoering van die opdrag deur die laer orgaan is eerder 'n **meganiese** handeling, en in werklikheid sou die hoër orgaan die uitvoering van hierdie besluit aan enige ander amptenaar kon oordra.

Om by die argumente hierbo aan te sluit, moet onthou word dat die hoër orgaan die **gesagsdraer** in hierdie **interne** regsverhouding is en derhalwe ook **verantwoordelik** gehou word vir die handeling.⁴¹ Die laer orgaan tree dus **nie selfstandig** in hierdie verhouding op nie en is as't ware slegs die geleibuis van die hoër orgaan.

6.2.2. Die dekonsentrasie-verhouding

Die dekonsentrasie- en desentralisasie-verhouding moet onderskei word. 'n Dekonsentrasie-verhouding binne die verskillende **vlakke** van die interne onderwyssfeer, bestaan **nie** noodwendig in die **vertikale gesagslyne** van die substrukture nie maar kan op **verspreide gesagslyne** binne die onderwysdepartement, die skool of die onderwysberoepsraad plaasvind. In hierdie verhouding word gespesialiseerde take wat **kundigheid** vereis, aan **bepaalde** organe (binne die substruktuur) gedelegeer. Dit

⁴⁰ Die spreuk **delegatus delegare non potest** beteken eintlik dat die persoon aan wie die bevoegdheid gedelegeer is, nie verder aan 'n ander mag subdelegeer nie. Soos hieronder genoem sal word, is hierdie reël veral van toepassing waar die gedelegeerde spesifieke kwalifikasies of kundigheid moet hê wat hom geskik maak vir die uitoefening van die bepaalde taak. Onder hierdie omstandighede sou hy dan nie verder kon subdelegeer nie. Dit is duidelik dat dit nie toepassing vind by die mandaat of opdrag nie.

⁴¹ Die uitvoering van eenvoudige take in die skoolsubstruktuur, waar die skoolhoof uiteindelik die verantwoordelikheid dra, kan hier as voorbeelde gebruik word: die skoolhoof stel die eksamenrooster op en die onderwysers doen die bekendmaking en verspreiding daarvan; die skoolhoof reël 'n datum vir die jaarlikse oueraand en die sekretaresse behartig die verspreiding van die kennisgewings en die organisasie daarvan. Binne die substruktuur van die FOR sal die voorsitter van die voorlopige ondersoekkomitee aan die uitvoerende beampte van die FOR opdrag gee om die onderwyser in kennis te stel van die tugondersoek teen hom. Binne die onderwysdepartement (inspektoraat) versoek die hoofinspekteur die inspekteur (of sekretaresse) om die bepaalde skoolinspeksiedatums bekend te stel.

beteken dat die delegasie van **diskresionêre bevoegdhede** hier 'n belangrike rol vervul aangesien die oogmerk met hierdie wyse van delegasie, by uitstek **doeltreffende werkverrigting** is.

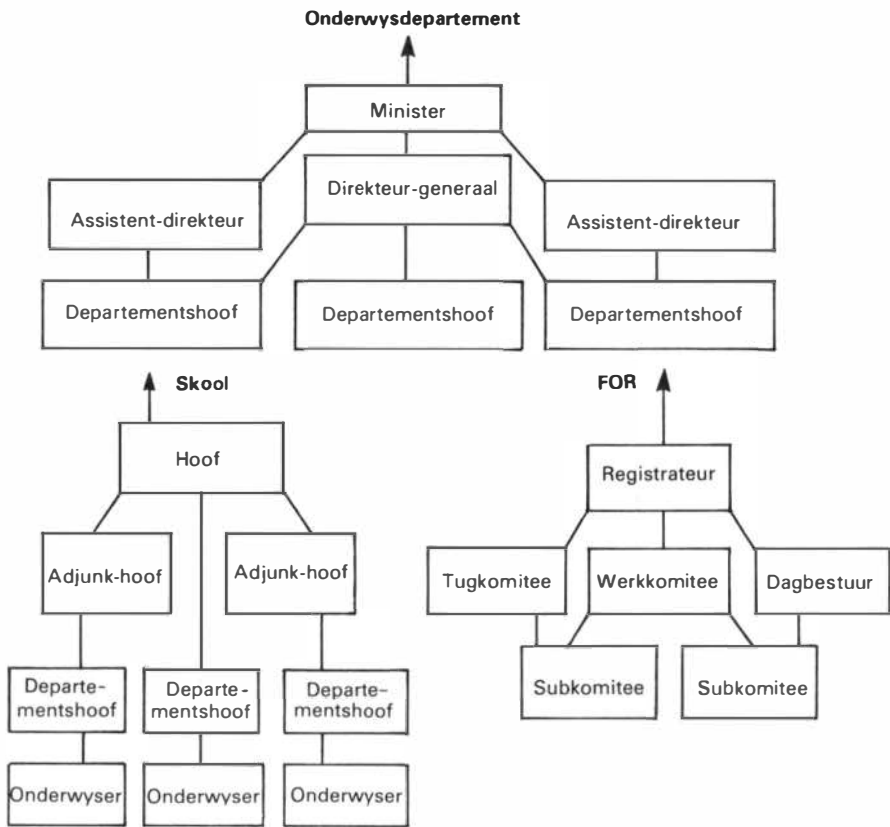


Fig. 8. Die dekonsentrasie-verhouding: verskillende vlakke

Binne die **interne magsfeer** van elke substruktuur is die hoër orgaan steeds die **gesagsdraer** wat **aanspreeklikheid** vir die handeling opdoen. Dit wil sê, alhoewel wye diskresionêre bevoegdhede hier gedelegeer kan word, word dit steeds in die naam van, byvoorbeeld, die direkteur van onderwys, die skoolhoof of die onderwysberoepsraad uitgeoefen.⁴² Soos in die vorige gesagsverhouding bespreek is, word hier dus ook vanweë die beginsel van **solidariteit** binne die bepaalde magsfeer, geag dat die hoër orgaan eintlik die beste besluite kan neem en daarom tree die laer orgaan **namens** hom op.

Daar is sekere **bykomende vereistes** wat in hierdie gesagsverhouding geld, onder andere: die **delegans** (hier die hoër orgaan of dié orgaan wat die bevoegdheid deleger) kan die uitvoering van die handeling terugtrek of opdragte gee oor die wyse van uitvoering; hy kan besluit om self die bevoegdheid uit te oefen asof dit sy eie is; verskillende wyses van kontrole kan deur hom uitgeoefen word, naamlik, verslae verlang word; die orgaan kan onthef word indien die bevoegdheid nie na wense uitgeoefen word nie.⁴³

6.2.3. Die desentralisasie-verhouding

Die gedesentraliseerde gesagsverhouding kan as 'n soort "**oor-koepelende**" gesagsverhouding beskou word, omdat dit **skakeling** met die verskillende substrukture op verskillende **vlakke** in die openbare onderwysstruktuur bewerkstelling. Uiteindelik betrek hierdie gesagsverhouding die totale onderwysgesagstruktuur en rond dit af. Die verhouding geskied dus **buite** die **vertikale gesagslyne** (op verspreide gesagslyne) en struktureer die openbare onderwysgebied in sy geheel.

⁴² Binne die skoolstruktuur kan die skoolhoof sekere diskresionêre bevoegdhede ten aansien van skoolbestuur aan bepaalde senior onderwysers deleger. In die bevoegdhede met betrekking tot tugtging, lyfstraf, opvoedkundige toere en prestasietoekennings, is wye **keuses** opgesluit. Hierdie bevoegdhede kan aan die adjunk-hoof, 'n departementshoof of senior vak-onderwyser gedelegeer word alhoewel hulle hierdie bevoegdhede steeds namens die skoolhoof uitoefen en onderhewig aan sy beheer. Gevolglik dra die skoolhoof die verantwoordelikheid vir die uitoefening van hierdie handeling en kan daarvoor aanspreeklik gehou word. Binne die Hulpdienste-afdeling in die verskillende onderwysdepartemente, funksioneer die skoolkliniek as 'n spesialisliggaam. Die direkteure van onderwys deleger handeling wat met die mediese ondersoek (fisies, psigologies en gedragsafwykend) van leerlinge te make het, en wye diskresionêre magte insluit, aan hierdie liggaam. Die handeling word egter in die naam van die direkteur wat ook die verantwoordelikheid dra, verrig. Hy kan egter hierdie bevoegdhede intrek en selfs die besluit van die skoolkliniek verwerp om dan sy eie finale oordeel oor die saak te vel. (In die praktyk sal dit egter selde gebeur).

⁴³ Indien die handeling deur die gedelegeerde **voltooi** (afgehandel) is, kan die **delegans** dit nie ongedaan maak of terugtrek nie. In so 'n geval kan die **delegans** egter wel die gedelegeerde bevoegdheid ongedaan maak.

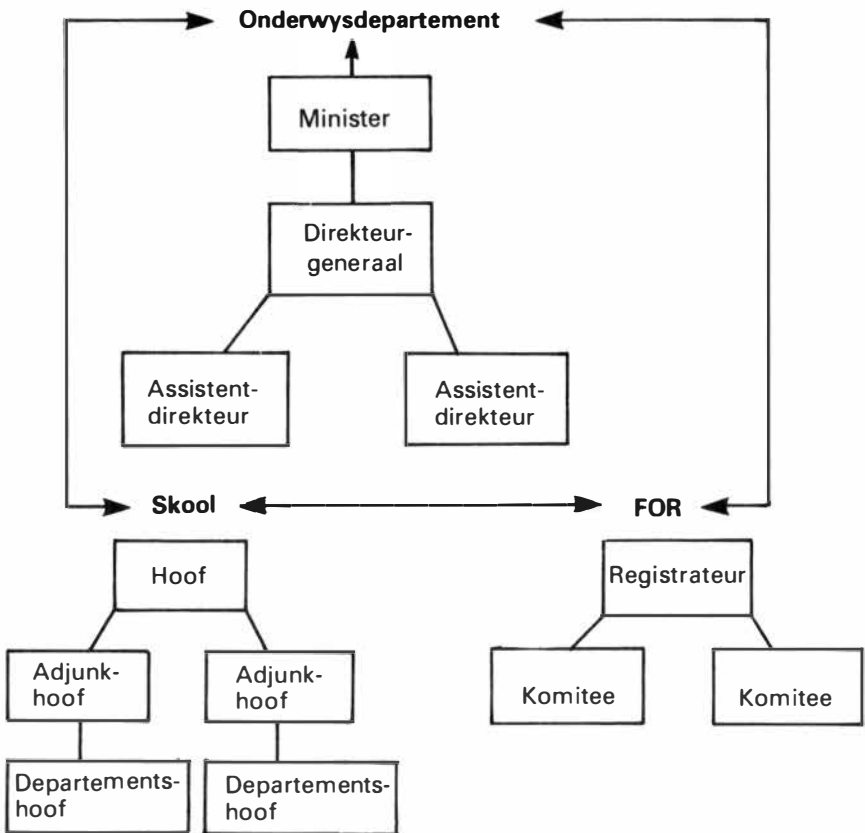


Fig. 9. Die desentralisasie-verhouding: verskillende vlakke

Omvattende diskresionêre bevoeghede word aan 'n verskeidenheid van **staatsorgane en -liggame** gedelegeer, wat hierdie funksies op 'n **self-standige en onafhanklike** wyse (in eie naam) uitoefen. Voorbeelde van selfstandige liggame in die onderwys is naamlik, die FOR, die verskillende onderwysdepartemente en -rade, onderwysersverenigings, onderwys-komitees en die skool.

Die **delegans** – in hierdie geval die minister, administrateur of die direkteur – wat gewoonlik deur wetgewing hierdie bevoegdhede aan die outonome liggame oordra, kan **nie** ook **self** (in eie naam) hierdie funksies uitoefen nie maar oefen tog bepaalde wyses van **kontrole** daaroor uit. So

kan hy sekere van die lede van so 'n liggaam of orgaan benoem en sodoende op indirekte wyse deelname aan die werksaamhede verkry. Verder kan hy ook bepaal dat hy 'n hersieningskontrole oor die werksaamhede van die liggaam het: indien die **delegans** dan wel die aangeleentheid hersien sal hy steeds die hersieningshandeling in die naam van die **betrokke liggaam** moet uitvoer.⁴⁴

Streng gesproke kan hier nie eintlik van delegasie gepraat word nie omdat dit slegs **werksafbakening tussen onafhanklike liggame** is. Een van die belangrikste kenmerke van hierdie verhouding is dan ook dat hierdie liggame se **selfstandigheid gerespekter** word.

6.3. Delegasie van versweë bevoeghede

Daar is hierbo genoem dat wetgewing nie altyd 'n duidelike omskrywing van bevoegdhede gee nie. Versweë bevoegdhede of hulpbevoegdhede is juis daardie bevoegdhede wat **nie uitdruklik of by noodwendige implikasie in wetgewing beliggam** word nie.

⁴⁴ Die “skakeling” tussen die onderwysdepartemente en die verskillende onderwysrade, skole, bestuursliggame en onderwyskomitees kan hier verduidelik word. Die Minister van Nasionale Opvoeding (asook die Minister van Onderwys en Kultuur [Blankes]) kan as die **delegans** in die gedesentraliseerde gesagsverhouding met die FOR (Blankes), beskou word. Laasgenoemde liggaam tree in eie naam op en het omvattende diskresionêre bevoegdhede wat betref die registrasie, professionele gedragskode en tugondersoeke van Blanke onderwysers. Alhoewel dit as 'n onderwysberoepsliggaam 'n verteenwoordigende karakter het, is daar lede op hierdie liggaam wat deur die departement (minister) benoem word. Hierdie amptenare is regstreekse verteenwoordigers van die departement en moet aan die minister (direkteur) verslag doen: die FOR is natuurlik ook 'n adviesliggaam. Indien die FOR **ultra vires** sou optree kan die minister (direkteur) ingryp en die saak in die naam van die FOR hersien. Die bestuursliggaam van 'n skool is ook 'n selfstandige liggaam met wye magte rakende die fisiese en materiële bestuur van die skool. Hoewel dit ook verbind is aan 'n skool (deur 'n skoolhoof of onderwyser wat op een van die komitees dien) skakel dit met die direkteur van die betrokke onderwysdepartement deur middel van verslaggewing (die kontrole-beginsel). In *University of Pretoria v. Minister of Education* 1948 4 SA 79 (T) het die hofbeslis dat die Minister nie die rektor van die universiteit kan aanstel nie maar dat die aanstelling deur die raad van die universiteit self, gedoen moet word. Die Minister kan wel die aanstelling bekragtig maar kan nie sy eie besluit in die plek van dié van die raad stel nie. Soos in die onlangse Menloparkse Hoërskool se bestuursraad-debakel opgemerk is, sal die Minister van Onderwys en Kultuur die besluit van die bestuursraad respekter alhoewel hy 'n beroep op hulle gedoen het om te bedank. Daar was sprake dat die betrokke Minister self die raad kon ontbind sodat 'n nuwe verteenwoordigende raad deur die ouers verkies kon word. Beleidsoorwegings het die Minister laat besluit om nie van sy regsbevoegdhede gebruik te maak nie. Die reg verskaf die raamwerk waarbinne die bevoegde amptenare en organe moet optree; hóé hulle optree word egter deur beleidsoorweging bepaal. Beleidsake word oor die algemeen nie deur die reg bepaal nie behalwe as daar 'n verkeerde diskresie-uitoefening is. Kyk onder die bespreking van die gelidheidsvereistes.

Die delegasie van hierdie bevoegdhede vind ook binne die **drie basiese gesagsverhoudings** naamlik, mandaat, dekonsentrasie en desentralisasie plaas. Dit is egter moeilik om die **bron** of die **magtiging** vir so 'n gesagsverhouding te vind omdat dit nie in wetgewing omskryf word nie.

Om die waarheid te sê, daar is talle voorbeelde van versweë bevoegdhede en die delegasie daarvan, in die onderwysstruktuur.⁴⁵ Om vas te stel of die onderwysorgaan of -liggaam wel versweë bevoegdhede het en of dit gedelegeer mag word, kan 'n paar **algemene riglyne** gevolg word:⁴⁶

- a. Die inhoud en doel van die betrokke wetgewing moet bestudeer word. Die bestaan van hulpbevoegdhede wat bydra tot die selfstandige en doeltreffende administrasie in die onderwysstelsel moet erken word. Die burgerlike howe moet die bestaan van hulpbevoegdhede by wetsuitleg aflei in gevalle waar dit die openbare onderwysbelang dien. Indien bestaande bevoegdhede egter reeds belastend sou wees moet die howe met groot omsigtigheid te werk gaan om nie deur die erkenning van hulpbevoegdhede, bykomende belasting op 'n reeds belaste saak te plaas nie.
- b. Die handeling wat uit hoofde van hierdie versweë bevoegdhede of die delegasie daarvan uitgeoefen is, moet steeds aan al die vereistes vir 'n geldige administratiewe onderwyshandeling voldoen. Dit beteken, onder andere, dat hierdie uitoefening nie onredelike of onbillike gevolge mag oplewer, nie bestaande regte, voorregte en bevoegdhede mag aantas en die howe se toetsingsbevoegdheid mag uitsluit nie. Soos die geval met alle ander administratiewe onderwyshandelinge, moet hierdie optrede dus voldoen aan die algemene legaliteitsbeginsel in die onderwysreg.⁴⁷

6.4. Die gesagsposisie van die skoolhoof

Om die gesagsposisie van die skoolhoof te verduidelik, moet steeds in gedagte gehou word dat hy in sy **hoedanigheid as skoolhoof**, een van die

⁴⁵ Binne die skoolstruktuur is daar baie voorbeelde waar die skoolhoof hierdie versweë hulpbevoegdhede moet aanwend vir effektiewe bestuur en onderrig in sy skool. Hy is verantwoordelik vir bepaling van **skoolbeleid en -disipline** asook die **algemene welsyn** van sy leerlinge. Die bepaalde bevoegdhede op hierdie terrein asook die omvang daarvan, kan nie in wetgewing beliggaam word nie: in die meeste gevalle word slegs breë riglyne in hierdie verband verskaf. Om vas te stel of die skoolhoof wel **intra vires** opgetree het, met ander woorde, binne sy bevoegheidsfeer, moet die genoemde riglyne (hieronder), geraadpleeg word.

⁴⁶ Die uitleg van versweë of hulpbevoegdhede lewer baie probleme op. Kyk onder die uitleg van wette, **inbegrypende uitleg**, vir meer besonderhede hieroor.

⁴⁷ Die geldigheidsvereistes vir administratiewe onderwyshandelinge en die beginsels van algemene legaliteit word hieronder bespreek.

hoofskakels in die openbare onderwysstruktuur is. In hierdie verband moet veral wetgewing, wat die besondere eienskappe en kwalifikasies van die amp van skoolhoof bepaal, bestudeer word. Hoewel hy binne die skoolsubstruktuur die **professionele leier** is en in dié verband wye diskresionêre bestuurs-, beleids- en kontrolebevoegdhede wat hy op 'n **selfstandige** wyse uitoefen het, is hy steeds onderworpe aan die **kontrole** van beheerliggame hoër op in die onderwys-gesagstruktuur. In hierdie **gedesentraliseerde gesagsverhouding** tussen die skool en die onderwysdepartement of die skool en die onderwysberoepsraad, is die skoolhoof dus die sleutelpersoon, wat binne die skoolsfeer met die nodige **gesag** beklee word ten einde **doeltreffende skoolbeleid en -administrasie** uit te oefen.

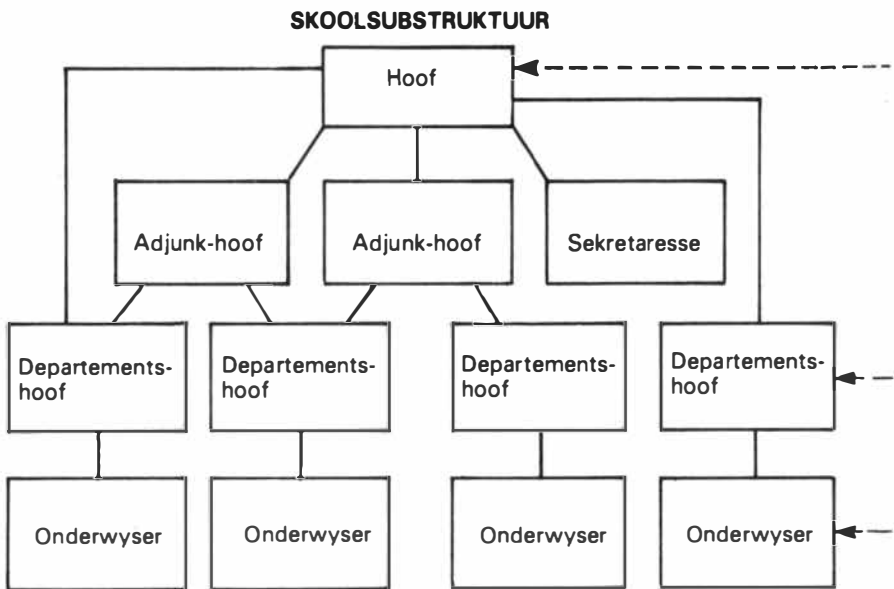


Fig. 10. Die gesagsposisie van die skoolhoof

Binne die **skoolinrigting** berus die administratiewe verhouding van die skoolhoof met sy personeel en administratiewe beamptes, op **dekonsentrasie** en die **eenvoudige mandaat**. Laasgenoemde lewer nie probleme op nie aangesien bloot die opdrag van die skoolhoof uitgevoer moet word. Die skoolhoof is steeds die **gesaghebbende** persoon en het in werklikheid **self** sy diskresionêre bevoegdheid uitgeoefen.

Die **oorsprong** van die meeste delegasiebevoegdhede in die skool, lê egter in die **dekonsentrasie-verhouding**. Die skoolhoof deleger van sy diskresionêre bevoegdhede aan bepaalde, **kundige** personelelede ten einde **doeltreffende werkverdeling** te bewerkstellig. Die benoemde personeellid oefen self 'n keuse uit en neem 'n besluit oor die aangeleentheid.⁴⁸ Aangesien die personeellid egter nie onafhanklik in die skool-gesagstruktuur staan nie, tree hy nie selfstandig op nie maar steeds onder die leierskap van die skoolhoof wat immers die **gesagshebbende** orgaan is. Hoewel die skoolhoof dus werkverdeling toepas deur middel van delegasie van bepaalde bevoegdhede, beteken dit nie dat hy daardeur afstand doen van sy **gesagsposisie** nie. Delegasie van bevoegdhede in die dekonsentrasie-verhouding sluit dus nie gesagsdelegasie in nie. Die skoolhoof bly steeds die gesagshebbende orgaan wat **intern** sowel as **ekstern** (hoewel soms indirek), die **verantwoordelikheid** vir die gedelegeerde handeling dra.

Wetgewing, hetsy dit intern of algemeen geld, kan nie die bevoegdheidsfeer van die skoolhoof volledig afbaken nie. Bowendien is daar ook bepaalde bevoegdhede wat hy aan die gemene reg ontleen, soos tug- en dissipline-bevoegdhede wat noodsaaklik is vir goeie skooladministrasie. Verder is die bestaan van **versweë of hulpbevoegdhede** (en die delegasie daarvan) ook noodsaaklik waar dit **doeltreffende skoolbestuur** bevorder. Die bestaan en delegasie van hulpbevoegdhede tas in elk geval ook nie die **gesagsposisie** van die skoolhoof aan nie.

Ten einde doeltreffende skoolbestuur en -administrasie te handhaaf en te bevorder, is dit van die grootste belang dat die skoolhoof bevoegdhede deleger.⁴⁹ Eweneens is dit noodsaaklik dat die **wyse** waarop bevoegdhede

⁴⁸ Op hierdie wyse help die verskillende departementshoofde die skoolhoof in die opstelling en uitvoering van vakbeleid binne die omvang van algemene skoolbeleid.

⁴⁹ Soos reeds genoem is, kan daar as gevolg van die vervlegte aard van onderwysvoorsiening, nie 'n waterdigte skeiding tussen skoolbestuurs- en opvoedkundige handeling wees nie. Doeltreffende skooladministrasie is egter 'n voorvereiste vir georganiseerde, effektiewe onderrig. Net soos in die bestuursafdeling van die skool, bestaan daar ook delegasie-verhoudings op die **opvoedkundige** terrein: op die opvoedkundige gebied deleger die skoolhoof ook spesifieke bevoegdhede aan onderwysers wat uit hoofde van hulle professionele kundigheid, die geskikste persone is om die handeling uit te voer.

gedelegeer word, bevorderlik is vir goeie administrasie. Alhoewel die werksaamhede van die skoolhoof nie gekortwiek mag word deur rigiede voorskrifte en reëls nie, is dit noodsaaklik dat hy 'n sekere **regsingesteldheid** of **regsbewussyn** in sy hoedanigheid as skoolhoof, ontwikkel.

By die bepaling van die aard en omvang van die skoolhoof se delegasiebevoegdhede, is daar sekere **riglyne** wat gevolg kan word:

- die skoolhoof moet uit hoofde van sy amp en in sy hoedanigheid as professionele leier van die skool, oor sekere kwalifikasies beskik: so moet hy in bepaalde gevalle **self** die bevoegdheid uitoefen; die **uitvoering** van sy besluit oordra of 'n **diskresionêre** bevoegdheid deleger. In al die gevalle word die werkverdeling via die skoolhoof, wat die **gesagshebbende orgaan** is, gekanaliseer;
- uit hoofde van sy gesagsposisie kan die skoolhoof gedelegeerde bevoegdhede terugtrek en aan ander organe deleger; die bevoegdhede terugtrek voordat die handeling voltooi is of self die ingetrekke bevoegdhede uitoefen;
- in bepaalde gevalle waar daar 'n verbod op subdelegasie is beteken dit nie noodwendig dat die skoolhoof nie **advies** mag inwin oor die aangeleentheid nie. Wat egter vasstaan is dat hy die advies kan aanneem of afkeur, en uiteindelik sy eie diskresie kan uitoefen. Dit beteken dat hy self die **finale besluit** daaroor neem;⁵⁰
- die **aard** van die bevoegdhede wat gedelegeer word, moet vasgestel word: om 'n handeling te **reël** en te **beheer** beteken nie dat dit **verbied** mag word nie; om **leiding** te neem en **verantwoordelikheid** te dra beteken dat ander organe wel met die **reëling** en **organisasie** van die aangeleentheid behulpsaam kan wees, maar steeds onder die **leierskap** van die **delegans** wat uiteindelik **verantwoordelik** gehou word;
- die **omvang** van bevoegdhede wat gedelegeer word, moet vasgestel word: in die **ruimtelike** verband beskou, word bevoegdhede binne die **skoolsfeer** uitgeoefen. Dit kan egter verder ingedeel word in bevoegdhede wat binne die mediasentrum-ruimte geld, of sportbevoegdhede

⁵⁰ As algemene uitgangspunt kan gesê word dat administratiewe **wetgewende** bevoegdhede nie verder gedelegeer mag word nie tensy dit uitdruklik of by implikasie so bepaal word. Die wetgewende bevoegdheid om skoolbeleid op te stel berus by die skoolhoof. Hoewel hy self die beleid vorm beteken dit nie dat hy nie die advies van sy adjunk-hoof of departementshoofde mag inroep nie.

wat op die atletiekbaan van toepassing is. Wat **tydsgebondenheid** betref sal sekere bevoegdhede binne bepaalde tydperke uitgeoefen word, byvoorbeeld, gedurende eksamentye, tydens opvoedkundige uitstappies, pouses of wetenskapperiodes;

- die reëls van wetsuitleg moet by die vasstelling van delegasiebevoegdhede gevolg word.

Ten slotte kan gemeld word dat oordeelkundige en gesonde delegasie goeie **bestuursbeleid** is aangesien dit solidariteit bou, 'n spangees skep en kanale vir kommunikasie oopstel. 'n Skoolhoof wat alles self wil doen, gaan homself isoleer en nie daarin slaag om vertroue en solidariteit te kweek nie.

In die volgende afdeling gaan gekonsentreer word op die verskillende **administratiewe handeling**e wat die skoolhoof, as die **administrateur** van die skool, uitoeft.⁵¹ Die **interne** werking van hierdie handeling binne die skoolsubstruktuur, sal beklemtoon word.

Opsomming

Delegasie van bevoegdhede in die onderwysstruktuur, is primêr gerig op werksverdeling en doeltreffende administrasie. Binne die interne onderwysfeer delegeer die hoër orgaan sy bevoegdhede aan 'n laer orgaan en die vraag ontstaan wat die omvang van hierdie bevoegdhede is, en of die delegasie daarvan geoorloof is.

Die gesagspatroon is uiteenlopend: verskillende substrukture met hulle eie interne gesagslyne word deur koepel-gesagstrukture saamgebind om dan uiteindelik die onderwysstruktuur in sy geheel saam te heg. Die eienskappe van dewolusie, dekonsentrasie en desentralisasie staan sentraal in die gesagstruktuur van die onderwys: die “geslotenheid” van die ou stelsel word teëgewerk deur die inskakeling van 'n breë spektrum van “onderwys-vennote”.

Wetgewing word normaalweg as die belangrikste magtigingsbron van die orgaan se funksies en bevoegdhede (en die delegasie daarvan) gesien. Die gemene reg en regspraak vorm egter ook belangrike bronne. In die geval van regspraak (hofbeslissings) speel die howe deur die toepassing van uitlegreëls, 'n belangrike rol om die bestaan van verskeë bevoegdhede en

⁵¹ Die genoemde riglyne moet ook in gedagte gehou word by die bespreking van die afsonderlike administratiewe handeling wat later volg.

hulpbevoegdheid binne die konteks en oogmerk van die betrokke wetgewing af te lei.

In die skoolsubstruktuur is die skoolhoof die sentrale gesagsfiguur en die spil waarom bestuursbevoegdheid en die delegasie daarvan, draai. Die skoolhoof ontleen sy gesagsposisie aan die feit dat hy as skoolhoof, die professionele leier van die skool is. Hierdie gesagshoedanigheid is onderliggend aan sy wye bestuurs-, leidings-, organisasie-, en kontrolebevoegdheid.

Wanneer die orgaan soos in die gevalle wat hierbo bespreek is, vermoedelik sy bevoegdheid oorskry het (**ultra vires** optree), en 'n dispuut of onsekerheid daaroor ontstaan, kan die veronregte van interne **administratiewe onderwyskontroles** gebruik maak om die geskil op te los. 'n Interne onderwysbeheerliggaam sal die saak heroorweeg en 'n besluit volgens voorgeskrewe onderwysmaatreëls neem. Naas interne kontrole-maatreëls bestaan egter ook **geregtelike kontrole** deur die burgerlike howe. In bepaalde gevalle kan die veronregte wat nie 'n bevredigende oplossing vir sy saak binne die interne kontrolestruktuur vind nie, na die burgerlike howe vir die hersiening van sy saak appelleer.⁵²

7. ADMINISTRATIEWE ONDERWYSHANDELINGE

7.1. Inleiding

Daar word in hierdie afdeling gekonsentreer op **bestuurshandeling binne die skoolsubstruktuur**: dit wil sê, administratiewe bestuurshandeling wat deur die skoolhoof in sy hoedanigheid as “bestuurder” en “beleidmaker” van die skool uitgeoefen word. Verder word gekyk na delegasie van bevoegdheid aan sy adjunk-hoofde, departementshoofde en ander onderwysers. Uiteraard sal hierdie handeling **intern** binne die skoolopset gelding hê maar weens die vervlegte aard daarvan, kan dit ook **ekstern** werking vind wanneer die leerling, sy ouer of ander individue of groepe daarby betrokke raak. Hieronder word egter hoofsaaklik op die **interne** werking van hierdie handeling klem gelê: dit wil sê, die werking binne die skoolsubstruktuur.

Die dag-tot-dag skooladministrasie is 'n gekompliseerde taak met 'n verskeidenheid fasette. Soos reeds hierbo genoem is, vorm die skoolsubstruk-

⁵² Oor interne en geregtelike kontrole word hieronder meer gesê.

tuur, as 'n komponent van die onderwysadministrasie, deel van die **staats-administrasie** wat binne die sfeer van die tradisionele **uitvoerende gesag** val. Nieteenstaande die uitvoerende aard van hierdie organe – onderwysliggame en -organe gee immers **uitvoering** aan openbare onderwysbeleid – moet die skoolbeleid volgens **voorgeskrewe voorskrifte** of **reëls** opgestel word. Verder moet daar ook **beheer** oor die uitvoering van hierdie handelinge plaasvind. **Skoolbestuur**, binne die skool as 'n substruktuur in die onderwysstelsel, dek die **volledige administratiefregtelike gebied** van die **onderwysreg** aangesien 'n verskeidenheid van onderwysorgane en -liggame (die skoolhoof en sy personeel) verskillende take uitoefen, soos:

- a. **Administratiewe wetgewende handelinge** wat te make het met die opstel van skoolbeleid en -reëls;
- b. **Administratiewe kontrole-handelinge** waar 'n hoër liggaam/orgaan (die hersieningsliggaam, die skoolhoof) beheer uitoefen oor die handelinge van laer liggame/organe;
- c. **Suiwer administratiewe handelinge** wat gewoonlik binne 'n individuele regsverhouding ontstaan omdat 'n individu of 'n besondere groep individue (die skoolhoof of die onderwysers van die besondere skool) daarby betrokke is.

Al hierdie handelinge bly steeds administratiewe handelinge van die onderwysadministrasie: die rede vir die onderskeid tussen die verskillende soorte handelinge, is te wyte aan die feit dat **verskillende regsgevolge** daaraan toegeskryf kan word. Wat egter van uiterste belang is, is dat die burgerlike howe nie maklik inmeng in hierdie **interne administratiewe handelinge** van die skool nie omdat dit as **praktiese skooladministrasie en -beleid** beskou word, en geag word dat die skoolhoof in sy hoedanigheid as **professionele leier**, die geskikste orgaan is om hierdie handelinge uit te oefen. Die jurisdiksie van die howe is egter nie **uitgesluit** nie en in uitsonderlike gevalle, wat hieronder bespreek sal word, kan die hof tussenbeide tree.¹

¹ In **Cape Teachers Professional Association and Others v. Minister of Education and Others** 1986 4 SA 412 (K) het die hof ingegaan op die legaliteit van beleidsbesluite deur die betrokke Minister van Onderwys. Die Minister het geweier om aan leerlinge as gevolg van die onrusituasie, uitstel vir eksamenskryfte verleen. Die Cape Teachers Professional Association nader toe die hof om die aangeleentheid te laat hersien. Die hof beslis dat aangesien daar geen bewys van ongeoorloofde doel, *mala fides* of gebrek aan aandagbesteding aan die saak, bestaan nie, die hof nie mag inmeng in hierdie owerheidsbesluit nie.

7.2. Administratiewe wetgewende handeling

Administratiewe wetgewende handeling is **algemene voorskrifte met bindende regsrag** wat binne die skoolsubstruktuur geld. Deur middel van hierdie handeling word wetgewing (wat natuurlik kwasi-wetgewing insluit) van die **staatsadministrasie** opgestel. Administratiewe onderwyswetgewing is gewoonlik **gedelegeerde (ondergeskikte)** wetgewing wat op **tweede- en derdevlak** aangeneem word. In die skoolsubstruktuur (op derdevlak) is dit by uitstek skoolbeleid en -reëls wat deur die wetgewende orgaan, die skoolhoof, opgestel word.

Administratiewe wetgewende handeling moet aan sekere vereistes voldoen, onder andere:

- a. Administratiewe wetgewende handeling soos proklamasies en regulasies sê **algemene regsverhouding** omdat dit algemeen-geldend is. Binne die onderwys is daar egter ook **interne wetgewing** wat slegs **interne** gelding het, soos die verskillende onderwysdepartemente se handleidings en rondskrywes aan skole en skoolhoofde. Dit is veral op hierdie interne ondergeskikte wetgewing waarop hier gekonsentreer word aangesien die skoolhoof kragtens hierdie voorskrifte sy skoolbeleid en -reëls gaan opstel;²
- b. Ingevolge die Interpretasiewet 33 van 1957 is daar spesifieke uitlegreëls wat op die uitvaardiging, herroeping en wysiging van administratiewe wetgewing van toepassing is;³
- c. Die mag om 'n **wetgewende** bevoegdheid verder te deleger, bestaan slegs waar dit uitdruklik of by noodwendige implikasie in die wetgewing bepaal word.⁴

² Die bindende regsrag van ondergeskikte wetgewing wat interne gelding het, mag nie onderskat word nie. In dieselfde mate as wat algemeen-geldende wetgewing bindend vir die onderdaan buite die onderwysstelsel is, is interne wetgewing bindend vir die skoolhoof en sy onderwysers.

³ Ingevolge die Interpretasiewet is die uitlegreëls ook van toepassing op enige "maat-reël wat die krag van wet het". Uitleg van wette word hieronder breedvoerig bespreek.

⁴ Die skoolhoof ontleen sy amp en bevoegdhede aan verskillende parlementêre (magtigende of hoof-) wetgewing en ander tweedevlak-wetgewing (ministeriële regulasies, provinsiale ordonnansies en proklamasies). Wat sy interne administratiewe wetgewende bevoegdhede betref word dit veral aangetref in die rondskrywes en handleidings van die onderwysdepartemente. Indien in die **Handleiding vir Algemene Skoolorganisasie** spesifieke wetgewende bevoegdhede, soos die beplanning van 'n omvattende skoolbeleid, aan die skoolhoof gedelegeer word, word nie maklik aanvaar dat hy die mag het om hierdie bevoegdhede aan die adjunk-hoof te subdeleger nie. Daar moet uitdruklik of by noodwendige implikasie bepaal word dat die adjunk-hoof skoolbeleid mag opstel. Dit blyk

Die skoolhoof het omvattende interne wetgewende bevoegdheide om **binne die breë riglyne van algemene en eie onderwysbeleid**, sy eie skool se beleid op te stel en uit te bou. Dit sluit in die opstel van voor-skrifte en reëls ten aansien van beplanning, organisasie, leiding, bestuur en kontrole. Aan die hand van die departementele **Handleiding**⁵ moet vasgestel word welke wetgewende bevoegdheide gesub-deleer kan word en wat die aard en omvang van die bevoegdheide is. Waar die skoolhoof opdrag gee dat sy besluit uitgevoer word, en dit bloot 'n meganiese handeling sonder enige diskresie van die personeel is wat dit uitvoer, behels, sal dit binne die riglyne van die **eenvoudige mandaat** of opdrag val.⁶

Soos reeds hierbo genoem is, sal die subdelegering van die skoolhoof se wetgewende bevoegdheide binne die **dekonsentrasie-verhouding** met groot versigtigheid benader moet word. Die skoolhoof is die **bestuurder** van die skool en neem leiding in al die gevalle waar die bepaling en opstelling van skoolbeleid- en reëls ter sprake kom. Binne die sfeer van algemene skoolbeleid is daar egter **spesifieke gespesialiseerde terreine** waar die skoolhoof die hulp van sekere senior personeellede moet inroep ten einde behulpsaam te wees met die opstel van algemene skoolbeleid.⁷ Die skoolhoof bly steeds die **verantwoordelike orgaan** wat **aanspreeklik-**

⁴ vervolg egter nie uitdruklik die geval te wees in die **Handleiding** nie. Daar word egter ook uitdruklik bepaal dat absolute afbakening van funksies onmoontlik is en juis vanweë die feit dat die hoof die **professionele leier** (administrateur) van die skool is, sou hy hier sy diskresie kon uitoefen en die adjunk-hoof aanstel om besluite oor skoolbeleid te neem en dit uit te voer. Die adjunk-hoof kan egter nie selfstandig skoolbeleid opstel nie maar doen dit steeds onder die leiding van die skoolhoof wat ook die **verantwoordelikheid** dra (en aanspreeklik gehou word) vir hierdie handeling en dit selfs aan 'n ander adjunk-hoof kan oordra. Mens sou hier kon aflei dat die verskillende klasonderwysers by noodwendige implikasie die bevoegdheid het om individuele klasbeleid (klasreëls) op te stel: natuurlik binne die trefwydte van die skoolbeleid soos dit deur die skoolhoof bepaal word. Dit lyk dus of die riglyne by die **dekonsentrasie-verhouding** hier van toepassing gemaak kan word.

⁵ Die **Handleiding** waarna hier verwys word is die **Handleiding vir Algemene Skoolorganisasie** 1986 TOD. Soortgelyke handleidings sal in die ander provinsies van toepassing wees.

⁶ 'n Praktiese voorbeeld op hierdie gebied is die skoolhoof wat die departementshoof, die sekretaresse of die tikskrifonderwyseres vra om die skoolbeleid oor te skryf of te tik en onder al die personeellede te versprei.

⁷ Die skoolhoof ('n taalonderwyser) het nie al die kundigheid om die sportbeleid van die skool op te stel nie. Die sportorganiseerder moet dus saamwerk om die bepaalde reëls in dié verband saam te stel. Laasgenoemde werk onder die leiding van die hoof maar het tog 'n wye diskresie om binne die veld van sy professionele kennis en ervaring die geskikste reëls vir sportbeleid saam te stel. Die skoolhoof bly uiteindelik die orgaan wat verantwoordelik gehou word vir hierdie interne administratiewe wetgewende handeling. Talle soortgelyke voorbeelde kan binne die skoolsubstruktuur genoem word: skoolbeleid en reëls ten aansien van die beplanning en bedryf van die mediasentrum wat met die hulp van die mediasentrumonderwyser

heid opdoen indien hierdie wetgewende handeling nie voldoen aan die voorskrifte van die **Handleiding** en ander magtigende wetgewing nie. Daarom kan hy ook hierdie bevoegdheid aan 'n ander geskikte personeel oordra indien die taak nie na wense gedoen word nie, of die bevoegdheid selfs terugtrek voordat die taak afgehandel is.⁸ Daar kan dus hier gesê word dat alhoewel daar nie uitdruklik in die **Handleiding** bepaal word dat die skoolhoof hierdie bevoegdhede kan deleger nie, daar geag moet word dat hierdie bevoegdheid by **noodwendige implikasie** bestaan aangesien die skoolhoof as die **professionele leier** van die skool, **praktiese en doeltreffende skooladministrasie moet handhaaf en bevorder**. Hierdie bevoegdhede van die skoolhoof kan egter ook as noodsaaklike **versweë of hulpbevoegdhede** beskou word waarsonder die erkenning daarvan, doeltreffende skooladministrasie kwalik kan bestaan.⁹

Die **aanspreeklikheid** van die skoolhoof vir hierdie handeling beteken dat die superintendent van skole of 'n ander bevoegde **beheerorgaan** in die onderwysdepartement, hom oor hierdie aangeleentheid kan aanspreek indien die regte, bevoegdhede en voorregte van sekere personele deur sy handeling aangetas is. Die handeling van die skoolhoof moet dus **billik en regverdig** wees en daarom moet die hoër beheerorgaan dit toets aan die **geldigheidsvereistes** wat op **alle administratiewe handeling** van toepassing is. Indien die skoolhoof onreëlmatig opgetree het en 'n onderwyser se regte, bevoegdhede en voorregte daardeur geraak word, moet die saak reggestel en interne dissiplinêre- of tugmaatreëls teen hom toegepas word.

Volledigheidshalwe moet opgemerk word dat die delegasie van wetgewende bevoegdhede kragtens die **desentralisasie-verhouding** nie **binne** die skoolstruktuur plaasvind nie. Wanneer die skoolhoof aan die adjunk-hoof wetgewende bevoegdhede deleger beteken dit nie dat laas-

⁷ **vervolg** saamgestel word; koshuisbeleid en -reëls wat in samewerking met die koshuisouers opgestel word.

⁸ Wanneer die skoolhoof 'n wetgewende bevoegdheid aan die sportorganiseerder (voorbeeld hierbo) deleger, kan laasgenoemde dit nie verder aan 'n ander sportonderwyser subdeleger nie. In die praktyk kan dit die gevolge inhou dat die junior sportonderwyser nie oor die nodige kundigheid vir hierdie taak beskik nie. Verder sou die kontrole of leiding wat die skoolhoof steeds moet uitoefen (in hierdie geval via die sportorganiseerder) erg bemoeilik word. In hierdie geval sou die reël **delegatus delegare non potest** dus toepassing vind: die sportorganiseerder, as gedelegeerde, mag die bevoegdheid nie verder subdeleger nie.

⁹ Die erkenning van versweë of hulpbevoegdhede moet getoets word aan die basiese riglyne wat hierbo genoem is.

genoemde selfstandig en onafhanklik optree nie. Die **oorkoepelende** aard van die desentralisasie-verhouding word egter goed geïllustreer deur die feit dat dit hier twee verskillende substrukture in die onderwysstelsel verbind, naamlik, die skool en die onderwysdepartement. Die wetgewende bevoegdhede van die **skoolhoof** word in hierdie geval deur die **Handleiding** van die **onderwysdepartement** bepaal. Die skoolhoof is die selfstandige orgaan wat verantwoordelikheid dra, maar onderhewig is aan die **beheer of kontrole** van die beheerliggaam/orgaan in die onderwysdepartement.

7.3. Administratiewe kontrole-handelinge

Binne die onderwysstruktuur is daar 'n kragtige struktuur van **interne kontrole**. Van die bekendste beheerliggame of -organe wat hier genoem kan word is die **onderwysberoepsrade** wat die professionele optredes van onderwysers kontroleer en die verskillende **hoër staatsliggame of -organe** wat die onderwyser se optrede in die openbare onderwysfeer beheer.¹⁰ Hierdie verskillende wyses van interne kontrole bied 'n uiters doeltreffende manier om administratiewe onderwysgeskille op 'n vinnige en goedkoop wyse op te los. Die **struktuur** van interne kontrole en die wyse waarop dit gebruik moet word, word gewoonlik in wetgewing aangetref.

Die administratiewe beheerliggaam sal die administratiewe saak wat voor hom dien op 'n volledige wyse heroorweeg. Dit beteken dat nuwe getuienis aangehoor kan word, bykomende ondersoeke gelas kan word en 'n besluit wat verskil van die vorige een, geneem kan word. Wanneer die skoolhoof uit hoofde van sy gesagsposisie 'n administratiewe geskil tussen personeellede besleg, beteken dit dat sy besluit **intern bindend** is op die betrokke personeellede. Sy besluit hoef egter **nie finaal** te wees nie aangesien die onderwysers die saak verder in hoër beroep kan neem indien hulle ontevrede is oor die besluit, of, indien die skoolhoof tydens sy oorweging van die saak onreëlmatig opgetree het.

¹⁰ Binne die interne skoolopset oefen die skoolhoof beheer uit oor die handelinge wat onderling tussen sy personeellede plaasvind. Die tugkomitee van die FOR sal naamlik dissiplinêre stappe teen die Blanke onderwyser neem nadat 'n klag deur die skoolhoof teen die onderwyser aanhangig gemaak is. Die administrateur/direkteur/minister/superintendent kan ook in gepaste gevalle optree nadat 'n onderwyser hom skuldig gemaak het aan onbekwame of wangedrag. (Dit blyk dat in die nuwe regulasie wat ingevolge Wet 103 van 1986 – art 14 – uitgevaardig is, daar gepoog word om ondersoeke wat teen onderwysers ingestel kan word te koördineer: weens die verteenwoordigende aard van die tugkomitee en die FOR in sy geheel, word 'n ondersoek na wangedrag deur die onderwysdepartement en dissiplinêre optrede deur die FOR, gekombineer omdat lede van die **onderwysdepartement** en die **FOR**, asook ander **verteenwoordigers**, nou op die tugkomitee dien.)

Die besluit van die skoolhoof, en al die ander interne beheerliggame, skep egter **nie regspraak** nie omdat hierdie hersieningshandeling nie voldoen aan die vereistes wat vir 'n **regspreekende handeling** gestel word nie. Regspreekende handeling is gewoonlik **gesaghebbend, finaal en bindend**. Die skoolhoof het naamlik nie die kwalifikasies van 'n regspreekende amptenaar nie; volg nie hofprosedures nie; kan self sy vorige besluit heroorweeg en kan op 'n ander geleentheid 'n verskillende besluit neem alhoewel die feite wat voor hom dien, soortgelyk of identies met 'n vorige saak is.¹¹

In die skoolopset is daar egter talle **interne kontrole**-handeling wat deur die skoolhoof uitgevoer word wat, alhoewel dit streng gesproke **suiwer administratiewe handeling** is, **eienskappe** van regspreekende handeling toon. Hier dink mens aan die **administratiewe handeling** waar die skoolhoof 'n **diskresie uitoefen wat die regte, bevoegdhede en voorregte** van die onderwyser aantast.¹²

Hoewel die interne hersieningsliggame nie regspreekende liggame is nie beteken dit nie dat die kontrole-handeling nie aan die basiese beginsels van billikheid en regverdigheid hoef te voldoen nie. Die skoolhoof en die ander beheerliggame moet steeds regtens korrek optree en derhalwe moet die handeling ook voldoen aan die **geldigheidsvereistes vir alle administratiewe handeling**.¹³

Daar kan na die verskillende hoër beheerliggame in die onderwysstelsel as **administratiewe onderwystribunale** verwys word. Administratiewe tribunale het egter 'n besondere regstatus en alhoewel hulle nie “administratiewe regspraak” skep nie, word daar op gesaghebbende wyse na hulle objektiewe en billike beslegting van administratiewe geskille verwys. Of daar tereg na al die beheerliggame in die onderwys as onderwystribunale verwys kan word, bly 'n ope vraag omdat hierdie tribunale nie altyd volgens bevoegdhede en prosedure, duidelik omskryf is nie.

¹¹ Daar is weinig voorbeelde van **administratiewe** liggame wat wel regspreekende handeling verrig omdat hierdie liggame in wese eintlik **hove** is. Voorbeelde van sulke administratiewe hove is die Waterhof, die Hof van die Kommissaris van Binnelandse Inkomste, die Hof van die Kommissaris van Patente. Sien ook die bespreking oor geregtelike kontrole hieronder.

¹² Hierdie handeling word hieronder onder **suiwer administratiewe handeling** bespreek. In regsprake word na hierdie handeling as **kwasie-judisiële handeling** verwys. Dit word van die ander administratiewe handeling onderskei omdat die **reëls van natuurlike geregtigheid** gewoonlik hier toepassing vind.

¹³ Daar word hieronder breedvoerig ingegaan op die interne en eksterne beheer oor administratiewe handeling.

7.4. Suiwer administratiewe handelinge

Hou in gedagte dat administratiewe kontrole-handelinge soos hierbo bespreek is, ook eintlik onder suiwer administratiewe handelinge tuishoort maar om doelmatigheidsredes afsonderlik bespreek is.

In die bespreking van suiwer administratiewe handelinge binne die **interne** skoolsstruktuur, word weer eens gekonsentreer op die skoolhoof as die **outeur** van hierdie handelinge. Die skoolhoof het dus, benewens sy kontrole- (beheer) en wetgewende bevoegdhede wat hierbo bespreek is, ook die bevoegdheid om skoolbeleid en -reëls **uit te voer** of te implementeer. In die uitoefening van hierdie take kan dit gebeur dat die regte, bevoegdhede en vryhede van 'n onderwyser of 'n bepaalde groep onderwysers aangetas word. Daar word dus hier 'n basiese onderskeid gemaak tussen handelinge wat regte, bevoegdhede en voorregte aantas en handelinge wat **n**ie regte, bevoegdhede en vryhede aantas nie. In beide gevalle groei die suiwer administratiewe handelinge uit 'n **individuele regsverhouding**: met ander woorde, 'n individuele onderwyser of 'n groep onderwysers raak betrokke by die administratiewe handeling wat deur die skoolhoof uitgeoefen word ongeag die feit of regte aangetas word of nie.

7.4.1. Interne handelinge wat nie regte en voorregte raak nie

Hierdie handelinge wat deur die skoolhoof uitgevoer word val **buite** die bestek van die houe se hersieningsbevoegdheid juis omdat daar geen regte en voorregte, waaroor 'n hof uitsluitel moet gee, aangetas word nie. Die skoolhoof is byvoorbeeld verantwoordelik vir die werksverdeling van onderwysers ooreenkomstig hulle professionele kennis en ervaring. Die senior onderwyser in Afrikaans, wat graag slegs die beste senior taalklasse wou onderrig, kan hom nie by die hof gaan bekla indien die skoolhoof al die senior taalklasse in die skool aan hom toewys nie. Selfs indien 'n tydgenoot van hom, met dieselfde kwalifikasies en ondervinding, by 'n ander skool slegs die beste senior taalklasse onderrig, kan hy steeds nie hierdie wye diskresie-uitoefening van sy skoolhoof by die hof gaan bekla nie.¹⁴

¹⁴ Daar is talle voorbeelde van die skoolhoof se wye diskresionêre bevoegdhede wat uit sy omvattende beplannings-, leidings-, organisatoriese, en beheerfunksies spruit. Die senior sportonderwyser wat die senior rugbyspanne moet afrig kan nie die hof nader omdat hy soveel meer van sy vryetyd (as byvoorbeeld die junior rugbyafrigters) moet afstaan aan die afrigting van die senior spanne nie. Die taalonderwyser kan nie sy ontevredenheid by die hof bekla indien die skoolhoof hom tydelik aanstel om in sy vryperiodes die klasse van die senior taalonderwyser, wat siek is, waar te neem nie.

Uiteraard sal die betrokke onderwyser in die bogenoemde geval sy ontevredenheid oor die handeling van die skoolhoof uitspreek. Hierdie aangeleentheid is waarskynlik reeds vóór die besluitneming deur die skoolhoof, deurdringend bespreek alhoewel 'n ander uitweg nie gevind kon word nie. Wat egter vasstaan is dat die hof onder hierdie omstandighede die wye diskresionêre bevoegdhede van die skoolhoof erken en respekteer en nie sal inmeng nie. Daar kan egter nie gesê word dat hierdie optredes in 'n klas **nie-beregbare** administratiewe handeling val nie. Die skoolhoof moet steeds die **openbare onderwysbelang** nastreef: in hierdie gevalle beteken dit dat hy steeds binne die nasionale en eie onderwysbeleid, met die leerkragte tot sy beskikking, die beste moontlike onderriggeleenthede aan die leerlinge moet verskaf. Wanneer die diskresie-uitoefening van die skoolhoof dus nie ooreenstem met die bevoegdhede wat deur die reg (hier deur middel van wetgewing: sentrale en ondergeskikte wetgewing waaronder die **Handleiding** ingesluit is) aan hom toegeken is nie, en die skoolhoof weier om die saak te heroorweeg, kan die hof in hierdie gevalle genader word om die aangeleentheid te hersien.¹⁵

In die uitoefening van sy wye diskresionêre bevoegdhede bepaal die skoolhoof ook die **wyse of prosedure** waarvolgens sekere handeling verrig moet word. Die skoolhoof kan naamlik kragtens sy beplanningsfunksies, bepaalde werkkomitees, dagbesture of subkomitees aanstel om hom te **adviseer** in die beplanning van roosters, 'n jaarprogram en die hantering van en beheer oor handboeke, voorrade en onderwys hulpmiddels.¹⁶ Die betrokke adviesliggame lewer advies maar neem **nie besluite** namens die skoolhoof nie. Verder hoef die skoolhoof nie die advies aan te neem nie en moet in elk geval sy eie **diskresie** gebruik wanneer hy sy **finale besluit** oor die aangeleentheid neem. Indien die skoolhoof sy eie diskresionêre bevoegdhede aan die adviesliggame oordra sou dit 'n **ultra vires**-optrede aan sy kant wees en die aangeleentheid kan in hoër interne beroep geneem

¹⁵ Onder sulke omstandighede het die skoolhoof buite sy bevoegdhede – **ultra vires** – opgetree en sal die korrekte prosedure wees om eers die hoër hersieningsliggaam binne die onderwysstruktuur – die administrateur, minister of die direkteur – te nader op grond van die beweerde onbekwame optrede van die skoolhoof. Die wetgewende maatreëls wat hierdie **interne beheer** uiteensit, moet dus bestudeer word. Onder gepaste omstandighede kan die onderwyser egter waar **groot magsoorskryding (ultra vires)** plaasgevind het en sy persoonlike regte en voorregte wel aangetas is, die hof regstreeks nader sonder gebruikmaking van die interne beheerstruktuur.

¹⁶ Ander voorbeelde van soortgelyke adviesliggame wat die skoolhoof in die uitvoering van sy bevoegdhede bystaan is sportkomitees wat advies lewer oor die skool se sportaangeleentheid; vakkomitees wat advies lewer oor vakbeleid; evalueringskomitees wat advies lewer oor die evaluering van leerlinge; die veiligheidskomitee wat die skoolhoof adviseer oor skool- en leerlingveiligheid.

word. Slegs in **uitsonderlike** gevalle waar regte en voorregte aangetas word kan in hoër beroep na die hof gegaan word.

Die skoolhoof se bevoegdheid om **prosedures** te reël kan ook as noodsaaklike **versweë of hulpbevoegdhede** beskou word solank dit binne die openbare onderwysbeleid val en voldoen aan die algemene legaliteitsbeginsel in die onderwysreg.¹⁷

7.4.2. Interne handelinge wat regte en voorregte raak

Uit hoofde van die skoolhoof se wye diskresionêre bevoegdhede ten aansien van beplanning, leiding, organisasie, kontrole en beheer binne die skool, kan dit gebeur dat hy in die uitvoering van sy handelinge die regte, bevoegdhede en vryhede van sekere personeellede aantas.

Alhoewel die skoolhoof die professionele leier van die skool is, moet genoem word dat hyself en al sy personeellede onder die beskerming van 'n betrokke **professionele onderwysberoepsraad** staan.¹⁸ Soos reeds hierbo genoem is, tree spesiale komitees van hierdie rade namens geregistreerde onderwysers op en pas **interne tug- en dissiplinêre maatreëls** toe teen onderwysers wat die voorskrifte van die professionele gedragskode oortree.

Daar bestaan egter ook, vanuit die oogpunt van die **onderwysdepartemente**, wetgewing wat byvoorbeeld **onbekwame gedrag of wangedrag** van onderwysers omskryf en gepaste **prosedures en optredes** voorskryf teen oortreders. Hierdie wetgewing is op **alle** onderwysers wat **openbare onderwys** gee (natuurlik binne die trefkrag van die wet), van toepassing. Die onderwyser, met sy besondere **professionele status** as 'n onderwyser, maar ook **amptenaarstatus** uit hoofde van sy posisie as verteenwoordiger van 'n **orgaan van die staat**, word dus uit beide oorde, waar sy regte, bevoegdhede en voorregte in gedrang kom, beskerm.¹⁹

Die skoolhoof as die professionele leier in die skool is verantwoordelik vir **skooladministrasie**, maar is terselfdertyd ook die sleutelpersoon en leier op **professionele vlak**. Uit hoofde van sy gesagsposisie in die **interne**

¹⁷ Die legaliteitsbeginsel word hieronder bespreek.

¹⁸ Daar moet in ag geneem word dat daar nog nie amptelik erkende onderwysberoepsrade vir alle onderwysers ingestel is nie. Hierdie aangeleentheid geniet tans die aandag van die onderwysowerhede.

¹⁹ Beskerming uit hoofde van die onderwysberoepsraad is gemik op die beeld van die onderwysprofessie terwyl beskerming by wyse van die onderwysdepartemente, die openbare onderwysbeeld oordra.

skoolopset kan dit gebeur dat hy deur middel van die uitoefening van sy diskresionêre bevoegdheide, die regte, bevoegdheide en vryhede van sy personeellede aantast – hetsy dit op direkte of indirekte wyse geskied.²⁰ Juis vanweë sy **gesagsposisie** is hy **geregtig** om onder spesiale omstandighede regte, bevoegdheide en voorregte aan te tas. Die sportorganiseerder van die skool het naamlik op verskeie geleenthede groot ontevredenheid by die skoolhoof en sy kollegas uitgelok oor die onbekwame wyse waarop hy reëlings vir groot skoolsportbyeenkomste getref het. Die skoolhoof besluit om die sportonderwyser wat tweede in bevel is, in beheer te plaas vir die volgende sportbyeenkoms. Die sportorganiseerder kla by die skoolhoof dat sy geleentheid om vir 'n merietetoekenning oorweeg te word hierdeur benadeel word en dat dit ook sy geleentheid tot indiensopleiding en personeelontwikkeling beïnvloed. Aantasting van die sportorganiseerder se regte, bevoegdheide en voorregte kan slegs geregverdig word indien die skoolhoof dit kragtens sy **gesagsposisie** op 'n **billike en regverdige** wyse aantast. Dit wil sê, die keuse-uitoefening (**diskresie**) wat die skoolhoof uitoefen wat moontlik die sportorganiseerder se regte en voorregte kan aantast, moet op 'n **regtens billike en regverdige** wyse plaasvind. Soos hierbo genoem word is hierdie diskresionêre bevoegdheid immers 'n **regsbevoegdheid** en dus **regsgebonde**. Indien sy regte, bevoegdheide en voorregte egter op 'n onreëlmatige wyse aangetas word en daardeur **onbillike en onregverdige gevolge** vir hom ontstaan, kan hy die skoolhoof nader om sy saak te heroorweeg. Indien die skoolhoof onder sekere omstandighede dit nie selfkan heroorweeg nie, sal die sportorganiseerder hom op die **hoër interne beheerliggame** soos die onderwysberoepsraad of die administrateur/direkteur/superintendent/minister, na gelang van geval, beroep. Onder bepaalde omstandighede kan hy natuurlik die burgerlike hof regstreeks nader.

Om vas te stel of die skoolhoof onder hierdie omstandighede wel regverdig en billik opgetree het moet die handeling, soos al die vorige handeling, getoets word aan die **regsvereists wat vir geldige administratiewe handeling** gestel word.

7.5. Die regskrag en werking van administratiewe handeling

(Gedeeltes van hierdie bespreking is reeds elders ingewerk. Wat volg is slegs 'n breë samevatting).

²⁰ Die skoolhoof het 'n wye diskresie oor die volgorde waarin hy onderwysers vir merietetoekennings benoem; hy tref die interne reëlins en stel die rooster op vir langverlof en studieverlof; hy gee getuigskrifte aan personeellede; hy beveel personeellede aan vir indiensopleiding.

Die regs krag van 'n administratiewe handeling is die **werking** daarvan in die reg. 'n Handeling het **formele** en **materiële** regs krag wat gewoonlik terselfdertyd en aanvullend tot mekaar bestaan. Die formele regs krag beteken dat die **geldigheid** van die handeling nie deur 'n ander administratiewe orgaan of 'n hof ongedaan gemaak kan word nie, terwyl materiële regs krag beteken dat die handeling bepaalde **regsgevolge** het. Die meeste administratiewe handelinge het volledige materiële regs krag as aan al die totstandkomingsvereistes voldoen is, maar sal eers formele regs krag hê as die bestaan daarvan nie meer deur 'n ander administratiewe orgaan of die hof ongedaan gemaak kan word nie.²¹

'n **Ongeldige** administratiewe handeling het geen regs krag nie, en sodra die hoër administratiewe beheerorgaan of die hof dit ongeldig verklaar het, word dit 'n **nietige** handeling waaraan die betrokke individu hom nie meer hoef te steur nie.²² 'n **Gebrekkige** administratiewe handeling het wel regs krag, en kan afgedwing word tot tyd en wyl die bevoegde beheerorgaan of die hof dit ongeldig verklaar. Só 'n handeling is dus **vernietigbaar**.

By die vraag na die **opheffing** van die regs krag van administratiewe handelinge moet op die besondere **tipe** handeling gelet word. 'n Administratiewe wetgewende handeling kan deur die betrokke wetgewende liggaam (outeur) herroep of gewysig word nadat dit in werking getree het. Die outeur mag egter nie sy handelingsonder uitdruklike of noodsaaklike magtiging **terugwerkend** herroep nie aangesien individuele verhoudings tot stand kon kom waarkragtens individue regte, voorregte en verpligtinge kon verkry het. In die geval van administratiewe kontrole-handelinge en suiwer administratiewe handelinge moet tussen **geldige** en **ongeldige** handelinge onderskei word. Kortweg kan gesê word dat 'n ongeldige handeling deur die outeur daarvan gewysig kan word, mits die individu nie daardeur regte verkry het nie en mits die individu die saak nog nie voor 'n

²¹ Indien in 'n onderwyswet bepaal word dat die minister regulasies oor diensvoorwaardes van onderwysers moet uitvaardig, het hierdie wet nie materiële regs krag alvorens die bepaalde regulasies uitgevaardig is nie. Die wet het wel formele regs krag aangesien 'n hof nie die geldigheid van die wet kan toets nie.

²² Wanneer 'n hoër beheerliggaam die skoolhoofse handeling ongeldig verklaar kan daar, na gelang van geval, intern teen hom opgetree word. Hy kan naamlik instruksies kry om die handeling op die korrekte wyse uit te oefen; die hoër orgaan kan self die handeling uitoefen; interne tugstappe kan teen hom geneem word. Die personeellid wat deur die ongeldige handeling benadeel is kan, na gelang van geval, in sy vorige posisie (voordat die handeling uitgevoer is) herstel word of ander interne vorms van regstelling of vergoeding kan aangewend word.

hoër beheerliggaam of die hof aanhangig gemaak het nie.²³ In die geval van geldige handeling moet, onder andere, tussen begunstigende en belastende handeling onderskei word. Waar die administratiewe orgaan 'n individu belas het, kan hy te eniger tyd self hierdie belastende handeling wysig aangesien die individu dan daardeur begunstig sal word; waar 'n begunstigende handeling ter sprake kom, sal die outeur dit slegs self kan wysig of terugtrek wanneer hy uitdruklik of by noodwendige implikasie daartoe gemagtig is – so 'n optrede sal natuurlik die individu benadeel.²⁴ In laasgenoemde geval word die saak gewoonlik deur 'n hoër beheerliggaam of die hof, na gelang van geval, beoordeel.

Hou in gedagte dat die administratiewe orgaan as outeur van 'n handeling, te eniger tyd sy **onvoltooide** handeling kan heroorweeg. Wat hierbo bespreek is, geld dus net vir **voltooide administratiewe handeling**. Wanneer die orgaan dus **finale** met sy handeling afgereken het en nie weer daarop kan ingaan nie, word gesê dat hy **functus officio** ten opsigte daarvan is.

Opsomming

In hierdie afdeling is die interne bestuurshandeling van die skoolhoof beklemtoon. Dit is egter nie moontlik om 'n waterdigte skeiding tussen interne en eksterne handeling te maak nie aangesien interne handeling dikwels eksterne gevolge, wat onderdane se regte kan aantast, veroorsaak.

Die skoolhoof beklee 'n sleutelposisie in die skool en het wye interne wetgewende, kontrolerende en suiwer administratiewe bevoegdhede wat hy ooreenkomstig die nasionale oorkoepelende en eie onderwysbeleid moet uitoefen. Hierdie bevoegdhede is gewoonlik in wetgewing beliggaam alhoewel

²³ Die skoolhoof kan sy ongeldige handeling (hierbo in voorbeeld) wat voltooi is maar nog nie in hoër beroep geneem is nie, self wysig of herroep. Indien die personeel egter regte uit hierdie handeling verkry het moet hierdie ongeldige handeling in elk geval deur die hoër beheerorgaan beoordeel word en interne maatreëls toegepas word om die ewewig te herstel.

²⁴ Wanneer die skoolhoof op 'n geldige wyse 'n personeel van sekere regte ontnem het, soos waar die sportorganiseerder (in die voorbeeld) belet was om die volgende sportbyeenkoms te organiseer sal niks verhoed dat die skoolhoof by die volgende geleentheid weer die sportorganiseerder in beheer plaas nie. Hierdie "herstel"-handeling hoef dus nie deur die hoër beheerliggaam uitgevoer of gekontroleer te word nie, mits dit natuurlik ook 'n geldige handeling is. Indien die personeel deur 'n geldige optrede van die skoolhoof regte verkry het, moet hierdie regte erken en beskerm word en daarom kan dit slegs in bepaalde gemagtigde gevalle gewysig of herroep word.

wel sommige van sy oorspronklike bevoegdhede uit die gemene reg kom. Waar die bevoegdhede nie uitdruklik of by noodwendige implikasie bepaal word nie, moet dit in gepaste gevalle as versweë of hulpbevoegdhede beskou word waar die erkenning daarvan noodsaaklik is vir praktiese en doeltreffende skooladministrasie.

In die geval van delegasie van bevoegdhede binne die interne skoolsubstruktuur, is die skoolhoof as leier van die skool, altyd die verantwoordelike persoon wat moontlik aanspreeklik gehou kan word vir die handeling. Dit beteken dat skooladministrasie onder die leiding en bestuur van die skoolhoof staan.

As gevolg van die omvattende funksies van die skoolhoof en die feit dat afbakening daarvan onmoontlik is, gebeur dit dikwels dat hy in die uitvoering van hierdie magte, die regte, bevoegdhede en vryhede van personeele aantast. (Om te bepaal of regte, bevoegdhede en vryhede wel aangetas is, is 'n moeilike vraag waarmee selfs die howe probleme ondervind.) Wanneer dit gebeur moet vasgestel word of die aantasting op 'n regmatige wyse geskied het: die skoolhoof moet sy volle aandag aan die saak bestee en die handeling moes aan al die geldigheidsvereistes wat die reg daarvoor stel, voldoen het. Hy moet dus te alle tye billik en regverdig optree. Indien die onderwyser se belange as gevolg van die skoolhoof se onreëlmatige optrede benadeel word, kan hy in hoër beroep teen hom gaan.

Die burgerlike howe is oor die algemeen onwillig om in die interne administratiewe sake van die onderwysadministrasie (wat op onderwysbeleid neerkom), in te meng. Dit beteken egter nie dat hulle jurisdiksie uitgesluit is of dat die interne onderwysadministrasie in 'n regsrye gebied plaasvind nie. Binne die onderwyshiërargie bestaan egter 'n kragtige struktuur van interne kontrole met bindende krag. Hoewel hierdie hersieningsliggame nie regsprekende handeling verrig nie, moet hulle optredes ook voldoen aan die basiese regsvereistes wat vir geldige administratiewe handeling gestel word.

Die regskrag en werking van administratiewe handeling is slegs in breë trekke behandel aangesien dit ook op verskeie ander plekke aangeraak word. Binne die skoolstruktuur kan die skoolhoof (as outeur) self sy onvoltooide handeling herroep of wysig. Waar sy voltooide handeling ter sprake kom moet veral na die geldigheid of ongeldigheid daarvan gevra word. Die skoolhoof wat finaal oor 'n aangeleentheid besluit het, is **functus officio** en die saak moet gewoonlik in hoër beroep na die interne beheerliggaam gaan.

Administratiewe handeling, waarvan die werking hierbo binne die skoolsubstruktuur bespreek is, kom ook in elke ander substruktuur van die

openbare onderwysstelsel voor: binne die FOR sal die hoof/leier van hierdie liggaam sy organisasie op dieselfde wyse administreer; die direkteur van die onderwysdepartement bestuur ook sy departement op 'n soortgelyke wyse; binne die bestuursliggame van skole en die verskillende onderwyskomitees geskied administratiewe handeling ook op dergelike wyses.

Die stofis op 'n eenvoudige wyse aangebied. Vir bykomende navorsing oor hierdie gedeeltes moet die bronnelys geraadpleeg word.

8. VEREISTES VIR DIE GELDIGHEID VAN ADMINISTRATIEWE ONDERWYSHANDELINGE

Die geldigheidsvereistes waaraan administratiewe onderwyshandeling moet voldoen dek 'n wye veld wat intensiewe navorsing verg. Die bespreking hieroor gaan dus slegs in hooftrekke aangebied word en die bronnelys moet vir bykomende literatuur geraadpleeg word.

8.1. Inleiding

Administratiewe handeling is **geldig** wanneer bepaalde regsvereistes nagekom word. Die geldigheid van hierdie handeling kan deur die outeur, 'n hoër administratiewe beheerliggaam of die burgerlike hof getoets word. Teoreties kan alle administratiewe handeling ook deur die Parlement getoets word alhoewel dit nie altyd die doeltreffendste wyse van toetsing is nie. Soos reeds hierbo genoem is, is hierdie geldigheidsvereistes oor die jare heen hoofsaaklik deur die howe (in regspraak) vasgestel en ontwikkel. Baie van hierdie vereistes is egter van gemeenregtelike oorsprong. Derhalwe is regspraak en gemene reg, naas wetgewing, belangrike **bronne** van hierdie geldigheidsvereistes.

8.2. Die leerstuk van *ultra vires* en die legaliteitsbeginsel

Na die **ultra vires**-leerstuk word verwys om die raamwerk te beskryf waarbinne administratiewe liggame hulle bevoegdheid moet uitoefen. Die skoolhoof sal **ultra vires** optree indien hy die perke van bevoegdheid soos

dit in die magtigende wetgewing omskryf is, oorskry.²⁵ Die vraag wat nou opduik is of'n handeling indien dit **intra vires** geskied (binne die trefwydte van die magtigende wet), noodwendig 'n **geldige** administratiewe handeling sal wees. Indien dit wel die geval sou wees, sou dit 'n baie eng beskouing van die geldigheidsvereistes van administratiewe handelinge wees. Dit sou naamlik beteken dat 'n handeling van die skoolhoof ingevolge sy bevoegdheid in die **Handleiding** verleen, geldig sal wees al sou hy dit met kwade bedoelings (**mala fides**) verrig het, of al sou dit onredelike gevolge vir die onderwyser veroorsaak. Soos reeds hierbo genoem is, moet die **bron** van die geldigheidsvereistes nie slegs in **wetgewing** (wetsmagtiging) gesoek word nie maar ook in die gemene reg en regspraak.

Die **regsvereistes** vir administratiewe handelinge moet derhalwe nie verskraal word tot **wetsvereistes** nie. Onderliggend aan hierdie algemene regsvereistes is die beginsel van **algemene legaliteit** wat bepaal dat handelinge in ooreenstemming met die **algemene voorskrifte van die reg** geskied. Dit beteken dat die betrokke **regsgebied in sy geheel** ondersoek moet word en dat, benewens wetgewing, ook gemeenregtelike voorskrifte en regspraak nagevolg moet word.

Soos tereg opgemerk sal word, dek die geldigheidsvereistes die hele regsgebied en beteken dit in werklikheid dat die algemene legaliteitsbeginsel vereis dat **alle administratiewe handelinge aan al** die geldigheidsvereistes **wat die reg voorskryf, moet voldoen**. Wanneer die skoolhoof nou sy wye bevoegdhede uitoefen moet hy bewus wees van die feit dat sy handeling binne 'n betrokke regsgebied funksioneer en dat sy optrede aan bepaalde regsvereistes moet voldoen. Om aan al die geldigheidsvereistes te voldoen, beteken dat die skoolhoof werklik **aandag moet bestee aan al die aspekte van die saak** wat voor hom dien. Daar kan derhalwe gesê word dat die **algemene legaliteitsbeginsel** vereis dat die outeur **behoorlike aandag aan alle toepaslike regsvoorskrifte bestee**.

Opsomming

Die **ultra vires**-leerstuk het betrekking op die **magte** van die onderwys-administrasie soos dit in die magtigende wetgewing uiteengesit word.

²⁵ Indien die skoolhoof kragtens die **Handleiding** nie vir die beplanning, bestuur en kontrole van buitemuurse aktiwiteite verantwoordelik was nie, sou hy die handeling derhalwe nie kon delegeer nie en sou só 'n handeling dan **ultra vires** wees. Indien hy wel hierdie bevoegdheid het maar ingevolge die **Handleiding** dit nie mag delegeer nie omdat hy die kundige persoon op die gebied van sportreëlins is, sou hy ook **ultra vires** opgetree het toe hy dit aan die sportorganiseerder oorgedra het.

Die algemene legaliteitsbeginsel omvat die magte en die **algemene werk-saamheid** van die onderwysadministrasie. Algemene werk-saamhede sluit in administratiewe prosedures, oogmerke en doelstellings. Die **ultra vires**-leerstuk en algemene werk-saamhede van die onderwysadministrasie vorm dus onderdele van die algemene legaliteitsvereiste wat uiteindelik **billike en regverdige onderwysadministrasie** voorstaan.

8.3. Vereistes met betrekking tot die outeur van die handeling

Die outeur van 'n administratiewe handeling is die onderwysorgaan of -liggaam wat die handeling verrig.

8.3.1. Kwalifikasies van die outeur

Waar vereis word dat die administratiewe orgaan spesifieke kwalifikasies moet hê om 'n besondere handeling te verrig, lê dit voor die hand dat die orgaan nie sy bevoegdhede kan delegeer nie maar die handeling wel **persoonlik** moet verrig. Die skoolhoof, as die professionele leier van die skool, is **verantwoordelik** vir die bestuur van, leiding en kontrole oor buitemurse aktiwiteite. Indien hy die **finale** verantwoordelikheid vir sportbyeenkomste aan die adjunk-hoof sou oordra en laasgenoemde dit weer (soos in die genoemde geval) aan die sportorganiseerder delegeer, sou dit 'n **ultra vires**-handeling van die skoolhoof wees omdat hy as skoolhoof **nie** sy uiteindelige verantwoordelikheid vir bestuur, leiding en kontrole in dié verband kan ontdruk nie.²⁶

Die skoolhoof mag nie die **uitoefening** van sy diskresionêre bevoegdhede aan sy personeellede delegeer nie tensy dit uitdruklik gemagtig word. In die bogenoemde geval mag die adjunk-hoof nie **besluit** of die sportorganiseerder nog 'n kans moet kry om 'n sportgeleentheid te reël, of, die ander sportonderwyser aangestel moet word nie. Die skoolhoof mag egter die adjunk-hoof **opdrag** gee om sy **besluit** dat die ander sportonderwyser die volgende byeenkoms moet reël, **uit te voer**.

²⁶ Hier is derhalwe weer 'n goeie voorbeeld van die beginsel **delegatus delegare non potest**. Die skoolhoof het bepaalde inherente kwalifikasies en status in sy hoedanigheid as skoolhoof, wat hom die geskikste outeur maak. Dit moet egter nie uit die oog verloor word nie dat skooladministrasie nie doeltreffend kan funksioneer sonder delegasie van bevoegdhede nie. Wat egter vasstaan is dat hierdie onderlingewerksverdeling nie selfstandige of outonome handeling van die gedelegeerdes is nie aangesien die skoolhoof nie sy **gesags- of leidingsbevoegdhede** wat hom uiteindelik aanspreeklik maak, mag delegeer nie.

Indien die skoolhoof, soos reeds hierbo genoem is, 'n sportkomitee aangestel het wat hom oor sportaangeleenthede **adviseer**, mag hy hom nie blindelings aan die advies van hierdie komitee **onderwerp** nie. Dit beteken dat hy steeds sy diskresionêre bevoegdheid het om self **finale** oor die aangeleentheid te besluit.

8.3.2. Geografiese gebondenheid van die outeur se handeling

Die skoolhoof oefen sy omvattende bevoegdhede as professionele leier binne die **skoolsubstruktuur** uit. Indien hy hierdie geldingsgebied oorskry, sou sy handelinge **ultra vires** wees. Hy het naamlik geen seggenskap oor die skoolbestuur van 'n ander skool nie.

8.3.3. Tydsgebondenheid van die outeur se handeling

Waar die skoolhoof sy bevoegdheid binne 'n sekere tyd moet uitoefen, sal sy handeling ongeldig wees indien dit nie binne die bepaalde tyd uitgeoefen word nie. Die skoolhoof het byvoorbeeld bepaalde bevoegdhede wat uitgeoefen moet word by die opening en sluiting van sy skool, asook wanneer hy die skool verlaat. Hierdie bevoegdhede moet derhalwe op daardie spesifieke tye uitgeoefen word.

8.3.4. Die voorwerp en onderwerp van die outeur se handeling

Die skoolhoof handel gewoonlik met konkrete aangeleenthede, byvoorbeeld, werkverdeling, skoolfonds, die vulling van poste en buitemuurse aktiwiteite. Sportbyeenkomste kan as buitemuurse aktiwiteite beskou word: die voorwerp van die handeling is dan sportbyeenkomste terwyl die onderwerp die bestuurs- en leidingsbevoegdheid van die skoolhoof in dié verband is. Beide onderwerp en voorwerp word gewoonlik in magtigende wetgewing aangetref. Wat betref die voorwerp van die handeling sal dit naamlik slegs betrekking hê op byeenkomste of aktiwiteite waarby die **skool** betrokke is. Ingevolge die onderwerp van die handeling kan die skoolhoof naamlik nie sy **leidingsbevoegdhede** afwater tot slegs **reguleringsbevoegdhede** nie. Aan die ander kant kan leidings- en bestuursbevoegdhede ook nie beteken dat hy buitemuurse aktiwiteite (sportbyeenkomste) mag **verbied** nie.

Daar is reeds hierbo genoem dat die skoolhoof nie doeltreffende skoolbestuur kan handhaaf sonder die erkenning van **versweë of hulpbevoegdhede** nie. Hierdie bevoegdhede is nie in wetgewing beliggaam nie

en daarom is dit moeilik om in sulke gevalle die onderwerpe voorwerp van hulpbevoegdheide te bepaal. Oor die algemeen sal daar egter altyd by die bepaling van die onderwerp en voorwerp van die skoolhoof se bevoegdheide, van die reëls van wetsuitleg gebruik gemaak moet word.²⁷

8.4. Formele vereistes

Die formele vereistes waaraan administratiewe optredes moet voldoen, word gewoonlik deur **wetgewing** en die **gemene reg** bepaal. Hierdie formele vereistes bepaal die **vorm** en **prosedure** wat by die uitoefening van die handeling gevolg moet word.

8.4.1. Statutêre vereistes

By die vasstelling van wetgewende vereistes word van die reëls van wetsuitleg gebruik gemaak en moet altyd gevra word of die betrokke vorm of prosedure van die handeling wat bevraagteken word, ooreenstem met die **oogmerk** of objek van die wetgewing (die **bedoeling** van die wetgewer). Verder moet nagespeur word of die wetsbepalings **gebiedende** voorskrifte neerlê of, andersins, slegs **aanwysende** bepalings is. In die eerste geval sal die aanduiding wees dat die voorgeskrewe vorm en prosedure gevolg **moet** word terwyl in die tweede geval, onder sekere omstandighede daarvan afgewyk **kan** word.²⁸

Die hoewe het egter sekere toetse ontwerp wat as **nuttige riglyne** by die vasstelling van gebiedende en aanwysende bepalings kan dien. Hierdie riglyne kan egter nie as algemene reëls geld nie en daarom moet elke geval afsonderlik beoordeel word.²⁹ Streng gesproke is alle statutêre bepalings

²⁷ Die interpretasie van versweë hulpbevoegdheide van die skoolhoof vorm 'n belangrike afdeling in die uitleg van wette. Vrae wat na vore kom is naamlik, binne watter kategorie die hulpbevoegdheid val en of die hoewe die bestaan van hierdie bevoegdheide aanvaar. Later meer hieroor.

²⁸ Indien die nie-nakoming van vorm- en prosedure-vereistes tot die benadeling van personele of leerlinge sal lei, word geag dat die voorskrifte gebiedend is. Later meer hieroor onder die uitleg van wette.

²⁹ In *Sutter v. Scheepers* 1932 AD 173 beslis die hof dat die woord "moet" gewoonlik op 'n gebiedende bepaling dui en nie-nakoming daarvan tot nietigheid kan lei; indien 'n bepaling negatief bewoord word ("geen persoon mag") word afgelei dat nie-nakoming tot ongeldigheid lei; indien 'n bepaling positief bewoord word, maar geen sanksie vir nie-nakoming stel nie, sal nie-nakoming nie op nietigheid uitloop nie. Die bepaling is dus bloot aanwysend. Kyk verder onder die afdeling oor uitleg van wette.

bindende reëls. Om te onderskei tussen gebiedende en aanwysende bepalings sou dus juridies ongesond wees. Die vraag moet in werklikheid nie wees of die bepaling aanwysend of verpligtend is nie, maar of die administratiewe orgaan **bevoeg is om afstand te doen van die verpligting om die besondere bepalings van die wet na te kom.**

8.4.2. Gemeenregtelike vereistes

Oor die algemeen kan gesê word dat **alle** administratiewe handeling **duidelik en verstaanbaar**, en dus nie vaag en verwarrend, moet wees nie. Indien **oorspronklike wetgewing**, soos parlementêre wette, vaag en verwarrend is sal die howe dit nie ongeldig verklaar nie maar moet die verantwoordelike wetgewer dit self regstel deur middel van 'n herroepings- of wysigingswet. Die howe kan wel **ondergeskikte wetgewing**, soos proklamasies, regulasies en verordeninge, op grond van vaagheid ongeldig verklaar. Departementele **Handleidings** en ronds krywes (onder bespreking) wat **interne gelding** het, kan in geval van vaagheid, **intern** deur die bevoegde wetgewende liggaam reggestel word.³⁰

Die reëls van natuurlike geregtigheid

Daar is reeds hierbo genoem dat die reëls van natuurlike geregtigheid toepassing vind by **kwasië-judisiële handeling**. Dit wil sê, by die handeling van die skoolhoof waar sy diskresionêre bevoegdhede die regte, bevoegdhede en vryhede van personeellede, leerlinge of ouers kan aantast.³¹ Die reëls van natuurlike geregtigheid word ook deur die **howe** toegepas omdat **regspreekende handeling** ook die regte, bevoegdhede en voorregte van individue (die partye) aantast.³² Kortliks beteken hierdie reëls dat partye die kans gegun moet word om hulle saak te stel en dat hulle 'n billike en regverdige verhoor sal kry.³³

³⁰ Indien vae en onduidelike interne ondergeskikte wetgewing (die **Handleiding**) wel in geskil kom voor die burgerlike howe, sal die howe nie maklik inmeng en dit ongeldig verklaar nie. Die saak sal na die verantwoordelike interne wetgewende liggaam terugverwys word om self die regstelling te doen.

³¹ In die voorbeeld onder bespreking kon die skoolhoof die sportorganiseerder se regte, bevoegdhede en vryhede aantast in welke geval die reëls dan toegepas moet word.

³² Soos reeds hierbo verduidelik is, is die kontrole-handeling in die interne struktuur nie 'n regspreekende handeling nie maar in die meeste gevalle wel 'n kwasië-judisiële handeling **juis** omdat aantasting van regte en voorregte plaasvind.

³³ Sien meer oor die individuele reëls hieronder.

Aangesien die reëls van natuurlike geregtigheid egter deel vorm van die **formele regsvereistes** vir administratiewe handeling en hierdie vereistes aan die **algemene legaliteitsbeginsel** gekoppel word, kom mens tot die gevolgtrekking dat dit in werklikheid by **alle administratiewe** handeling toegepas moet word. Dit vorm per slot van sake deel van die vereiste van **behoorlike aandagbesteding** soos dit ingevolge die legaliteitsbeginsel in die onderwysreg geld. Die belang van die toepassing van hierdie reëls kan verder verduidelik word indien in aanmerking geneem word dat dit **vorms en prosedures** voorskryf wat toepassing vind **voordat** 'n besluit geneem word. Die skoolhoof moet voordat hy besluit om die sportonderwyser vir die volgende sportbyeenkoms in bevel te plaas, die sportorganiseerder inroep en die aangeleentheid met hom bespreek. Deur middel van die gesprekvoering moet die sportorganiseerder onder andere, geleentheid kry om sy kant van die saak te stel en redes aanhoor waarom die skoolhoof ontevrede is met sy optrede. Die skoolhoof moet ook onbevooroordeeld teenoor hom optree. Indien die sportorganiseerder goeie redes aanvoer vir sy oënskynlike swak organisasie van die vorige byeenkomste, kan die skoolhoof dalk besluit om hom weer vir die volgende geleentheid in bevel te plaas. Met ander woorde, onder sulke omstandighede sal sy regte en voorregte dan **niet** aangetas word nie. Indien die skoolhoof egter **niet** die reëls van natuurlike geregtigheid tydens die gesprekvoering toegepas het nie, sou hy dalk nie so besluit het nie.

Laastens moet aangedui word dat deur die toepassing van die reëls (hoewel in dié geval op 'n baie informele wyse), vasgestel word of regte en voorregte nie op 'n onregmatige wyse aangetas word nie.³⁴ Indien dit aangetas word, en die reëls (en die ander regsvereistes) deur die skoolhoof nagekom is, sal dit 'n **billike en regverdige** optrede van die skoolhoof wees waaroor die sportorganiseerder hom nie kan bekla nie. Die skoolhoof het derhalwe op behoorlike wyse **aandag aan die saak bestee**.

Die inhoud van die reëls van natuurlike geregtigheid

Die individuele reëls kan kortliks soos volg opgesom word:

- a. Enige persoon (party) op wie se bestaande regte, bevoegdhede en voorregte miskien inbreuk gemaak kan word deur die diskresie-uitoefening van die administratiewe orgaan, moet 'n geleentheid kry om sy saak te

³⁴ Daarom is dit so belangrik dat die reëls (wat billike en regverdige prosedures voorskryf) altyd toegepas word omdat nie vooraf bepaal kan word of regte, bevoegdhede en voorregte wel in die gedrang gaan kom nie.

stel: die persoon kan dit skriftelik of persoonlik doen.³⁵ Ingevolge hierdie reël sal die persoon egter nie 'n reg op regsverteenvoordiging hê nie alhoewel dit wel deur wetgewing so bepaal kan word.³⁶ Oor die algemeen word na hierdie reël verwys as die **audi alteram partem**-reël (hoor die ander kant se saak);³⁷

- b. Enige oorweging wat teen die betrokke persoon mag tel, moet aan hom oorgedra word sodat hy sy saak doelmatig kan verdedig. Feite wat hy egter redelikerwys verwag word om van kennis te dra, hoef nie aan hom oorgedra te word nie;³⁸
- c. Die administratiewe orgaan wat sy diskresie uitoefen moet redes vir die uitoefening daarvan verskaf. Dit is belangrik vir die persoon om ingelig te word oor hierdie redes aangesien hy daarsonder nie 'n doeltreffende saak kan voorberei nie;³⁹
- d. Die administratiewe orgaan wat 'n diskresie uitoefen moet onbevooroordeelde wees. Daar word van die standpunt uitgegaan dat die orgaan objektief moet besluit en derhalwe nie 'n persoonlike belang in die saak moet hê nie. 'n Belangrike Latynse spreuk is hier van toepassing:

³⁵ Hierdie reël is uiters belangrik en die houe het al sover gegaan om 'n administratiewe orgaan aan te sê om die individu die geleentheid te gun om sy saak te stel, nadat hy reeds 'n beslissing gevel het. Op hierdie wyse kon die individu, aangesien hy nie vooraf die geleentheid gegun is nie, nou ná die besluit probeer om die orgaan te oorrede om sy besluit te verander: **Everett v. Minister of the Interior** 1981 2 435 (K).

³⁶ Die houe sal egter in gevalle waar tegniese aangeleenthede op die spel is, en die individu nie in staat is om sy eie verdediging waar te neem nie, òf, waar sy vryheid op die spel is, wel regsverteenvoordiging toelaat.

³⁷ Kyk hierbo vir voorbeelde oor die toepassing van die **audi alteram partem**-reël (reëls van natuurlike geregtigheid) in onderwysaangeleenthede.

³⁸ Die sportorganiseerder kan hom nie by die skoolhoof bekla dat hy nie geweet het hoeveel gasskole aan die sportbyeenkomste sou deelneem nie. As organiseerder van skoolsport word in alle redelikheid van hom verwag om op hoogte te wees van hierdie feite.

³⁹ In baie gevalle kon administratiewe liggame en persone wegstom met die verskoning dat hulle nie redes vir hulle besluite hoef te gee nie. As deel van die tradisionele uitvoerende gesag in die staat, kon hulle **bona fides** (goeie bedoelings) kwansuis nie in twyfel getrek word nie en was die voorsiening van redes dus oorbodig: **Goldberg v. Minister of Prisons** 1979 1 SA 14 (A) – veral die kritiek in die minderheidsuitspraak deur AR Corbett. In ander gevalle het die houe weer die weiering om redes vir 'n besluit te gee, as 'n aanduiding van **mala fides** (kwade bedoelings) gesien en was dit 'n onreëlmatige optrede: **WC Greyling en Erasmus (Pty) Ltd v. Johannesburg Local Road Transport Board and Others** 1982 4 SA 427 (A).

nemo iudex in sua causa – niemand mag 'n regter in sy eie saak wees nie.⁴⁰ Bevooroordeelde optrede kan nie regverdig en billik wees nie.

Gevolge van die toepassing van die reëls van natuurlike geregtigheid

Die reëls van natuurlike geregtigheid moet as die **beginsels van doeltreffende staatsadministrasie** beskou word. In hierdie verband moet daar 'n **regsbewustheid** by die outeur van 'n handeling gekweek word sodat daar 'n **plig** op hom rus om te alle tye **billik en regverdig** op te tree. Deur die toepassing van hierdie basiese reëls van regverdigheid, kan akkurate, objektiewe en ingeligte besluite wat die breë openbare belang dien, geneem word. Die waarde van hierdie prosedure-reëls mag nie onderskat word nie.

8.5. Die handeling van die outeur moet 'n geoorloofde doel dien

Om vas te stel wat in 'n spesifieke geval die “geoorloofde doel” van 'n handeling is, moet die magtigende wet ontleed word. Die **oogmerk** van die wetgewing (**bedoeling** van die wetgewer) moet dus bepaal word. Soos reeds hierbo genoem is dien alle handeling van die staatsadministrasie primêr die breë **openbare belang**. Benewens hierdie algemene doelstelling, word handeling ook met 'n **spesifieke doel** verrig.⁴¹ Indien die orgaan nou 'n ongeoorloofde doel deur sy handeling bereik, beteken dit dat hy sy statutêre bevoegdhede uitbrei: wat in werklikheid gebeur is dat hy vir hom **wetgewende bevoegdhede aanmatig**. Hierdie aanmatigende handeling van hom is dan ongeldig.

Dit kan gebeur dat die skoolhoof soms met alle goeie bedoelings 'n ongeoorloofde doel met sy handeling bereik; soms kan dit gebeur dat hy opsetlik en bewustelik (**mala fide**) 'n ongeoorloofde doel wil bereik. In beide gevalle sal die gesindheid van die skoolhoof, met ander woorde, of hy met goeie of kwade bedoelings gehandel het, nie deurslaggewend wees nie. Die feit dat

⁴⁰ Die skoolhoof moet dus daarteen waak dat sy persoonlike voor- of afkeure nie objektiewe besluitneming belemmer nie. Met ander woorde, in sy keuse-uitoefening mag hy slegs professioneel betrokke raak.

⁴¹ In die handeling onder bespreking tree die skoolhoof kragtens die **openbare onderwysebeleid** in belang van die leerlinge op, maar ook hier spesifiek binne sy eie **skoolsubstruktuur** waar openbare onderwysebeleid ten aansien van **buitemuurse aktiwiteite** (hier sport-aangeleenthede) uitgeleef moet word.

'n ongeoorloofde doel bereik is, is wel deurslaggewend.⁴² Die verleende bevoegdheid mag nie afgewend word sodat die geoorloofde doel waarvoor dit verleen is, nie gedien kan word nie. Só 'n afwending word wel in die gevolge en implikasies van die betrokke handeling gemanifesteer.⁴³

Soms gebeur dit dat 'n administratiewe orgaan wel 'n geoorloofde doel met sy handeling bereik maar **bewustelik** van 'n **ongeoorloofde prosedure** gebruik maak om hierdie doel te bereik. In baie gevalle word hierdie prosedure gevolg omdat die korrekte prosedure tydrowend of omslagtig is.⁴⁴ Die **bedrieglike opset** wat hierbo afwesig kan wees, speel egter hier 'n belangrike rol. Streng gesproke kon hierdie **prosedure**-afwyking onder die indeling van **formele vereistes** behandel word maar omdat die **uitwerking en gevolge** van hierdie handeling ook deurslaggewend is, word dit oor dieselfde kam as 'n handeling met 'n ongeoorloofde doel geskeur. In die geval van prosedure-afwending dien die handeling derhalwe 'n geoorloofde doel en sou dus om dié rede nie ongeldig wees nie. Aangesien die geoorloofde doel wel op 'n **ongeoorloofde wyse** bewerkstellig is, is dit ongeldig.⁴⁵

⁴² Indien die skoolhoof sy leidingsbevoegdhede ten aansien van buitemuurse aktiwiteite afwend vir 'n ongeoorloofde doel, soos om 'n onderneming wat sporttoerusting en -uitrusting, waarin hy 'n meerderheid aandele besit, tydens die sportbyeenkoms te adverteer of die goedere te verkoop, sou hierdie handeling ongeldig wees. Hy kan skuldig wees aan wangedrag. Hierdie bevoegdheidsafwending vir 'n ongeoorloofde doel bly ongeldig ongeag die feit of die skoolhoof met goeie of kwade bedoelings opgetree het. Die skoolhoof onderneem naamlik dat 'n sekere persentasie van die verkope in die skoolfondsrekening gedeponeer sal word: hierdie goeie bedoelings van hom maak die handeling steeds nie geldig nie.

⁴³ Om die genoemde voorbeeld te gebruik: dit het duidelik geblyk dat die skoolhoof se oordrewe kommersiële bedrywighede afgewyk het van die werklike doel van die sportbyeenkoms, naamlik, om leerlingssport en gesonde mededinging te bevorder.

⁴⁴ Die skoolhoof is bewus daarvan dat die prosedures wat gevolg moet word om onderwysers vir meriete-toekennings aan te beveel, omslagtig en tydrowend is. Sonder om dus behoorlike aandag aan die saak te skenk volg hy 'n makliker prosedure vir aanbeveling om uiteindelik tog die betrokke personeellede vir toekennings te benoem. Hy word egter deur die departement (die betrokke superintendent) aangespreek omdat hy nie die vereiste verslae voltooi het nie. Die hele handeling word dus ongeldig verklaar en die skoolhoof sal weer van vooraf die korrekte prosedure moet volg om uiteindelik die bepaalde personeellede aan te beveel. Intussen kon die personeellede daardeur benadeel word aangesien hulle nou langer sal moet wag om vir merietetoekeennings in ag geneem te word.

⁴⁵ In die Van Coller-beslissing wat hierbo bespreek is, was daar prosedure-afwyking maar vir 'n geoorloofde doel: meer spesifiek, 'n dissiplinêre optrede is vermom as 'n verplasing. Die handeling is egter ongeldig verklaar omdat die reëls van natuurlike geregtigheid (formele vereistes) wat gevolg moes word, gerieflikheidshalwe deur die orgaan oor die hoof gesien is. Hoewel die verplasing van die skoolhoof wel die geoorloofde doel vir dissiplinêre optrede teenoor hom was, moes die **audi alteram partem**-reël (prosedure-voorskrifte) ingevolge dissiplinêre-voorskrifte toegepas word.

8.6. Die vereiste met betrekking tot die gevolge van die outeur se handeling

Die vraag is of die **onredelike gevolge of uitwerking** van die administratiewe handeling opsigself genoegsaam is om dit ongeldig te maak. Die houe is geneig om **redelike gevolge** nie as 'n **selfstandige geldigheidsvereiste** te sien nie maar verwag eerder dat die onredelike gevolg so ernstig moet wees dat dit aan die nie-nakoming van een van die ander geldigheidsvereistes toegeskryf kan word.⁴⁶ Indien dit byvoorbeeld bewys is dat die outeur **ultra vires** opgetree het, sal hierdie bewys, en **nie** die onredelike gevolge van die handeling nie, deurslaggewend wees by die bepaling van die geldigheid daarvan. Op dieselfde wyse sal onredelike gevolge uit 'n handeling wat die **formele** vereistes verontagsaam, ongeldig wees op grond van formele gebreke eerder as op grond van die onredelike gevolg wat ingetree het as gevolg van die nie-nakoming van die formele vereistes.⁴⁷

Die onredelikheid van administratiewe handeling moet bepaal word deur die toepassing van juridiese maatstawwe wat hul oorsprong in die **gemene reg** het. In die gemene reg bestaan daar sekere **vermoedens van wetsuitleg** ingevolge waarvan 'n handeling 'n spesifieke redelike uitwerking (gevolg) moet hê.⁴⁸ Bepaalde individuele reëls wat uit redelikheid vloeï het as vereistes vir geldige administratiewe optredes uitgekristalliseer, naamlik:

- niemand mag 'n klaarblyklike onreg aangedoen word nie;
- die owerheid moet sy bevoegdhede op so 'n wyse uitoefen dat daar so min moontlik nadelige uitwerking vir die individu is;

⁴⁶ In **Feinstein v. Baleta** 1930 AD 319 sê die hof dat die onredelike uitwerking van 'n administratiewe handeling nie opsigself 'n grond vir aanvegting van die geldigheid daarvan is nie, maar alleen as bewys kan dien vir **mala fides**, ongeoorloofde doel of gebrek aan aandagbesteding. In **Stadsraad van Vanderbijlpark v. Administrateur, Transvaal en Ander** 1982 2 SA 166 (T) word beslis dat onredelikheid **per se** nie 'n objektiewe ongeldigheidsvereiste is nie.

⁴⁷ 'n Ander standpunt is dat onredelikheid 'n bewys is daarvan dat die outeur nie behoorlik aandag aan die saak geskenk het nie: dat hy nie die algemene "duty to act fairly" nagekom het nie. Alhoewel hier nie soseer klem gelê word op die objektiewe gevolge nie, sal die eindresultaat dieselfde wees, naamlik dat administratiewe handeling aan al die vereistes vir geldigheid moet voldoen.

⁴⁸ Later meer oor hierdie gemeenregtelike vermoedens onder uitleg van wette.

- administratiewe magte mag nie op 'n arbitrêre of belaglike wyse uitgeoefen word nie;
- daar moet nie tussen groepe of klasse persone gediskrimineer word nie.⁴⁹

Daar kan ter opsomming gesê word dat 'n administratiewe orgaan nie sonder uitdruklike of noodsaaklike magtiging onredelike gevolge deur sy handeling teweeg mag bring nie.⁵⁰ Indien hierdie benadering gevolg sou word sou die **objektiewe onredelike gevolg** van 'n handeling as sodanig, die rede wees vir die ongeldigheid van die handeling.⁵¹

8.7. Die reël teen *mala fides*

Alle administratiewe handelingne moet **bona fide** verrig word. Die toepassingsgebied van hierdie reël strek verder as die werking van 'n enkele of

⁴⁹ Wat betref onredelike of diskriminerende wetgewing, moet in gedagte gehou word dat die houe nie **parlementêre** wetgewing op grond van onredelikheid of die diskriminerende uitwerking daarvan ongeldig kan verklaar nie. Die hof sal slegs die wet uitlê ingevolge die duidelike oogmerk daarvan (die bedoeling van die wetgewer). Indien onredelikheid of diskriminasie dus gemagtig word, moet die houe daaraan gevolg gee: S v. Adams 1979 4 SA 793 (T). In die geval van **ondergeskikte** wetgewing kan die houe wel tussenbeide tree en onredelike en diskriminerende wetgewing ongeldig verklaar: dan moes hierdie onredelikheid of diskriminasie nie uitdruklik of by noodwendige implikasie in die **magtigende** wetgewing gemagtig wees nie. Met ander woorde, indien die administratiewe liggaam sonder magtiging sou diskrimineer, sou sy handeling **ultra vires** wees – buite wetsmagtiging: S v. Werner 1980 2 SA 313 (W).

⁵⁰ Die skoolhoof wat per abuis of opsetlik 'n bepaalde onderwyser se naam weglaat van die merietetoekenningslys en daardeur onredelike gevolge vir hom veroorsaak, se handeling sal ongeldig wees. Streng gesproke sou die onderwyser indien die skoolhoof sonder kwade bedoelings (per abuis) hom onredelik benadeel het, onder die eerste siening wat hierbo onder onredelikheid bespreek is, nie 'n grond tot ongeldigheidsverklaring gehad het nie aangesien die handeling nie onder een van die ander geldigheidsvereistes ongeldig verklaar sou kon word nie. Indien redelikheid egter as 'n selfstandige vereiste erken word sal die **gesindheid** (wat **subjektiewe** standarde vir toetsing vereis) waarmee die outeur die handeling verrig het, nie deurslaggewend wees nie maar wel die **gevolge** (deur **objektiewe** maatstawwe bepaal) wat daaruit vloei.

⁵¹ In *Theron en Andere v. Ring van Wellington van die NG Sendingkerk in Suid-Afrika en Andere* 1976 2 SA 1 (A) het die Appêlhof redelikheid as 'n onafhanklike vereiste vir geldigheid erken alhoewel daar nie 'n duidelike meerderheidsbesluit daaroor was nie. Die minderheid (wat natuurlik nie ingevolge die presedente-stelsel – **stare decisis** – bindend is nie, maar wat wel oordedingskrag mag hê) besluit egter dat onredelikheid wel 'n onafhanklike ongeldigheidsgrond moet wees. Die praktiese uitwerking van so 'n benadering is dat die houe 'n baie wyer hersieningsgebied sal hê en feitlik verplig sal wees om die gemeenregtelike vermoede teen onredelikheid toe te pas.

meer geldigheidsvereistes: dit betrek inderdaad **al die geldigheidsvereistes** van administratiewe handeling. Kortweg kan gesê word dat indien die outeur sy aandag aan al die aspekte van die saak bestee het, met ander woorde, al die geldigheidsvereistes nagekom het, dit vanselfsprekend beteken dat hy ook **bona fide** opgetree het. Aan die ander kant kon 'n outeur wat **mala fide** opgetree het nie behoorlike aandagbesteding gee nie, **juis omdat sy bewustelike** kwade bedoelings volle aandagbesteding verhinder het.⁵² **Mala fides** is dus 'n **ongeldigheidsbewussyn**. Aan die ander kant moet in gedagte gehou word dat 'n ongeldige handeling nie geldig word weens die **bona fide** optrede van die outeur nie.⁵³

Hoewel **bona fides** dus nie 'n onafhanklike geldigheidsvereiste is nie, vorm dit die **onderliggende reël** waarop die geldigheid van alle **administratiewe handeling** berus.⁵⁴ Die aanwesigheid van **mala fides** by die outeur kan bepaalde gevolge veroorsaak:

- a. Wanneer wetgewing bepaal dat interne remedies wat deur interne kontrole beskikbaar is, uitgeput moet word voordat die hof om geregtelike hulp genader word, sal die outeur se **mala fide**-optrede die benadeelde persoon die reg gee om **regstreeks** die hof te nader;
- b. Selfs waar geregtelike kontrole uitdruklik deur wetgewing uitgesluit word sal die hof steeds in die geval van **mala fide**-optrede 'n hersieningsbevoegdheid hê;
- c. Die hof meng nie maklik in met die diskresionêre bevoegdhede van die administratiewe orgaan nie, en sal by hersiening nie die orgaan se besluit ongedaan maak nie maar dit eerder terugverwys sodat die orgaan self sy besluit kan heroorweeg. Wanneer die orgaan reeds **mala**

⁵² Die skoolhoof wat **mala fide** optree weet of behoort te weet dat as gevolg van sy kwade bedoelings, sy optrede, weens die oorskryding van die outeursvereiste, formele vereiste, die doels- of gevolgsvereiste ongeldig gaan wees. Ten spyte van hierdie wete gaan hy egter steeds voort met die verrigting van die ongeldige handeling. Die skoolhoof wat dus op kwaadwillige wyse teenoor 'n personeellid optree en nalaat om hom vir 'n merietetoekenning aan te beveel, is bewus van sy wanoptrede en besef ook dat hy nie sy persoonlike griewe op hierdie wyse teen die personeellid kan laat geld nie. 'n Hoër orgaan kan die skoolhoof se handeling ongeldig verklaar en opdrag gee hoe opgetree moet word.

⁵³ As voorbeeld kan hier verwys word na die bespreking onder ongeoorloofde doel waar die **goeie gesindheid** van die outeur nie sy handeling met 'n ongeoorloofde doel, geldig kan maak nie.

⁵⁴ In die uitspraak **Bam v. Minister of Justice and Others** 1976 4 SA 643 (Tk) het die Transkeise hof dit bevestig deur te beslis dat op die administratiefregtelike gebied die uitdrukking **mala fide** gebruik word om 'n verskeidenheid situasies te dek.

fide opgetree het, sou dit egter sinneloos wees om die saak na hom terug te verwys vir heroorweging: in so 'n geval gee die hof dan **instruksies** aan die orgaan **hoe** hy sy besluit moet wysig;

- d. Die administratiewe orgaan (werknemer) sal deur sy ongeldige handeling wat te kwade trou verrig is, die staat aanspreeklik stel, selfs waar sodanige aanspreeklikheid uitgesluit of beperk word.

Opsomming

Die algemene legaliteitsbeginsel in die onderwysreg vereis dat alle administratiewe onderwyshandeling, hetsy dit intern of ekstern gelding het, aan al die basiese regsvereistes vir 'n geldige handeling voldoen.

Die regsvereistes moet in die interne skoolsubstruktuur deur die skoolhoof – hetsy op formele of informele wyse – in die uitoefening van sy wye bevoegdhede, nagekom word.

Basiese regverdigheid en billikheid word nie slegs in die regsprekende handeling van die burgerlike howe gevind nie: die hof beslis wel op gesaghebbende wyse en skep regspraak deur middel van sy besluite. Billikheid en regverdigheid is die grondslag waarop gesonde onderwysbeleid en -administrasie moet berus en daarom moet elke onderwysorgaan of -liggaam deur sy optredes, hierdie bewussyn uitleef.

Die individuele geldigheidsvereistes is elkeen op 'n besondere aspek van die handeling gerig. Slegs wanneer aan al die aspekte van die handeling behoorlik aandag bestee is, kan gesê word dat 'n billike en regverdige handeling verrig is. 'n Handeling wat nie aan al die geldigheidsvereistes voldoen nie, word gewoonlik 'n onreëlmatige handeling genoem omdat 'n reël of bepaalde reëls vir geldigheid verontagsaam is. Die hoër administratiewe orgaan kontroleer die ongeldige handeling by wyse van volledige heroorweging, en herstel die ewewig deur middel van die toepassing van interne maatreëls. Die hof kan ook in spesiale gevalle by wyse van geregtelike kontrole, die aangeleentheid hersien.

9. BEHEER (KONTROLE) OOR ADMINISTRATIEWE ONDERWYSHANDELINGE

(Aangesien baie van hierdie stof reeds in die bespreking ingewerk is, sal wat nou volg slegs kortliks aangebied word.)

9.1. Inleiding

Die beheer oor administratiewe handeling kan op twee wyses plaasvind, naamlik, deur middel van **nieteregtelike** of **geregtelike** beheer of deur beide.

9.2. Nieteregtelike beheer

9.2.1. Interne kontrole

Interne of huishoudelike beheer wat deur die administrasie self binne die interne **kontrole-struktuur** uitgeoefen word, is die belangrikste vorm van nieteregtelike beheer. Hierdie beheer vind plaas oor handeling wat **intern** geld, maar ook oor optredes wat 'n **eksterne** werking het.⁵⁵ Soos reeds genoem, is interne kontrole 'n doeltreffende en goedkoop wyse van appél om administratiewe geskille intern op te los sonder die tussenkoms van die burgerlike howe.⁵⁶

Die heroorweging van die aangeleentheid of geskil word gewoonlik deur die hoër administratiewe orgaan (die huishoudelike **tribunaal**) op 'n **volledige** wyse waargeneem sodat mens kan sê dat die saak eintlik **de novo** (van nuuts af) aangehoor word. Alle omringende feite en redes (asook nuwe getuienis) word in oënskou geneem om te bepaal of daar enige beweerde magsoorskryding of onreëlmatigheid plaasgevind het. Verder word die wenslikheid van die handeling ondersoek en die meriete daarvan beoordeel. Kortom, die hersieningsliggaam moet vasstel of 'n **geldige** admini-

⁵⁵ Weer eens moet in gedagte gehou word dat handeling wat binne die skooladministrasie geld ook daarbuite gelding kan hê: die skoolhoof se interne skoolbeleid en -organisasie kan ook die ouers of ander privaat persone raak. Handeling wat egter 'n tipiese **interne** geaardheid het, is naamlik die skoolhoof in sy optredes teenoor sy personeel: die regsverhouding wat tussen die skoolhoof en die sportorganiseerder en die skoolhoof en die sportonderwyser ontstaan. (Die handeling tussen die sportorganiseerder en die sportonderwyser – in die genoemde voorbeeld – is natuurlik ook 'n interne aangeleentheid.) 'n Skoolbestuurshandeling wat **eksterne** werking kan hê, is byvoorbeeld die handeling wat tussen die leerling (sy ouer/voog) en die sportorganiseerder ontstaan in die geval waar argumente oor sy deelname aan sportaktiwiteite ontstaan.

⁵⁶ Ter verduideliking kan gesê word dat die onderwysadministrasie tog onder die tradisionele **uitvoerende gesag** tuishoort. Die **regspreekende gesag** (die burgerlike howe) voer regspreekende handeling, wat regspraak skep, uit. Hier is weer 'n duidelike voorbeeld van die **skeiding van magte** ingevolge waarvan die interne administratiewe kontrolehandeling dus nie regspreekende handeling kan wees nie.

stratiewe handeling verrig is.⁵⁷ Interne kontrole verskaf dus moontlikhede vir **herverhoor** en **herevaluering** van administratiewe beslissings en vir die verwydering van onbekwame amptenare waar dit nodig mag blyk. Binne die skoolsubstruktuur is die skoolhoof die hersieningsliggaam vir onderlinge personeelaangeleenthede. Die skoolhoof kan egter nie 'n personeellid verwyder, degradeer of afdank weens onprofessionele optrede of wangedrag nie. So 'n drastiese aangeleentheid strek baie verder as die interne administrasie van die skool: per slot van sake is die skoolhoof deur middel van die **desentralisasie-gesagsverhouding** weer onderworpe aan die kontrole van die onderwysdepartement en die onderwysberoepsraad. In sulke gevalle rapporteer die skoolhoof hierdie optrede en word dit op hoër vlak gekontroleer. Dit word dan verder tot op hoogste vlak tussen die bepaalde hersieningsliggaam of -orgaan en die betrokke onderwyser wat homself moet verdedig, gevoer.⁵⁸

Die **struktuur** van interne kontrole word gewoonlik in **wetgewing** aangedui. Uit hoofde van sy gesagsposisie en as professionele leier van die skool, is die skoolhoof ingevolge interne wetgewing die interne skoolhershieningsorgaan. 'n Ander belangrike kontrole-liggaam is die FOR met sy tugkomitee wat ingevolge ondergeskikte wetgewing voorgeskrewe tugen en dissiplinêre prosedures teenoor onderwysers instel. Deur sentrale en ondergeskikte wetgewing word voorgeskryf dat in die verskillende onderwysdepartemente in hoër beroep na 'n bepaalde direkteur, die administrateur of die minister gegaan word. Die minister is normaalweg ook die hoogste hersieningsorgaan binne die onderwysdepartement.

9.2.2. Parlementêre kontrole

Die tradisionele **uitvoerende gesag** is aan die **Parlement (wetgewer) verantwoordelik**. Dit beteken dat die sentrale uitvoerende rade en die

⁵⁷ Ingevolge die gesagsposisie binne die skoolsubstruktuur, sal die skoolhoof die hersieningsliggaam van skoolaangeleenthede wees. In die geval van interne handeling, sal hy onderlinge personeeloptredes kontroleer: indien die sportorganiseerder opdragte aan die sportonderwyser gee waaroor daar onenigheid ontstaan, sal die skoolhoof as leier van buitemuurse aktiwiteite die aangeleentheid kontroleer – natuurlik met inagneming van die vereistes vir administratiewe handeling. Op dieselfde wyse sal hy die eksterne handeling, wat tussen die ouer van die leerling en die sportorganiseerder ontstaan het, kontroleer en skik. In beide die gevalle kan die hoof nuwe getuienis inroep; feite wat nie vroeër direk ter sake was nie, ondersoek en sy sportkomitee raadpleeg oor die wenslikheid van die optredes. Deur hierdie wyses van ondersoek moet die skoolhoof uiteindelik in staat wees om 'n selfstandige besluit wat billik en regverdig is, te neem.

⁵⁸ Die handeling tussen die skoolhoof en die sportorganiseerder kan natuurlik ook nie deur die skoolhoof (die outeur) hersien word nie (die sportonderwyser het reeds regte verkry) tensy die handeling nog nie voltooi is nie. Die handeling wat deur die skoolhoof verrig word, word

tweede- en derdevlak liggame wat onder hulle setel, almal uiteindelik regstreeks/onregstreeks verantwoording moet doen teenoor die Parlement. Op hierdie wyse kan alle administratiewe optredes dan deur die Parlement gekontroleer word. Vir onderwyssake beteken dit dat die onderskeie ministersrade verslag moet doen aan hulle wetgewende huise oor eie onderwys-aangeleenthede: waar **algemene** onderwyssake ter sprake kom, moet die Kabinet weer aan die Parlement in sy geheel, rapporteer. 'n Voorbeeld hier is dat ondergeskikte onderwyswetgewing deur die Staatspresident en administrateurs (proklamasies) en die ministers (regulasies), ná uitvaardiging, in die Parlement (of die afsonderlike huise, na gelang van geval) ter tafel gelê moet word. Hierdie wyse van kontrole is egter nie altyd doeltreffend nie aangesien partypolitiek 'n groot rol speel.

9.2.3. Die vereiste dat interne remedies uitgeput moet word

Die vraag word gewoonlik gevra of al die voorgeskrewe **interne remedies** wat deur interne kontrole verskaf word, uitgeput moet word voordat die burgerlike howe vir geregtelike hersiening genader kan word. Geregtelike kontrole bestaan **naas** interne kontrole maar is in der waarheid vreemd aan die interne struktuur en meganisme van die administrasie en staan daarbuite. In hierdie lig beskou, is die aandrang op die reël dat interne remedies uitgeput moet word, verstaanbaar. Dit is immers onredelik om hof toe te hardloop voordat die statutêre remedies uitgeput is: laasgenoemde is gewoonlik goedkoper en minder omslagtig as geregtelike remedies.

Aangesien **wetgewing** en **regspraak** nie altyd duidelik stel of interne remedies uitgeput moet word of nie, is sekere praktieseriglyne wat konsentreer op die **aard** van die **administratiefregtelike verhouding** waarbinne die kontrole plaasvind, neergelê:

- in die **administratiewe dekonsentrasie-verhouding** sal dit alleen logies en wenslik wees dat die laer orgaan alle moontlikhede van interne beroep uitgeput het alvorens hy die hof nader. Binne die skoolsubstruktuur is die skoolhoof tog die **verantwoordelike** orgaan met volledige hersienings- en kontrolebevoegdhede binne die skoolhiërargie. 'n Beroep op die hof voordat die skoolhoof die aangeleentheid hersien het sal ontydig wees en in werklikheid neerkom op 'n dwarsboming van praktiese skooladministrasie. Mens sou kon sê dat die geskil op hierdie

⁵⁸ vervolg byvoorbeeld in hoër beroep na die superintendent of 'n direkteur van Onderwys geneem.

stadium nog nie beregbaar is nie en derhalwe nie as **konkrete regsdispuut** voor die hof gelê kan word nie;⁵⁹

- in die **administratiewe desentralisasie-verhouding** bestaan die moontlikheid van geregtelike beroep **naas** interne beroep. Die aard van die hersieningsaansoek sal deurslaggewend wees. Indien die saak oor doelmatigheids- of beleidsoorwegings gaan sal interne beroep verkies word omdat die hof hom nie oor beleidsake wil uitspreek nie. Wanneer suiwer regsgronde in gedrang is, soos die nie-nakoming van geldigheidsvereistes, is geregtelike beroep meer voor-die-handliggend. Onthou egter dat, soos hierbo genoem is, dit 'n verkeerde opvatting is dat slegs geregshowe deur hulle regsprekende handelinge, **regsdispute** mag beoordeel.

9.3. Geregtelike kontrole

Geregtelike beheer word deur die burgerlike howe uitgeoefen. Hierdie **gesaghebbende** beslissings skep **regspraak** en ingevolge die **presente-stelsel** (*stare decisis*-leerstuk) is laer howe gebind aan die beslissings van hoër howe.⁶⁰ Hoewel geregtelike kontrole **buite die staats-**

⁵⁹ Dit lyk nie wenslik dat die sportorganiseerder of die sportonderwyser die hof naderoor die skoolhoof se **mala fide** kontrole-handeling nie. Streng gesproke **kontroleer** die skoolhoof nie hierdie handeling nie maar is dit sy eie handeling omdat hy die verantwoordelike orgaan is en die sportorganiseerder en sportonderwyser in elk geval nie selfstandig opgetree het nie. Die skoolhoof is tog deur die **desentralisasie-verhouding** met die onderwysdepartement verbind en daarom word hy nie in sy hoedanigheid as **skoolhoof** in die hof aangespreek nie: die hoogste orgaan in die openbare onderwysstruktuur (gewoonlik die minister, administrateur of direkteur) wat **uiteindelik** verantwoordelikheid dra, word aangespreek. In die hoedanigheid as hoogste onderwysorgaan tree hy namens die staat in die hofgeding op. Hieronder word meer besonderhede oor staatsaanspreeklikheid gegee. (Hou in gedagte dat die sportorganiseerder of die sportonderwyser in gepaste gevalle waar hulle **persoonlik** deur die skoolhoof se optrede benadeel is, wel 'n **privaatregtelike** (siviele) aksie teen die skoolhoof kan instel waar laasgenoemde dan ook in sy private hoedanigheid, aangespreek word.) Kyk onder geregtelike kontrole vir die vereiste van 'n **regsdispuut**.

⁶⁰ Soos reeds genoem is is 'n hofbeslissing 'n **regsprekende handeling** en moet aan sekere vereistes voldoen:

- a. Daar moet 'n **regsdispuut of onsekerheid** ten opsigte van regte, bevoegdhede en vryhede bestaan waaroor dan 'n **beslissing** gevel word;
- b. Die orgaan wat die regsprekende handeling verrig moet in wese 'n hof wees: dit moet onafhanklik wees; toeganklik vir almal; hofprosedures volg en regsbekwame lede hê;
- c. Die handeling moet **bindend** en **finaal** wees en die orgaan wat dit uitgevoer het, **functus officio**.

Hou in gedagte dat **regsprekende** beamptes ook dikwels **administratiewe handelinge** verrig: die landdros reik 'n opnemingsbevel vir die geestesongestelde persoon uit; die regter

administrasie staan is dit desnietemin baie belangrik en word as die hoeksteen van beheer oor administratiewe optrede in 'n demokratiese staat beskou: in hierdie verband kan dus gesê word dat geregtelike kontrole **naas** interne kontrole bestaan.⁶¹

Soos hierbo genoem is, heers daar binne die openbare onderwyshiërargie **solidariteit**. Dit beteken dat die een staatsorgaan nie teenoor die ander 'n regsgeging (die burgerlike howe staan **buite** die administrasie) aanhangig kan maak nie: per slot van sake dien albei staatsorgane dieselfde **openbare belang** en moet dus 'n **verenigde front** vertoon. Die **staat** is met **juridiese persoonlikheid** beklee, wat beteken dat dit in die oë van die reg, 'n **persoon** is wat met regte, bevoegdhede, voorregte en verpligtinge beklee is. Sy onderdele, staatsliggame en -organe, beklee, behalwe in bepaalde gevalle, nie afsonderlike regspersoonlikheid nie maar tree as verteenwoordigers van die staat op. Daarom dra die staat uiteindelik in regsgeginge aanspreeklikheid vir die onregmatige dade van sy dienaars.⁶²

Indien die orgaan (die **dienaar**: onderwyser of skoolhoof) wel besluit om in **interne** sake, die hof om geregtelike hulp te nader moet hy dus **in sy persoonlike hoedanigheid** teen die onderwysowerheid optree.⁶³ Deur middel van die gesaghebbende regspraak wat uit die geding voortvloei word die saak **in die openbaar** gestel en daarom kan die solidariteit van die staat nie op so 'n wyse aangetas word deur een orgaan wat 'n ander in die openbaar aanspreek nie.

In die geval van handeling wat **eksterne** werking het, naamlik waar die ouer van die leerling of 'n ander private persoon teen die skoolhoof in sy openbare hoedanigheid of teen 'n superintendent (inspekteur), geregtelike

⁶⁰ **vervolg** maak 'n sekwestrasiebevel. U sal vind dat hierdie bevel of verbiedinge (suiwer administratiewe handeling) nie aan die vereistes van regsprekende handeling voldoen nie maar wel dikwels die sogenaamde kwasie-judisiële handeling is.

⁶¹ Uit hoofde van die leerstuk van **skeiding van magte** is die staatsadministrasie (die uitvoerende gesag) geskei van die regsprekende gesag. Die regbank is immers ook bekend vir sy **onafhanklikheid**.

⁶² Die hoogste uitvoerende orgaan in die staat word deur die regsprekende gesag aangespreek. Dit verduidelik ook hoekom die skoolhoof **binne** die skoolsubstruktuur nie 'n onderwyser kan afdank nie aangesien die saak **intern** tot op hoogste vlak gevoer moet word. Sien hieronder meer oor staatsaanspreeklikheid.

⁶³ Kyk in dié verband na die **Van Coller**-saak waar die skoolhoof in sy persoonlike hoedanigheid teenoor die Administrateur van Transvaal optree: in die **Swart**-saak het die betrokke onderwysers persoonlik teenoor die Minister van Onderwys en Kultuur (Raad van Verteenwoordigers) opgetree oor hulle skorsing.

stappe wil neem, sal die **staat** aanspreeklik wees vir die onregmatige daad van sy dienaar: die hoogste onderwysorgaan, as verteenwoordiger van die staat, word gewoonlik as **respondent** in appèlle of aansoeke aangespreek.

Die applikant wat die hof om geregtelike kontrole nader moet aan sekere voorwaardes voldoen, onder andere moet hy **locus standi** hê om sy saak in die hof aanhangig te maak en interne remedies moet eers uitgeput word.⁶⁴

9.3.1. Hersiening

Die **Hooggeregshof** (met sy verskillende provinsiale afdelings) is die geregtelike **hersieningsliggaam** vir administratiewe handelinge.

Ingevolge die **gemene reg** het die Hooggeregshof 'n **inherente hersieningsbevoegdheid** oor alle administratiewe handelinge.⁶⁵ Selfs in sekere gevalle waar **wetgewing** hierdie bevoegdheid uitsluit, sal die hof teësinning wees om dit te aanvaar en in bepaalde gevalle dit nogtans uitoefen.⁶⁶

Wanneer 'n administratiewe handeling hersien word handel die hof volgens die **vermoede** dat die handeling **geldig** verrig is tensy die teenoorgestelde duidelik blyk. Die toepassing van hierdie vermoede kan egter nie 'n ongeldige handeling geldig maak nie. Die gronde vir hersiening is hoofsaaklik growwe **onreëlmatigheid** of duidelike **onregmatigheid**, met ander woorde, 'n **versuim om aan die geldigheidsvereistes te voldoen**. Die hof sal hom nie uitspreek oor sake wat uitsluitlik oor skoolbeleid handel nie

⁶⁴ Sien meer oor **locus standi** hieronder en interne remedies hierbo.

⁶⁵ Die hofbeslissings waarna in hierdie bespreking verwys word en waarin die hoogste onderwysorgaan namens die staat optree, is bykans almal uitsprake van provinsiale afdelings van die Hooggeregshof waarin die besluite van **interne hersieningsliggame** heroorweeg is. In die **Van Coller**-saak (hierbo) het die Transvaalse afdeling van die Hooggeregshof die dissiplinêre optrede van die Administrateur van Onderwys (Transvaal) teen die skoolhoof, hersien. Die Administrateur van Transvaal, die hoogste onderwysorgaan, word namens die staat aangespreek. In die **Cape Teachers Professional Association and Others**-saak nader die Kaapse onderwysersvereniging – wat nie 'n amptelike (statutêre) onderwysberoepsraad is nie – die Kaapse afdeling van die Hooggeregshof om die besluit van die Minister van Onderwys te hersien.

⁶⁶ Daar is wel voorbeelde in onderwyswetgewing waar nie uitdruklik vir geregtelike hersiening of appèl (sien hieronder) voorsiening gemaak word nie: in die Wet op die Opleiding van Geestelik Vertraagde Kinders 63 van 1974 word in art 27 bepaal dat die besluit van die minister “afdoende” is; die Ordonnansie op Spesiale Onderwys (Transvaal) 20 van 1968 bepaal in art 4 dat die besluit van die administrateur “afdoende” is; in die Wet op Onderwysdienste 41 van 1967 art 36, is die minister se besluit “afdoende”.

en sal ook nie oor die wenslikheid of doelmatigheid (die meriete) van skoolbestuurshandeling uitspraak lewer nie. Verder mag die hof buite die oorkonde van die verrigtinge wat voor hom dien gaan om vas te stel of die onreëlmatigheid wel plaasgevind het. Die hof sal egter nie sy eie opinie in die plek van dié van die administratiewe orgaan stel nie maar verwys gewoonlik die saak terug na die interne orgaan vir heroorweging.⁶⁷

Hersiening is 'n baie doeltreffende **geregtelike remedie** vir administratiewe geskille omdat dit op alle administratiewe handeling van toepassing kan wees maar nogtans administratiewe beleid en -doelmatigheid respekteer. Die verskillende prosedures wat vir hersiening gevolg word, word nie hier bespreek nie.

9.3.2. Statutêre appèl

Statutêre appèl is ook 'n doeltreffende **geregtelike remedie** alhoewel ons howe geen **inherente appèl-jurisdiksie** het nie. Appèlle word oor **regs-en feitekwessies** aangehoor maar slegs waar jurisdiksie uitdruklik **statutêr** verleen word. Ondergeskikte wetgewers (soos die administrateurs, ministers of onderwys-wetgewendeliggame op derdevlak) kan nie vir statutêre appèlle in hulle ondergeskikte wetgewing voorsiening maak nie, tensy hulle deur die Parlement (in sentrale wetgewing) daartoe gemagtig is.

Gedurende appèlverrigtinge mag die hof nie buite die oorkonde wat voor hom dien, gaan nie maar moet wel op die meriete van die saak ingaan. Appèlle kan ook net teen finale bevele aangeteken word en nie teen voorlopige of interlokutoriese bevele nie. Daar is drie soorte **geregtelike appèlle**:

- a. Appèlle vanaf laer howe na die Hooggeregshof kragtens die Landdros-howewet;
- b. Appèlle van statutêre, nie-geregtelike liggame soos die dranklisensieraad, wat op dieselfde wyse as hierbo behandel word;⁶⁸
- c. Appèlle van statutêre liggame soos die rasseklassifikasieraad waarvoor 'n spesiale appèlprosedure voorgeskryf word.

⁶⁷ Waar die interne orgaan egter mala fide opgetree het gee die hof instruksies hoe die orgaan sy besluit moet uitvoer.

⁶⁸ Die Wet op die Suid-Afrikaanse Onderwysersraad vir Blankes 116 van 1976 (nou herroep) het in art 24 bepaal dat 'n onderwyser wat hom veronreg gevoel het oor die optrede van die SAOR teen hom, ná kennisgewing aan die raad en binne drie maande na die datum van die optrede, appèl kon aanteken by die betrokke provinsiale afdeling van die Hooggeregshof van Suid-Afrika.

9.3.3. Interdik

Die interdik is ook 'n doeltreffende geregtelike **remedie** en kan deur 'n applikant aangevra word waar hy vrees dat 'n handeling of 'n dreigende handeling van die administrasie, hom sal benadeel of sy regte sal aantas. Die interdik word gewoonlik in **dringende** gevalle aangevra wanneer geen ander remedie wat doeltreffende verligting sal gee, beskikbaar is nie. Die applikant moet dus bewys dat hy **onherstelbare skade** sal ly indien die interdik geweier sou word.

Daar bestaan nog verskeie geregtelike remedies wat nie hier bespreek word nie. Raadpleeg die bronnelys vir verdere inligting.

9.3.4. Die vereiste van **locus standi**

Die vraag by **locus standi** is of die belang wat 'n aansoeker klaarblyklik by 'n saak het, 'n genoegsame **regserkende belang** is om sy aanvraag vir geregtelike kontrole te regverdig. In ons reg is die posisie dat enige persoon **locus standi** het om die hof te nader om regshulp in die vorm van **hersiening**, 'n **interdik** of om 'n eis om skadevergoeding in te stel indien hy **verlies of skade** gely het.

Wanneer **algemene administratiewe wetgewende handeling**e bestry word moet die applikant bewys dat hy een van die **klas of groep persone** is op wie die maatreëls van toepassing is, en dat sy regte, voorregte en bevoegdhede geraak sal word indien dit in werking sou tree. Verder het die applikant in die **algemene regsverhouding** 'n belang in die nakoming van prosedures en reëls wat so 'n algemene verhouding reël, sonder dat hy **werklike of potensiële benadeling** hoef te bewys.

In die **individuele regsverhouding** word regte, voorregte en bevoegdhede geskep, gewysig of beëindig. Waar die belang van 'n privaatpersoon of 'n ander administratiewe liggaam **regstreeks** deur 'n administratiewe handeling geraak word, het so 'n persoon of liggaam dus **locus standi** om 'n geregtelike remedie aan te vra. **Derdes** – persone wat nie regstreeks by die individuele verhouding betrokke is nie – sal slegs **locus standi** hê indien hulle die een of ander **persoonlike belang** kan bewys, soos byvoorbeeld dat die handeling hulle moontlik kan benadeel of hulle binne die klas of groep val om wie se ontwil die handeling verrig is.

Opsomming

Daar is verskeie vorms van nie-geregtelike beheer oor administratiewe handeling: interne kontrole is die belangrikste omdat dit onderliggend

aan doeltreffende praktiese staatsadministrasie is. Alhoewel dit nie regspraak skep nie is dit bindend binne die betrokke administratiewe hiërargie.

Geregtelike kontrole word deur die burgerlike howe uitgeoefen en skep algemeen-bindende regspraak. Normaalweg sal interne remedies eers uitgeput moet word voordat die howe om regshulp genader word. Voordat die hof om 'n geregtelike remedie genader word, moet vasgestel word of die applikant **locus standi** het.

Die bespreking hierbo is geensins volledig nie. Raadpleeg die bronnelys vir bykomende literatuur.

10. STAATSAANSPREKLIKHEID AS GEVOLG VAN ADMINISTRATIEWE ONDERWYSHANDELINGE

10.1. Inleiding

Hou in gedagte dat in die bespreking hieronder na die aanspreeklikheid wat die staat as gevolg van **regsgedinge** opdoen, verwys word. Wanneer die staat in die **openbare howe** deur sy **dienaar** of 'n **privaatpersoon** aangespreek word, moet beide dit in hulle **persoonlike hoedanighede** doen: wat die dienaar betref, is dit die staat en nie sy onderdele wat in hierdie gevalle met **juridiese persoonlikheid** bekleë is nie.⁶⁹

Soos reeds aangetoon is, behels die staatsadministrasie al die organe wat regstreks met die uitoefening van owerheidsmagte gemoeid is. In die loop van sy verpligtinge verrig die administrasie handelinge wat die regte van individue raak en wat dikwels benadeling veroorsaak. In die meeste gevalle het die administrasie 'n **wettige grondslag** vir sy optrede en dan het die individu geen aksie nie. In sommige gevalle handel die administrasie egter op 'n **onregmatige** wyse en berokken daardeur **skade of verlies** aan die individu. In hierdie gevalle vereis die reg dat die benadeelde persoon vergoed word.

Artikel 1 van die Wet op Staatsaanspreeklikheid 20 van 1957 bepaal dat die staat aanspreeklik sal wees vir die **“onregmatige daad wat deur 'n dienaar van die Staat handelende in sy hoedanigheid en binne die**

⁶⁹ Hou in gedagte dat sekere outonome onderwysliggame soos die FOR, wel met regs-persoonlikheid bekleë is. Onder bepaalde omstandighede kan hierdie liggame in hulle amptelike hoedanigheid optree teen, byvoorbeeld, die Minister van Onderwys en Kultuur (Volksraad).

omvang van sy bevoegdheid as so 'n dienaar, verrig is." Uit die Wet word ook afgelei dat in die geval van aanspreeklikheid op grond van 'n onregmatige daad, daar geen verskil tussen die posisie van die staat en sy dienare (publiekreg) en dié van die heer en dienskneg in die privaatreë, bestaan nie.

Om 'n privaatreëtelike basis vir staatsaanspreeklikheid te aanvaar, kan egter probleme oplewer aangesien die staat nie bloot as 'n **private** werkgewer gesien moet word nie. Per slot van sake tree die staat en sy organe in die **openbare belang** op en sou 'n privaatreëtelike basis in hierdie geval, te arm wees. Daar bestaan by ons egter nog nie 'n algemeen aanvaarbare regsgrondslag vir staatsaanspreeklikheid as gevolg van administratiewe handeling nie. 'n Meer aanvaarbare grondslag (wat wel 'n wyse van **privaatreëtelike** aanspreeklikheid is), sou wees dat die staat in sy wydvertakte dienste in die openbare belang, die **risiko** moet dra dat sy **dienare onregmatige** daade sal pleeg wat skade kan veroorsaak en wat vergoed moet word.

Omdat staatsaanspreeklikheid byna uitsluitlik as gevolg van administratiewe handeling binne die **individuele verhouding** ontstaan, word daar op die "suiwer administratiewe handeling" as bron van aanspreeklikheid gekonsentreer.

10.2. Regmatige administratiewe handeling

'n **Regmatige** administratiewe handeling geskied binne die **bevoegd-hede** van die administratiewe orgaan. Die interpretasie van "bevoegd-hede", soos dit ook in die genoemde Wet verskyn, lewer egter probleme op. Dit kan 'n eng betekenis dra ingevolge waarvan bevoegdhede dan as **statutêre** bevoegdhede beskou word. In hierdie verband sou die **intra vires**-handeling van die administratiewe outeur dan 'n regmatige handeling wees, ongeag die feit dat dit 'n onredelike uitwerking vir die individu het. Só gesien, sal hierdie administratiewe optrede nie voldoen aan die beginsel van **algemene legaliteit** nie: met ander woorde, volgens die bespreking van geldige handeling (hierbo), sou hierdie handeling 'n **ongeldige** administratiewe handeling wees. Aangesien algemene legaliteit die basiese struktuur vir gesonde staatsadministrasie is, moet egter na aanleiding van wat hierbo gesê is, aangevoer word dat onredelike uitoefening van 'n statutêre administratiewe bevoegdheid **ongeldig** is, maar boonop ook **onregmatig** indien die **onredelike uitoefening daarvan regte, bevoegdhede en vryhede aantast**.⁷⁰

⁷⁰ Soos reeds hierbo onder die redelikheidsvereiste verduidelik is, beteken onredelikheid hier die inbreukmaking op regte, bevoegdhede en vryhede van die individu.

Daar word aanbeveel dat “bevoegdhede” in die genoemde Wet breed vertolk moet word sodat dit in werklikheid beteken, **“handelende in sy hoedanigheid en binne die omvang van sy funksies of werksaamhede as so ’n dienaar.”**⁷¹ In die onderwysprofessie sou hierdie benadering die uitwerking hê dat die skoolhoof nie alleen ingevolge sy wetgewende bevoegdhede (hetsy dit uitdruklike, geïmpliseerde of versweë bevoegdhede is) moet optree nie, maar ook **billik en regverdig**. Al die geldigheidsvereistes moet dus nagevolg word en in hierdie opsig sal die handeling dus nie slegs **regmatig** moet wees nie maar ook **geldig** ingevolge die **algemene legaliteitsbeginsel**.

10.3. Onregmatige administratiewe handeling

Uit wat hierbo gesê is, kan mens nou die stelling maak dat ’n **onregmatige administratiewe handeling** ’n **ongeldige** handeling is wat **skuldiglik op die regte** van die individu **inbreuk maak en hom skade of verlies** berokken.

By die bepaling van onregmatige administratiewe handeling moet die volgende kriteria toegepas word:

10.3.1. ’n Onregmatige administratiewe handeling is uiteraard ongeldig

Onregmatige administratiewe handeling is nie outomaties onregmatige daade nie.⁷² Slegs daardie onregmatige administratiewe handeling wat **inbreuk maak op regte en daardeur skade of verlies veroorsaak**, lewer moontlike grond vir staatsaanspreeklikheid.⁷³

⁷¹ Hierdie uitleg is dan ook in ’n Appèlhofbeslissing aanvaar: **Mhlongo NO v. Minister of Police** 1978 2 SA 551 (A). Die staat se aanspreeklikheid vir die handeling van polisie-dienare (soos in die genoemde beslissing), is bo twyfel gestel met die byvoeging van art 5 tot die Polisiewet 7 van 1958. Die uitwerking van dié wetswysiging is dat d’ê staat aanspreeklik is vir die onregmatige handeling van polisiemanne wat binne die omvang van hulle “werksaamhede” uitgevoer is. Weens die besondere aard van polisie-werksaamhede, moet mens egter versigtig wees om dit nie gelyk te stel met die administratiewe optredes van ander staatsorgane nie.

⁷² Onregmatige daade – delikte – is veral op die gebied van die privaatreg bekend en word aan soortgelyke vereistes getoets.

⁷³ Soos hierbo genoem, is daar baie gevalle waar die skoolhoof wel uit hoofde van sy gesagsposisie op die regte van sy personeellede kan inbreuk maak: hierdie inbreukmaking is egter nie onregmatig nie.

10.3.2. Die administratiewe orgaan wat 'n onregmatige daad gepleeg het, moes 'n skuldige gemoedstoestand gehad het

Die skuldvorm wat hier, en ook in die privaatreë, vereis word is òf **opset** (*mala fides* of *dolus*) òf **nalatigheid** (*culpa*). Die **verwytbare gesindheid** by opset word aan **subjektiewe** maatstawwe getoets, naamlik, het die **betrokke skoolhoof** opsetlik (*mala fide*) opgetree? By die vraag na nalatigheid word die sorg wat 'n **redelike man** (die **bonus paterfamilias**) aan die dag sou lê, as 'n toets gebruik: naamlik, sou 'n redelike skoolhoof so opgetree het? Hierdie toets is 'n objektiewe redelikheidstoets.

10.3.3. Die onregmatige daad moes deur 'n dienaar van die staat verrig word

Om vas te stel wie 'n dienaar van die staat is moet na die **status** van die persoon gekyk word. Riglyne in dié verband is die volgende: wie betaal die persoon; met wie het hy 'n dienskontrak aangegaan; wie besluit oor sy bevordering, verplasing of ontslag?

'n Verdere vraag is wanneer handel die dienaar in sy hoedanigheid as dienaar van die staat. Sekere **formele** en **materiële** toetse word hier aangewend. Die formele toets is naamlik, is die onregmatige daad tydens werksure gepleeg? Hierdie toets is nie afdoende nie aangesien die skoolhoof ook in sy hoedanigheid as skoolhoof **buite** werksure kan optree. Die materiële toets wat dus saam met die formele toets gebruik moet word, is om te vra na die **doel** waarvoor die skoolhoof opgetree het en om die **aard** van sy handeling te ondersoek.⁷⁴ 'n Verdere materiële toets is om na die **aard** van die **verhouding** tussen die staat en die skoolhoof te kyk. In hierdie verband is die houe geneig om te vra dat die staat ten tyde van die handeling deur die skoolhoof, **kontrole** oor hom moes uitoefen. Die kontroletoets het egter baie probleme opgelewer omdat aangeneem was dat 'n amptenaar wat 'n **diskresie** uitoefen, nie onder beheer van die staat was nie.⁷⁵ Dit sou beteken dat die uitoefening van 'n diskresie neerkom op optrede in 'n **private hoedanigheid**. Op hierdie wyse sou die skoolhoof vir al sy wye diskresionêre handeling, **persoonlik aanspreeklik** gewees het.

⁷⁴ Wanneer die **aard** van die skoolhoof se handeling ondersoek word, word veral op sy **gesagsposisie** gelet. Die adjunk-hoof sal ook met betrekking tot bestuurshandeling in sy hoedanigheid van dienaar van die staat optree, maar in dié verband beklee hy egter nie die **gesagsposisie** nie aangesien slegs die skoolhoof hierdie besondere **status** het.

⁷⁵ In nog 'n polisieaak, **Naidoo en Andere v. Minister van Polisie** 1978 4 SA 954 (T), het die hof oor die belaglike uitwerking van hierdie eng toepassing van die kontroletoets besin.

Eintlik vra die houe deesdae nie meer na die kontroletoeits nie maar eerder of die dienaar uit hoofde van sy **verleende gesag** opgetree het. Deur hierdie wyse van ondersoek word weliswaar nog na **beheer** of **kontrole** gevra maar op 'n baie breër vlak: dit wil sê, of die handeling ingevolge die betrokke regsvoorskrifte uitgevoer is.

10.3.4. Die veronregte persoon moet bewys dat hy skade gely het

Die soort skade wat op die staat as gevolg van administratiewe handelinge verhaal kan word, word ook deur die **privaatreg** bepaal.

Vermoënskade word deur middel van die **actio legis Aquiliae** verhaal, terwyl persoonlikheidskade soos eerkrenking en belastering, by wyse van die **actio iniuriarum** geëis word.⁷⁶ Die individu kan wel 'n lasteraksie teen die staat instel maar nie andersom nie.

10.3.5. Die staat is bevoeg om sy aanspreeklikheid by wyse van wetgewing te wysig

Die staat kan sy aanspreeklikheid te eniger tyd vóór of ná die pleging van 'n onregmatige daad deur sy dienaar, reël. In sekere gevalle kan aanspreeklikheid beperk of uitgesluit word.⁷⁷ Verder kan ook sekere formele prosesregtelike vereistes by wyse van wetgewing voorgeskryf word, byvoorbeeld, die vereistes met betrekking tot die bestelling van stukke, wie nominaal as verweerder of respondent gedagvaar moet word en die tydperk waarbinne 'n aksie ingestel moet word.⁷⁸

⁷⁶ Beide aksies word deliktuele aksies genoem maar word ingestel na gelang van die aard van die skade wat gely is. Die **actio legis Aquiliae** word ingestel waar die veronregte persoon materiële skade of verlies gely het: byvoorbeeld, deur die skoolhoof se opsetlike handeling is die skoolbus beskadig. Die reg eis dat die materiële skade wat daardeur gely is, deur hierdie aksie herstel word en gewoonlik word 'n geldbedrag uitbetaal. In die geval van die **actio iniuriarum** word die veronregte se persoonlikheid, soos sy goeie naam, reputasie of eergevoel aangetas. Die aard van hierdie "skade" of "verlies" is dus nie van 'n stoflike (geldelike) aard nie maar geestelik (persoonlik), byvoorbeeld, waar die skoolhoof die onderwyser of leerling belaster. Nadat die **actio iniuriarum** suksesvol ingestel is, word die "skade" of "verlies" wel deur die hof in 'n geldwaarde bereken en aan die veronregte uitbetaal.

⁷⁷ Die Wet op die Suid-Afrikaanse Onderwysersraad vir Blankes, hierbo aangehaal, het in art 25 bepaal dat die SAOR en 'n lid en 'n werknemer daarvan, nie teenoor iemand aanspreeklik is vir skade wat voortspruit uit 'n handeling wat ingevolge bepaalde artikels van die wet verrig is nie.

⁷⁸ Ingevolge die bogenoemde Wet is bepaal dat die onderwyser binne drie maande na die optrede van die SAOR teen hom, appèl by die Hooggeregshof kon aanteken.

10.3.6. Skuldlose of risiko-aanspreeklikheid

As 'n algemene reël erken ons reg nie skuldlose aanspreeklikheid wat op risiko gebaseer is nie. In sommige gevalle vergoed die staat wel die individu wat skade gely het ten spyte van die feit dat daar geen skuld aan die kant van die dienaar (outeur) was nie: soos in die geval van gevaarlike bedrywighede ingevolge die Elektrisiteitswet 40 van 1958.⁷⁹

10.3.7. Beperking op staatsaanspreeklikheid deur die vermoede dat die staat nie deur sy eie wette gebind word nie

Wanneer wetgewing nie uitdruklik bepaal dat die staat deur sy wetgewing gebind word nie, tree die vermoede dat die staat nie gebind word nie, in werking.⁸⁰

Opsomming

By die bepaling van staatsaanspreeklikheid vir administratiewe handelingte moet telkens na die aard en verhouding van die staat en sy dienare gekyk word. Sekere toetse moet hier aanwending vind.

Omdat die staat met regs persoonlikheid bekleed is, sal die hoogste gesagsdraende orgaan in die onderwysstruktuur, synde in sy hoedanigheid as verteenwoordiger van die staat, in regsdinge aangespreek word.

“Regmatige” administratiewe handelingte moet ingevolge die algemene legaliteitsbeginsel vertolk word sodat die staat ook aanspreeklik gehou word vir administratiewe handelingte wat onredelike gevolge oplewer.

Onregmatige administratiewe handelingte is ongeldige handelingte. By die vasstelling van staatsaanspreeklikheid in hierdie geval, moet sekere aspekte in gedagte gehou word.

Hierdie bespreking moet met verdere leesstof in die bronnelys aangevul word.

⁷⁹ Om derhalwe met 'n deliktuele eis teen die staat te slaag moet die eiser dus benewens onregmatigheid en skade, ook opset of nalatigheid by die staatsampenaar bewys.

⁸⁰ Later meer hieroor onder die uitleg van wette.

BRONNELYS

Baxter, L. 1984. *Administrative Law*. Kaapstad: Juta & Kie.

Bray, W. 1986. 'n Administratiefregtelike ondersoek na die behandeling van geestesongestelde minderjariges. LLM verhandeling. Pretoria: Universiteit van Suid-Afrika.

Carpenter, G. 1987. *Introduction to South African Constitutional Law*. Durban: Butterworth.

Departement van Nasionale Opvoeding. 1985. *The Structure and Operation of the South African Education System*. Sanep-verslag 170. Pretoria: Departement van Nasionale Opvoeding.

Dixon, M.L. 1985. "Delegation of powers in South African administrative law". *Tydskrif vir Suid-Afrikaanse Reg* 1:62. Kaapstad: Juta & Kie.

Prinsloo, J.G. en Beckmann, J.L. 1987. *Die onderwys en die regte en pligte van ouers, onderwysers en kinders*. Johannesburg: Lex Patria.

Suid-Afrikaanse Onderwysersraad vir Blankes. 1979. *Handleiding*. Pretoria: Staatsdrukker.

Transvaalse Onderwysdepartement. 1986. *Handleiding vir Algemene Skoolorganisasie*. Pretoria: Transvaalse Onderwysdepartement.

Universiteit van Suid-Afrika. 1987. *Staatsreg*. Studiegids (CLW100-S). Pretoria: Universiteit van Suid-Afrika.

Van der Westhuizen, P.C. (red). 1986. *Onderwysbestuur: Grondslae en Riglyne*. Pretoria: HAUM.

Van Wyk, J.G. 1987. *Onderwysreg*. Tweede uitgawe. Pretoria: Academica.

Wiechers, M. 1985. *Administratiefreg*. Tweede uitgawe. Durban: Butterworth.

Wiechers, M. 1981. *Staatsreg*. Derde uitgawe. Durban: Butterworth.

AFDELING B

UITLEG VAN
ONDERWYSWETGEWING

INHOUD

DEEL 1 RIGLYNE VIR DIE UITLEG VAN WETTE

1. **Inleiding** 93
2. **Die aard en omvang van uitleg van wette** 94
 - Opsomming 95
3. **Teoretiese struktuur van uitleg van wette** 95
 - 3.1. Die eng of suiwer tekstuele benadering 96
 - 3.2. Die wye kontekstuele benadering (teleologiese of funksionele benadering) 98
 - Opsomming 99
4. **Grondreëls by die uitleg van wette** 100
 - 4.1. Die gemeenregtelike vermoedens 100
 - 4.1.1. Die vermoede teen staatsgebondenheid 101
 - 4.1.2. Die vermoede teen kragteloze bepalings 101
 - 4.1.3. Die vermoede dat die wetgewer die openbare belang wil bevorder 102
 - 4.1.4. Die vermoede teen die uitsluiting of beperking van die howe se jurisdiksie 103
 - 4.1.5. Die vermoede dat die wetgewer die bestaande reg nie meer as wat nodig is, wil verander nie 103
 - 4.1.6. Die vermoede dat die wetgewer nie onbillike, onregverdige of onredelike resultate beoog nie 104
 - 4.1.7. Die vermoede dat die wetgewing nie terugwerkende krag het nie 105
 - Opsomming 105

4.2.	Verdere grondreëls by uitleg van wette	106
4.2.1.	Die normale betekenis van die woord	106
	Gewone, grammatikale betekenis van woorde	106
	Tegniese begrippe van woorde	106
	Woordbepalingsartikels	107
	Betekenis aan elke woord	107
4.2.2.	Geen byvoeging of vermindering	107
4.2.3.	Balans tussen teks en konteks	108
	Opsomming	108
5.	Hulpmiddels wat by die vasstelling van die oogmerk van wetgewing gebruik word	109
5.1.	Inwendige hulpmiddels	109
5.1.1.	Die teks in die ander landstaal	109
5.1.2.	Die voorrede of aanhef	111
5.1.3.	Die lang titel	111
5.1.4.	Opskrifte bo hoofstukke of artikels	111
5.1.5.	Kantskrifte	111
5.1.6.	Indeling in paragrawe en punktuasie	111
5.1.7.	Bylaes	112
5.2.	Uitwendige hulpmiddels	112
5.2.1.	Die bron waaruit bepaalde artikels geneem is	112
5.2.2.	Voorafgaande beraadslagings	112
5.2.3.	Omringende omstandighede	113
5.2.4.	Woordeboeke en taalkundige getuienis	113
5.2.5.	Die invloed van gewoonte of gebruik	113
	<i>Contemporanea expositio en subsecuta observatio</i>	113
5.2.6.	Vroeëre en latere wette	114
	Opsomming	114
5.3.	Die Interpretasiewet 33 van 1957 as 'n hulpmiddel	114
5.3.1.	Toepassing van die wet	115
5.3.2.	Die tydsfaktor	115
5.3.3.	Herroeping van wetgewing	115
	Opsomming	118
6.	Wysiging van die gewone, alledaagse teksbetekenis	118
6.1.	Inleiding	118
6.2.	Beperkende uitleg	119
6.2.1.	Die <i>cessante ratione legis, cessat et ipsa lex</i> -reël	119
6.2.2.	Die <i>eiusdem generis</i> -reël	120
6.3.	Uitbreidende uitleg	120

6.3.1.	Inbegrypende uitleg	121
	<i>Ex contrariis</i>	121
	<i>Ex consequentibus</i>	121
	<i>Ex accessorio eius, de quo verba loquuntur</i>	122
6.3.2.	Analogiese uitleg	122
6.4.	Modifiserende uitleg (woordwysiging)	123
	Opsomming	123
6.5.	Riglyne by gebiedende en aanwysende wetsbepalings	124
	Opsomming	126

DEEL 2 RIGLYNE VIR DIE PRAKTIESE TOEPASSING VAN DIE UITLEGREËLS

7.	Inleiding	126
8.	Die praktiese werkswyse	127
8.1.	Wetgewing in kontekstuele perspektief deur die aanwending van uitleghulpmiddels	127
8.2.	Die suiwer tekstuele benadering	128
	Opsomming	128
8.3.	Die inherente grondreëls in die uitlegproses	129
	Opsomming	129
8.4.	Oorbrugging na die besondere praktiese situasie	130
8.5.	Die finale oplossing of verduideliking	131
	Opsomming	131

Bronnelys	132
------------------	-----

DEEL EEN RIGLYNE VIR DIE UITLEG VAN WETTE

Hierdie gedeelte word in twee dele aangebied. **Deel Een** handel oor die **teorie** van die vakgebied Uitleg van Wette terwyl **Deel Twee** oor die **praktiese toepassing** daarvan gaan.

1. INLEIDING

Uitleg van wette, of meer korrek gestel, die juridiese interpretasie van wetgewing, is 'n uitgebreide vakgebied wat haas **elke faset van die reg** betrek. Omdat dit oor so 'n wye gebied strek bestaan dit uit 'n menigte reëls en metodes wat ongelukkig nie netjies georden of in kompartemente afgebaken kan word nie. Dit is daarom geensins verbasend dat regstudente oor die algemeen, uitleg van wette as een van die moeilikste kursusse beskou nie.

Soos die titel aandui het hierdie afdeling te make met die interpretasie van **wetgewing**. In die bespreking in Afdeling A is uitgebrei op wetgewing as 'n **bron** van die **onderwysreg** en daar is ook genoem dat statutêre reg (geskrewe reg) die vernaamste bron van onderwysreg is aangesien dit openbare onderwysstrukture instel en die organisasie, bevoegdhede en optrede daarvan reël.¹

Aangesien die bevoegdhede en werksaamhede van onderwysorgane primêr op onderwyswetgewing berus, is dit noodsaaklik dat onderwysers

¹ Kyk weer na die bespreking oor wetgewing as 'n **bron** van die onderwysreg asook administratiewe **wetgewende** handelinge.

kennis dra van die vakgebied, **uitleg van wette**. Die skoolhoof sal onderwyswetgewing, hetsy dit **sentrale of ondergeskikte wetgewing** is, raadpleeg ten einde die aard en omvang van sy bevoegdhede vas te stel; die onderwyser moet weet wat sy statutêre bevoegdhede en pligte teenoor sy onderwysberoepsraad of die onderwysdepartement behels; die superintendant (inspekteur) raadpleeg onderwyswetgewing om vas te stel hoe hy teenoor skoolhoofde of onderwysers moet optree; die direkteure van onderwys of ander interne hersieningsliggame moet voorgeskrewe maatreëls nakom wanneer teenoor ondergeskikte onderwysamptenare opgetree word. Uitleg van wette kom dus nie slegs in **probleemgevalle** ter sprake nie maar word bewustelik of onbewustelik, **gelyktydig met die toepassing** van wetgewing beoefen.

Die burgerlike **howe (regsprekende gesag)** is die wetsuitleggers van formaat: deur regspraak word gesaghebbende beslissings wat bindend op die ander laer howe is, gevel. Hierdeur word uitlegbeginsels en -reëls op 'n gesaghebbende wyse deur hofbeslissings neergelê. Binne die **interne onderwysfeer** word wetsuitleg op 'n daaglikse basis deur feitlik **alle onderwysamptenare** beoefen: dit is onnodig om te sê dat almal ook deeglik bewus is van die netelige probleme wat daaruit ontstaan. Baie van hierdie lastige kwessies kan egter toegeskryf word aan onkunde op hierdie vakgebied.

In die bespreking wat volg word gepoog om die teoretiese vakgebied van uitleg van wette af te baken en die praktiese toepassing daarvan te verduidelik. Die aanbieding is geensins volledig nie maar skep slegs 'n breet raamwerk wat met bykomende literatuur in die bronnelys aangevul moet word.

2. DIE AARD EN OMVANG VAN UITLEG VAN WETTE

Binne die teoretiese struktuur van uitleg bestaan 'n verskeidenheid **uitlegreëls wat in aard en omvang** verskil. Sekere reëls kan tereg **regsreëls** genoem word omdat die oorsprong of **bron** daarvan in wetgewing, die gemene reg of regspraak te vinde is.² Ander uitlegreëls is weer bloot **logiese**

² Die Interpretasiewet 33 van 1957 is onder andere, 'n belangrike bron van uitlegreëls; die toepassing van regsvermoedens, wat uit 'n gemeenregtelike bron kom, vorm ook 'n belangrike bron; hofbeslissings van die Hooggeregshof rakende uitleg van wette, skep bindende uitlegreëls, byvoorbeeld: **Dadoo Ltd v. Krugersdorp Municipal Council** 1920 AD 530 oor die toepassing van die letterlike reël; **Klipriviervoog Properties (Edms) Bpk. v. Gemeenskapsontwikkelingsraad** 1984 3 SA 768 (T) waar woordwysigende uitleg toegepas is ten einde gevolg te gee aan die duidelike oogmerk van die wetgewing.

reëls, riglyne of toetse wat slegs onder bepaalde omstandighede toegepas word.³ Hoe dit ookal sy, hierdie uitlegreëls vorm die **teoretiese norme of werkgereedskap** waarmee die uitlegger – hetsy die regter in die hof of die skoolhoof – die **oogmerk** van wetgewing moet bepaal. Om dus die juridiese betekenis van wetgewing te verstaan, moet die wetsuitlegger die **reëls van wetsuitleg** toepas.

Die uitleg van wette is dus gemoeid met die beginsels, reëls, metodes en tegnieke wat wetsuitleggers gebruik om wette te verstaan. In die **uitlegproses** word die **teoretiese reëls en metodes** dan gebruik ten einde **praktiese probleme** op te los of te verduidelik. Die praktiese toepassing of **konkretisering** van die teoretiese reëls en metodes vorm dus die vernaamste faset in die uitlegwerkswyse.

Opsomming

Die vakgebied van uitleg van wette, het te make met die juridiese betekenis van wetgewing. Wetgewing is 'n belangrike bron van uitleg en die soorte wetgewing moet ondersoek word.

In die soeke na die juridiese betekenis van wetgewing, maak die wetsuitlegger van die teoretiese reëls en metodes gebruik om 'n praktiese probleem-situasie op te los of te verduidelik. Sekere tegnieke moet bemeester word sodat hierdie teoretiese middels op die korrekte wyse op die konkrete situasie toegepas kan word.

Die doel of oogmerk van die wetgewing is 'n deurslaggewende faktor in die uitlegproses: alle uitlegreëls en ander hulpmiddels moet met hierdie doel voor oë aangewend word.

3. TEORETIESE STRUKTUUR VAN UITLEG VAN WETTE

Die teoretiese basis van uitleg van wette is opgebou uit die verskillende uitlegreëls en ander interne en eksterne hulpmiddels wat in die uitlegproses

³ In *Sutter v. Scheepers* 1932 AD 173 sê die hof dat die toetse wat neergelê word vir die vasstelling van gebiedende en aanwysende statutêre bepalings, bloot as riglyne by die vasstelling van die bedoeling van die wetgewer gebruik moet word.

gebruik word. Die **ratio** vir die toepassing van hierdie reëls is om die **duidelike oogmerk** van die wetgewing vas te stel. Tereg word gesê dat wetgewing met 'n spesifieke **doel** voor oë aangeneem word en juis dáárom moet die vasstelling van die betekenis daarvan deur die wetsuitlegger, 'n **doelgerigte** aktiwiteit wees.⁴

Soos hierbo genoem is word daar in die uitlegproses van bepaalde werkswyses gebruik gemaak. Die teoretiese norme, reëls en metodes vorm die werkgereedskap wat op **bepaalde wyses** gebruik moet word: dit beteken dat die **tegnieke** van wetsuitleg verstaan en bemeester moet word. Ten einde hierdie tegnieke te verstaan moet die **teorieë** wat die basiese reëls en metodes onderlê, ondersoek word.

3.1. Die eng of suiwer tekstuele benadering

In gewone omgangstaal kan gesê word dat die tekstuele benadering die betekenis van die **woorde in die teks** is. Dit volg dat die betekenis van die **geskrewe woord** deurslaggewend is. Verder word gesê dat woorde 'n **gewone alledaagse** betekenis moet dra omdat dit primêr in alledaagse omstandighede werking het, en verstaanbaar moet wees vir die gewone man. Aangesien die wetsuitlegger, om redes wat hieronder genoem word, nie betekenis in die woorde kan "inlees" nie, het 'n benadering ontwikkel dat **gewone, alledaagse** betekenis eintlik 'n **letterlike** betekenis is.

Die standpunt was dat die **bedoeling van die wetgewer** vasgestel moet word uit die **woorde** wat in die teks gebruik word: die wetsuitlegger kon nie **buite** die teks van die wet gaan nie en **bedoeling** moes dus volgens hierdie benadering, gelykgestel word aan die **letterlike betekenis**.⁵ Indien die gewone betekenis van die teks nie sin maak nie of verwarrend is, moes die wetsuitlegger (gewoonlik die howe) die wetgewing terugverwys na die wetgewer om **self** die wysiging aan te bring.

Baie kritiek is oor die jare heen teen hierdie eng wyse van uitleg geopper. In hierdie verband kan die volgende punte genoem word:

⁴ In **Jaga v. Dönges** 1950 4 SA 653 (A) sê die hof dat die teks ontleed moet word in die lig van die algemene beleid en oogmerk van die wetgewing; in **R v. Westenraad** 1941 OPD 103 word die verskillende bepalings van 'n ordonnansie uitgelê en versoen met die uitdruklike of duidelike doel van die wetgewing.

⁵ Hierdie opvatting strook ook met die **skeiding van magte**-leerstuk waar die wetgewer (as die **hoogste** wetgewende gesag) verantwoordelik is vir wetgewing en die wetsuitlegger vir die interpretasie daarvan. Die uitlegger is dus gebonde aan die teks van die wet en mag nie ander woorde of sinsnedes inlees of weglaat nie.

- die geskrewe woord is slegs 'n **middel** (of medium) om betekenis oor te dra maar dra **op sigself** nie betekenis nie. Woorde word binne 'n bepaalde **konteks of taalstruktuur** gebruik en kan nooit geïsoleerd uitgelê word nie;⁶
- die **bedoeling** van die wetgewer is van primêre belang maar mag nie met die **letterlike reël** gelykgestel word nie.⁷ Volgens die eng beskouing word **bedoeling** verskraal tot 'n uitlegreël terwyl dit in werklikheid die **verwysingsraamwerk** waarbinne die **oogmerk van wetgewing** vasgestel word, moet wees;⁸
- die **bedoeling** (gesindheid) van die **wetgewer** berus op 'n **regsïksie** want die **subjektiewe gesindheid** – wat subjektiewe toetse vereis – van 'n **saamgestelde liggaam**, kan kwalik vasgestel word. Wanneer wetgewing deurgeloods word is daar selde eensgesindheid daaroor en die lang ingewikkelde wetgewingsproses maak dit moeilik om vas te stel op watter stadium 'n bedoeling, en wie se bedoeling, as maatstaf geneem moet word.⁹ Die “bedoeling van die wetgewer” moet dus slegs gesien word as 'n **denkbeeldige konstruksie** om die **optrede** van die wetgewer te verklaar en dit binne die **verwysingsraamwerk van die oogmerk van die wetgewing** te plaas;

⁶ Daar word gesê dat woorde, sinne en selfs die hele teks nie op sigself betekenis dra nie ten spyte van die sorgsaamheid waarmee die wetsopsteller dit gefraseer het. Die teks moet dus in konteks uitgelê word.

⁷ Volgens die eng benadering moet die betekenis van die teks gevind word in die “bedoeling” (of die idee) van die wetgewer wat **agter** die taal of woorde verskuil is. Verkeerde of ongepaste woorde word egter dikwels gebruik om idees oor te dra en daarom kan woorde of taal nie altyd die **ware simbole** van bedoeling of gedagtes wees nie.

⁸ Daar is talle voorbeelde waar hierdie eng “bedoeling” van die wetgewer, weens die tekortkominge van die geskrewe woord, nie die werklike bedoeling (in die wye betekenis van doel van wetgewing) oorgedra het nie. In *S v. Kukarie* 1972 2 SA 907 (O) erken die hof dat hy die wetgewer, as gevolg van die gebruik van verwarrende en dubbelsinnige woorde, nie verstaan nie en daarom was dit feitlik onmoontlik om die ware bedoeling vas te stel. Indien die hof in *Dadoo Ltd v. Krugersdorp Municipal Council* 1920 AD 530 wel die bedoeling van die wetgewer kon verhef tot die doel of oogmerk van die wetgewing, sou die **werklike bedoeling** geseëvier het. Omdat die bedoeling egter in die letterlike betekenis van die woorde gesoek is, en die hof nie sogenaamd, “regskeppend” te werk kon gaan nie, moes die saak na die wetgewer terugverwys word om 'n wysigingswet aan te neem wat die woorde en betekenis van die teks kon regstel. Die “nuwe” bedoeling in die wysigingswet strook toe met die werklike bedoeling soos dit oorspronklik in wye konteks deur die hof gesien is maar nie toegepas kon word nie.

⁹ Dink maar aan die opposisieparty met al sy lede wat 'n bepaalde wet teëstaan; parlementariërs wat afwesig is tydens die deurloodsing daarvan. Verder moet in gedagte gehou word dat die wetgewer nie self die wetsopstelling doen nie maar dat spesialisliggame daarvoor verantwoordelik is.

- **bedoeling** van die wetgewer kan **nie** as die hoof of **deurslaggewende doel** in die uitleg van wette gesien word nie. Die bedoelingsteorie skep die indruk dat sodra die wetgewer gespreek het, die howe enige **skeppende magte** wat hulle wel mag hê, verloor. Hierdie benadering ('n streng **positivistiese** siening wat op die **geskrewe** reg klem lê), verwerp dan enige skeppende invloed in die reg en weier om enige bykomende regswaardes en geregtigheid wat tot voorkoming van **onbillikheid en onregverdigheid** mag lei, by te voeg.¹⁰

3.2. Die wye kontekstuele benadering (teleologiese of funksionele benadering)

Hierdie uitlegbenadering is ontvanklik vir die **oogmerkgerigte** aard van wetgewing en ander **doelgerigte** benaderings. Die **bedoeling** van die wetgewer neem steeds 'n belangrike plek in maar binne die **breë** betekenis daarvan: met ander woorde, bedoeling word vasgestel **binne die trefwydte** van die **onderliggende oogmerk van wetgewing**. Anders gestel, die oogmerk van wetgewing is die deurslaggewende faktor by die vasstelling van die wetgewersbedoeling.

In die kontekstuele benadering word die **oogmerk** van die wetgewing verkies bo die **bedoeling** van die wetgewer in die **eng** betekenis. Dit dui op 'n wegswaai vanaf 'n **subjektiewe bedoeling** van die **wetgewer** na 'n meer **objektiewe doel** (oogmerk) van **wetgewing**. Laasgenoemde **objektiewe doel of oogmerk** vorm dan die vaste **teoretiese grondslag** vir uitleg van wette.¹¹

Om wetgewing in **breë verband** of konteks te sien, beteken dat 'n **breë kontekstuele raamwerk** vanuit die **staanspoor** van die uitlegproses erken moet word.¹² Volgens die tekstuele benadering kon slegs van die

¹⁰ So 'n streng uitgangspunt ontken dan, onder andere, die toepassing van gemeenregtelike reëls in die uitlegproses. U sal later sien watter belangrike rol **regsvermoedens** (gemeenregtelike reëls) in uitleg behoort te hê.

¹¹ Om die teoretiese struktuur vir uitleg op 'n subjektiewe bedoelingsbasis te grond, kan tot probleme lei en sal die ontwikkeling van verbeterde uitlegtegnieke verhinder.

¹² Hierdie breë benadering volg dus 'n teenoorgestelde werkswyse: in die tekstuele benadering is die eerste stap in die uitlegproses die vasstelling van die letterlike betekenis soos dit in die eng beskouing van bedoeling gevind word, sonder inagneming van enige ander **omringende omstandighede** of **verbandhoudende aangeleenthede**. Die kontekstuele benadering begin egter uit die staanspoor met die wye konteks van wetgewing waarby alle **intra-tekstuele en ekstra-tekstuele omstandighede** en aangeleenthede in ag geneem word.

letterlike betekenis afgewyk word in die **uitsonderlike** gevalle waar die woorde nie bedoeling weerspieël of in gevalle waar belaglike gevolge sou intree wat in elk geval nie die wetgewer se bedoeling kon wees nie.¹³

Die oogmerk- of doelgerigte benadering voorsien 'n **balans** tussen die grammatikale (letterlike) en die algehele kontekstuele betekenis. Dit kan die **voortdurende tydsraamwerk** waarbinne wetgewing werking het, akkommodeer en ag, onder andere, die buigsaamheid en eienaardighede van taalgebruik, historiese aspekte en voorafgaande besprekings as waardevolle **hulpmiddels** by die uitleg van wette.

U moet in gedagte hou dat die hof nie eensgesind is oor die interpretasie van **bedoeling van die wetgewer** nie. In sekere sake word bedoeling in die beperkte betekenis uitgelê terwyl bedoeling in ander gevalle weer in kontekstuele verband vertolk word.¹⁴

Opsomming

Uitleg van wette is 'n doelgerigte aktiwiteit waarin sekere werkswyses en tegnieke deur die uitlegger bemeester moet word.

Die teoretiese struktuur van uitleg is op verskillende teorieë gebaseer waarvan die een die eng tekstuele benadering is. Volgens hierdie benadering word die letterlike betekenis van die geskrewe woord met die bedoeling van die wetgewer gelykgestel: die bedoeling word dus in werklikheid in die letterlike betekenis opgesluit. Die kritiek wat teen hierdie benadering gelig word hou verband met die tekortkominge van afsonderlike woorde as betekenseenhede en die verlaging van die status van “bedoeling van die wetgewer”.

¹³ Die hof het naamlik in *Du Plessis v. Joubert* 1968 1 SA 585 (A) beslis dat woorde hulle alledaagse betekenis dra tensy dit met die bedoeling van die wetgewer bots. Die bedoeling van die wetgewer moes dan vasgestel word deur die wet in sy geheel uit te lê asook die omringende omstandighede in ag te neem. Sodra dit vasgestel is mag daar van die gewone letterlike betekenis afgewyk word mits die teks vatbaar is vir 'n ander betekenis. In die *Jaga*-saak hierbo, het die minderheidsuitspraak (wat slegs oorrედingskrag het) die uitlegproses binne 'n kontekstuele raamwerk erken.

¹⁴ In baie gevalle is dit ook moeilik om vas te stel hoe “bedoeling” vertolk word: daar word soms gepraat van die **bedoeling van die wetgewing** wat eintlik 'n kombinasie van die twee elemente (subjektief en objektief) bevat. In die jongste hofbeslissings wat oor die regering se noodmaatreëls handel en waar ondergeskikte wetgewing (proklamasies deur die Staatspresident) uitgelê moes word, sal u baie goeie voorbeelde kry van hoe die hof die betrokke wetgewing binne die kontekstuele verband uitleë: kyk veral na *State President and Others v. Tsenoli en Kerchhoff v. Minister of Law and Order* 1986 4 SA 1150 (A).

Die wye kontekstuele of teleologiese benadering verkies 'n wye verwysingsraamwerk wat ook ekstra-tekstuele aangeleenthede en omstandighede insluit en waarin die “bedoeling van die wetgewer” verhef word tot die verwysingsraamwerk waarbinne die “oogmerk van wetgewing” gevind moet word. Op hierdie wyse word die leemtes wat deur “bedoeling” as 'n subjektiewe maatstaf gelaat word, oorbrug by wyse van die koppeling daarvan met 'n objektiewe doelgerigte of oogmerktoets.

In baie gevalle is dit onduidelik watter benadering deur die howe gevolg word en soms word 'n uitlegproses wat elemente van beide benaderings bevat, gevolg. Die wye, kontekstuele metode word egter verkies omdat dit 'n breër verwysingsraamwerk voorstaan en derhalwe voldoende geleentheid bied vir behoorlike aandagbesteding aan elke stadium in die uitlegproses. Billike en regverdige optrede moet immers die onderbou van die uitleg van wette vorm.

4. GRONDREËLS BY DIE UITLEG VAN WETTE

Of die wetsuitlegger nou die suiwer tekstuele of wye kontekstuele benadering volg, is daar sekere **grondreëls** wat toepassing vind in die uitlegproses. In baie gevalle is sekere van hierdie grondreëls deur wetsuitleggers in die suiwer tekstuele benadering, op 'n **verkeerde wyse** of glad **nietoegepas** nie. Die grondreëls word slegs baie kortliks behandel: vir meer inligting kan die bronnelys raadpleeg word.

4.1. Die gemeenregtelike vermoedens

Soos reeds hierbo genoem is, is die gemene reg ook 'n **bron** van uitlegreëls. Dit beteken dat gemeenregtelike reëls – soos regsvermoedens – langs statutêre reëls en regspraak, as 'n bron van uitleg bestaan. Oor die **aard** van **vermoedens** is daar egter nog nie eenstemmigheid nie maar vir die doeleindes van uitleg van wette, kan gesê word dat hierdie regsvermoedens geld, **tensy** dit op uitdruklike wyse of deur noodwendige implikasie deur **wetgewing** uitgesluit word. Kortweg, daar bestaan 'n **vermoede** dat 'n bepaalde regsvermoede toepassing vind **tensy** dit deur wetgewing **weerlê** word. In die geval van weerlegging sal die regsvermoede nie toegepas word nie.

Die wetsuitlegger moet uit die staanspoor bewus wees van die regsvermoedens omdat dit as die **basiese riglyne** van die uitlegproses gesien moet

word.¹⁵ Die toepassing van hierdie vermoedens verseker **legaliteit** in die uitlegproses: dit waak onder andere teen onregverdigde gevolge en die terugwerkende krag van 'n wet tensy die individu daardeur bevoordeel word.¹⁶

Die belangrikste regsvermoedens word kortliks geskets.

4.1.1. Die vermoede teen staatsgebondenheid

Die algemene reël is dat die staat nie gebonde is aan sy eie wetgewing nie tensy dit uitdruklik of by noodwendige implikasie anders bepaal word.

Indien die staat (wat natuurlik die **staatsorgane** insluit) nie gebonde is aan sy eie wetgewing nie, sou die vraag na **staatsaanspreeklikheid** streng gesproke nie na vore kom nie. Daar moet egter onderskei word tussen hoë staatlike handeling, waar die staat as **soewerein** optree, en die staat in sy **administratiewe** handeling – soos hierbo bespreek is. In die laaste geval – wat veral in die openbare onderwysfeer van belang is – sal die staat, deur middel van sy orgaan, wel aanspreeklikheid opdoen. Die kriterium vir aanspreeklikheid is die optrede van die dienaar “binne die omvang van sy **werkzaamhede**”.¹⁷

Ten slotte moet opgemerk word dat by die bepaling van staatsgebondenheid, elke geval **individueel** beoordeel en die relevante wetgewing in **konteks** bestudeer moet word ten einde die objektiewe **oogmerk** daarvan vas te stel.

4.1.2. Die vermoede teen kragtlose bepalings

Tensy die teendeel blyk, word vermoed dat die wetgewer geen kragtlose of doellose wetgewing aanneem nie. Hierdie regsvermoede steun dus die kon-

¹⁵ Ondersteuners van die kontekstuele benadering verwys na regsvermoedens as die ABC en XYZ van die uitlegproses en sê verder dat regsvermoedens as 'n intra-tekstuele element, binne die struktuur van wetgewing gevind word. In hierdie verband word aangevoer dat dit die materiële **grundnorm** (die oorspronklike regsnorm) is waarop wetgewing gevorm word.

¹⁶ Kyk weer na die bespreking van legaliteit hierbo waar klem gelê is op die eienskappe van **billikheid en regverdigheid**.

¹⁷ Ingevolge die aangehaalde wetgewing, Wet 116 van 1976 (nou herroep), sou die amptenare van die SAOR (in effek die staat) nie aanspreeklik wees wanneer **werkzaamhede op die voorgeskrewe wyses** verrig is nie: art 25 saamgelees met arts 18(a) of (b), 19 of 23. Met ander woorde, die dienare moet binne die omvang van hulle werkzaamhede optree. Deur hierdie bindende bepalings kan afgelei word dat die staat ook moontlik deur een artikel of sekere artikels van 'n wet gebind kan wees. Kyk ook na die bespreking onder staatsaanspreeklikheid hierbo.

tekstuele benadering aangesien die **doelgerigtheid** waarmee wetgewing opgestel word, deur hierdie uitlegwyse voorgestaan word.¹⁸

Die vermoede is ook op **ondergeskikte wetgewing**, waar die stelreël **ut res magis valeat quam pereat** geld, van toepassing: naamlik, 'n vermoede dat ondergeskikte wetgewing eerder geldig as ongeldig is. Ondergeskikte wetgewing wat **ultra vires** is (soos hierbo bespreek), is natuurlik ongeldig. Die genoemde stelreël geld slegs indien die teks vir twee interpretasies vatbaar is en sal nie ongeldige bepalings geldig maak nie.

Die howe is wel bereid om in die lig van hierdie vermoede, **modifiserende** (woordwysigende) uitleg toe te pas maar sal om ander redes dit nie goedsmoeds navolg nie.¹⁹ Slegs waar die gewone betekenis van woorde nie die duidelike oogmerk van wetgewing weerspieël nie en die woorde vatbaar is vir so 'n konstruksie, sal woordwysigende uitleg toegepas word.

4.1.3. Die vermoede dat die wetgewer die openbare belang wil bevorder

Streng gesproke word hierdie vermoede as 'n **onweerlegbare** vermoede beskou omdat aangeneem kan word dat wette **altyd** in die openbare belang gemaak word. Hoewel wetgewing **openbare** voorskrifte, bevele of verbodinge gee, is dit ook van toepassing op die **individu** as burger of inwoner van die staat. Daar moet dus 'n behoorlike balans gehandhaaf word tussen die openbare belang wat vir **alle** individue geld en, streng gesproke, **individuele** regte.²⁰ Per slot van sake moet die reg deur, onder andere, sy

¹⁸ Omdat die eng betekenis van bedoeling in die *Dadoo*-saak, hierbo, gevolg is, het die hof eerder as om **woordwysigend** op te tree, bepaal dat die betrokke bepalings kragteloos en doel-loos was. Die wetgewer moes ingryp en die wysigings aanbring. Indien die betrokke regsvermoede egter toegepas kon word, sou die hof die werklike bedoeling van die wetgewer in die oogmerk van die wetgewing kon inlees en 'n positiewe beslissing vel. Só gesien, sou die bepalings dus ingevolge die oogmerk van die wetgewing, kraghebbende en geldige bepalings wees.

¹⁹ Een van die redes is natuurlik die afbakening van magte ingevolge die **skeiding van magte**-leerstuk. Hieronder word meer oor modifiserende uitleg en die toepassing daarvan, gesê.

²⁰ Dit is egter nie altyd so maklik om hierdie balans te handhaaf nie: in baie gevalle weeg die openbare belang swaarder. In *R v. Magana* 1961 2 SA 654 (T) waar art 14 van die Interpretasiewet ter sprake gekom het, beslis die hof dat die wet vir die openbare belang aangeneem is. Bevoegdhede van openbare amptenare (staatsamptenare) moet dus nie beperkend uitgelê word nie maar wel uitbreidend.

wetgewing, **ordening en harmonie** in die **samelewing** skep. Die oogmerk van hierdie vermoede is dus hoofsaaklik gemik teen onregverdigheid en ongelyke behandeling.

Openbare belang en algemene belang is egter nie dieselfde nie. Die algemene belang is gemik op die belange van 'n **sekere groep**, naamlik, onderwysers, boere of sakemanne. Selfs waar die belange van 'n baie groot groep individue ter sprake is kan dit nog nie die **openbare belang** wees nie. Openbare belang sluit dus die algemene belang van gespesialiseerde groepe individue, in: die algemene belang word dus in die openbare belang **gepresiseer**.²¹ Daarom kan nie gesê word dat 'n saak wat die algemene belang dien noodwendig **teen** die openbare belang indruis nie. Uit hierdie siening word dit dan duidelik waarom hierdie sterk vermoede onweerlegbaar is.

4.1.4. Die vermoede teen die uitsluiting of beperking van die howe se jurisdiksie

Tensy dit uitdruklik of by noodwendige implikasie uit wetgewing blyk, word vermoed dat die wetgewer nie die howe se jurisdiksie wil uitsluit of beperk nie. Onderwyswetgewing, soos hierbo aangetoon is, verleen wel aan hoë onderwysorgane of -liggame die bevoegdheid om besluite te neem. Of die howe bevoeg is om sulke beslissings te hersien, hang natuurlik af van die **oogmerk** van die wetgewing. Selfs indien die howe se jurisdiksie **uitdruklik** uitgesluit word, beteken dit nie 'n **algemene** uitsluiting nie aangesien die Hooggeregshof steeds 'n **inherente gemeenregtelike hersieningsbevoegdheid** het.²²

4.1.5. Die vermoede dat die wetgewer die bestaande reg nie meer as wat nodig is, wil verander nie

Dit uitwerking hiervan is dat wetgewing sover moontlik uitgelê moet word sodat dit ooreenstem met die bestaande reg, of so min moontlik daarvan afwyk.

²¹ Primêr beskou is 'n aangeleentheid van openbare belang nie 'n privaataangeleentheid nie. Daar moet egter versoening en korrelasie tussen openbare en private belange wees. In sekere gevalle het die howe toegelaat dat 'n **private aksie** in die openbare belang ingestel word: **Bamford v. Minister of Community Development and State Auxillary Services** 1981 3 SA 1054 (K) en **S v. Innes** 1979 1 SA 783 (K).

²² In die onderwyswetgewing wat hierbo genoem is, beteken die "afdoende" besluit deur die staatsorgaan nie dat die howe se jurisdiksie **in toto** uitgesluit is nie. Die Hooggeregshof sal byvoorbeeld in die geval van 'n **mala fide**-optrede, wel die aangeleentheid hersien.

Waar die **gemene reg** ter sprake kom, sal die vermoede nie toepassing vind waar die wetgewer uitdruklik bepaal dat dit verander word nie. Hierdie wysiging moet dan geïmplementeer word.

In die geval van **statutêre reg** beteken die vermoede dat by die interpretasie van 'n latere wet veronderstel word dat die wetgewer nie die vroeëre wet wou herroep of wysig nie. Enige herroeping of wysiging moet uitdruklik of by noodsaaklike implikasie geskied. In beginsel moet probeer word om die vroeëre en latere wet saam te lees en te versoen. Indien dit onversoenbaar is moet by noodsaaklike implikasie aanvaar word dat die latere wet die vroeëre een herroep of wysig.²³

4.1.6. Die vermoede dat die wetgewer nie onbillike, onregverdige of onredelike resultate beoog nie

Hierdie vermoede is alreeds hierbo onder die redelikheidsvereiste aangeraak. Die vermoede kom slegs ter sprake **indien daar twyfel is oor die betekenis van 'n bepaling en daar dus meer as een moontlike interpretasie kan wees**. Indien die oogmerk van die wetgewing duidelik is moet die houe daaraan gevolg gee, hoe onbillik of onregverdig die effek daarvan ook al mag wees. Die houe mag dus nie besin oor die **voor- en nadele** van die **gevolg** wat sulke wetgewing mag inhou nie.

By **beswarende** bepalings moet dit sover moontlik uitgelê word dat die persone op wie dit van toepassing is, so **min moontlik beswaar of beperk** word. Beswarende bepalings word dus **streng** uitgelê.²⁴ In die geval van **begunstigende** bepalings moet, indien twee interpretasies moontlik is en twyfel ontstaan, die interpretasie wat die **voordeligste** vir die onderdaan is, gevolg word.

Die vermoede bestaan dat, tensy die teendeel blyk, die wetgewer alle persone wat deur wetgewing geraak word **gelyk** behandel.²⁵ Indien die oogmerk van die wetgewer egter duidelik anders laat blyk, sal hierdie

²³ In hierdie geval moet die wette (of die gedeeltes daarvan) wat vergelyk word, natuurlik dieselfde oogmerk hê.

²⁴ Onder beswarende bepalings kan genoem word: bepalings wat op regte inbreuk maak; geldelike verpligtings opleë; verbods- en strafbepalings.

²⁵ Ingevolge die **gemene reg** is alle persone natuurlik gelyk voor die reg. Ongelyke behandeling wat diskriminasie veroorsaak, is as regeringsbeleid in Suid-Afrika deur middel van **wetgewing** ingevoer.

vermoede nie toepassing vind nie. **Parlementêre** wetgewing wat op rasse-diskriminasie gegrond is en waaruit so 'n oogmerk duidelik blyk, moet deur die houe uitgelê word ongeag die onredelike of diskriminerende **gevolge** wat dit veroorsaak. In die geval van **ondergeskikte** wetgewing word ongelyke behandeling slegs toegelaat wanneer dit uitdruklik of by implikasie in die **magtigende wet** gemagtig word.²⁶

4.1.7. Die vermoede dat wetgewing nie terugwerkende krag het nie

Oor die algemeen kan gesê word dat tensy dit uitdruklik of by noodsaaklike implikasie anders blyk, vermoed word dat die wetgewer slegs vir die **toekoms** wette maak. Hierdie reël vermy onbillike gevolge omdat, onder andere, regte wat reeds bestaan of gevestig is, nie aangetas word nie. Daar bestaan **uitsonderings** op die reël waar die vermoede weerlê word en wetgewing dus wel terugwerkende krag het, naamlik:

- waar dit duidelik uit die wet blyk dat terugwerkendheid bedoel word;
- waar die wet oor prosedures handel; en
- in die geval waar die bepalings van 'n wysigende wet die individu bevoordeel.²⁷

Opsomming

Vir die doeleindes van hierdie bespreking word die belangrikste regsvermoedens as gemeenregtelike reëls gesien, wat toepassing vind tensy wetgewing duidelik of by noodsaaklike implikasie anders bepaal.

Hierdie vermoedens vorm die basiese riglyne in die uitlegproses, maar is so belangrik dat daarna verwys word as die grondnorme van uitleg van wette.

²⁶ Die ondergeskikte wetgewer moet dus binne die omvang van sy wetgewende bevoegdhede, soos in die hoofwet voorgeskryf, optree. Kyk ook na die bespreking hiervan onder die redelikeheidsvereiste hierbo.

²⁷ So sal die oortreder wat ingevolge 'n bepaalde wet aangekla is maar nog nie gevonnissen is nie, die voordeel van 'n ligter straf kry indien 'n wysigingswet die oorspronklike straf verlaag. Die wysigingswet word geag terugwerkende krag te hê. Waar die straf egter onder soortgelyke omstandighede verhoog word, moet die betrokke steeds nie onnodig beswaar word nie en die voordeel van die twyfel kry: die oorspronklike ligter straf word opgelê en die wysigingswet het dus nie terugwerkende krag nie.

Dit word veral aangewend tydens die eerste en laaste stadia van die uitlegprogram.

Aangesien regsvermoedens die inherente grondnorme van uitleg is, word legaliteit deur die toepassing daarvan in die uitlegproses verseker: eintlik vorm die regsvermoedens dan deel van die basiese reëls van billikheid en regverdigheid.

4.2. Verdere grondreëls by uitleg van wette

4.2.1. Die normale betekenis van die woord

Die **regsvermoedens** is van die belangrikste grondreëls in die uitleg van wette. Verder moet die toepassing van die **normale betekenis** van die woord ook as 'n breë grondreël waaronder verskillende indelings gemaak kan word, beskou word.

Normale betekenis van die wet het natuurlik 'n klemverskuiwing ondergaan: in die **suiwer tekstuele** benadering het dit 'n **letterlike** betekenis gedra. In die **wye kontekstuele** benadering word steeds na die gewone, normale betekenis, **maar** binne die **konteks en oogmerk** van die wetgewing gevra: dit beteken dus nie noodwendig 'n **letterlike** betekenis nie.

Gewone, grammatikale betekenis van woorde

Onder **normale betekenis** van woorde word ingesluit dat woorde hulle **gewone, grammatikale** betekenis kan dra. Onder die suiwer tekstuele benadering is hierdie reël vereng tot die **letterlike** betekenis van afsonderlike woorde, sinsnede en paragrawe van 'n teks. Skrywers het dan ook tereg daarna verwys as die beheptheid met "letterknegtelike woordkibbelaar". Gelukkig het die wye kontekstuele benadering 'n klemverskuiwing gebring sodat woorde nou 'n **gewone, grammatikale** (alhoewel nie letterlike) betekenis dra binne die **konteks** van die wetgewing. Dit beteken dat die wet **as geheel** bestudeer moet word en die betekenis van die woorde in ooreenstemming moet wees met die **wyer konteks** en die **oogmerk** van die wetgewing.

Tegniese begrippe van woorde

Tegniese wetgewing wat op spesifieke bedrywe of professies van toepassing is, verkry 'n besondere betekenis wat eintlik afwyk van die alledaagse,

normale betekenis maar dan onder hierdie **omstandighede** deurgaans as die breë, normale betekenis daarvan. Woorde moet dan in hulle gespesialiseerde, tegniese betekenis verstaan word.

Woordbepalingsartikels

Die meeste wetgewing bevat woordbepalingsartikels wat gewoonlik in art 1 van die betrokke wet beliggaam is. Dit is 'n verduidelikende lys van begrippe waarin spesifieke omskrywings aan sekere woorde of uitdrukkings gegee word. Die omskrywings geld egter nie absoluut nie aangesien die woordbepalingsartikel gewoonlik ingelui word met die woorde, "Tensy uit die samehang anders blyk, beteken in hierdie Wet ...". Die woordomskrywing moet egter strook met die oogmerk van die wetgewing soos dit in kontekstuele verband gesien word: in hierdie gevalle word die woordbetekenis dan die **normale betekenis** van die woorde.

Betekenis aan elke woord

Wetgewing moet so geïnterpreteer word dat volgens die **normale betekenis** van woorde, geen woord of sin as oorbodig beskou kan word nie. Hierdie reël geld egter nie absoluut nie aangesien in sommige gevalle wel oortollige, of te min, woorde gebruik word. 'n Hof sal egter nie maklik besluit dat woorde in wetgewing oortollig is of dat te min woorde gebruik is nie. In sulke gevalle word dan met inagneming van sekere omstandighede, modifiserende uitleg toegepas.²⁸

4.2.2. Geen byvoeging of vermindering

Dit is 'n basiese reël dat daar geen byvoeging tot of vermindering van die gebruikte woorde in wetgewing kan wees nie. Die hof sal ook versigtig wees om nie die betekenis van wetgewing buite die gebruikte woorde uit te brei nie. Die verknogtheid aan die **letterlike betekenis** is weer eens duidelik en wel om die volgende redes:

- volgens die stelreël **iudicis est ius dicere sed non dare** is die funksie van die hof (die regsprekende beampte) om reg te spreek maar nie reg te skep nie. Hierdie benadering kom uit die skeiding van magte- of **trias politica**-leerstuk (die idee dat daar drie gesagsorgane is) wat die skeiding of afbakening van bevoegdhede van die gesagsorgane, voorstaan;

²⁸ Modifiserende uitleg word hieronder bespreek.

- voortvloeiend uit die bogenoemde reël kom die bekende **casus omissus**-reël wat beteken dat die wetsuitlegger nie 'n weglating (of leemte) kan aanvul nie aangesien dit die taak van die wetgewer is. U sal egter kan aflei dat dit nie altyd 'n gewenste oplossing bied nie. Daar heers op die oomblik verwarring oor die toepassing van hierdie reël maar oor die algemeen kan gesê word dat die howe nie **goedsmoeds** 'n leemte in 'n wet sal aanvul nie maar dit wel doen om gevolg te gee aan die duidelike oogmerk van die wetgewing.²⁹

Teen die agtergrond van die wye **kontekstuele** benadering en met inagneming van die **regsvermoede** dat die wetgewer nie kragteloze of doellose wetgewing beoog nie, kan mens die stelling maak dat indien die oogmerk van wetgewing duidelik is, die hof as die laaste skakel in die wetgewingsproses, behoort toe te sien dat die wetgewingsproses 'n **sinvolle en geregtigheidsgerigte** einde het.

4.2.3. Balans tussen teks en konteks

Soos reeds hierbo genoem is, het die howe veral ingevolge die eng tekstuele benadering, van die standpunt uitgegaan dat indien die betrokke wetgewing duidelik en ondubbelsinnig is, daaraan gevolg gegee moet word **sonder** dat die wye kontekstuele verband daarvan enigsins ter sprake kom. Die wyer verband van die wetgewing is **slegs** in berekening gebring wanneer die taal onduidelik of dubbelsinnig was. Volgens die kontekstuele benadering mag die wetsuitlegger uit die staanspoor die wyer konteks van die wetgewing ondersoek **selfs** al is die woorde van die besondere teks duidelik en ondubbelsinnig. Die betekenis van woorde word derhalwe teen die **wyer konteks afgeweeg** en moet die **oogmerk van die wetgewing**, soos dit uit die wet as geheel en die omringende omstandighede blyk, weerpieël. Al hierdie oorwegings moet dus vanaf die **eerste stap** in die uitlegproses **saam** met die woorde van die teks in berekening gebring word.

Opsomming

Benewens die regsvermoedens is daar nog verskillende grondreëls wat in die uitlegproses geld. Hoewel sommige van hierdie reëls op die oog af in-

²⁹ In die **Dadoo**-saak wat hierbo bespreek is het die hof geweier om die leemte in die wet aan te vul alhoewel die oogmerk van die wetgewing duidelik op so 'n aanvulling gedui het. In die **Klipriversoog**-saak (hierbo) het die hof wel die **casus omissus** aangevul ten einde gevolg te gee aan die duidelike oogmerk van wetgewing.

druis teen die wye kontekstuele benadering, het daar in werklikheid slegs 'n klemverskuiwing wat die toepassing daarvan betref, plaasgevind.

Die individuele grondreëls moet binne die breë verwysingsraamwerk van die kontekstuele (teleologiese) benadering aangewend word want die betekenis van die woorde, sinsnedes of paragrawe word dan in terme van die oogmerk van die wetgewing uitgelê.

5. HULPMIDDELS WAT BY DIE VASSTELLING VAN DIE OOGMERK VAN WETGEWING GEBRUIK WORD

Die bespreking word in hooftrekke aangebied: vir bykomende inligting kan die bronnelys geraadpleeg word.

Soos reeds bespreek is, is die **duidelike oogmerk** van wetgewing die fundamentele of gronddoelstelling in uitleg van wette. Dit is egter in die meeste gevalle moeilik om hierdie oogmerk te bepaal omdat dit nie in wetgewing uitgespel word nie. Daar is egter 'n wye reeks **hulpmiddels**, wat in aard en omvang wissel, tot die beskikking van die uitlegger. In bepaalde gevalle sal hierdie hulpmiddels **nagevors** moet word om die oogmerk van wetgewing vas te stel.

Die hulpmiddels val in twee kategorieë:

- die **inwendige** (of **intra-tekstuele**) hulpmiddels behels die wet en die dele waaruit dit bestaan, met ander woorde, die inwendige **struktuur** van die wet;
- die **uitwendige** (of **ekstra-tekstuele**) hulpmiddels slaan op **eksterne** faktore wat buite die wet staan.

Beide kategorieë hulpmiddels moet dus uit die staanspoor in die wye kontekstuele uitlegproses gebruik word.

Die **Interpretasiewet 33 van 1957** vorm ook 'n belangrike **hulpmiddel** in die uitlegproses maar word hieronder afsonderlik behandel.

5.1. Inwendige hulpmiddels

5.1.1. Die teks in die ander landstaal

Alle wetgewing in Suid-Afrika word in **albei amptelike landstale** opgestel. Die teks in die ander taal kan dus aangewend word om onduidelikhede uit die weg te ruim.

In die geval van **parlementêre wette** moet een van die eksemplare van 'n wet deur die Staatspresident onderteken word. Gewoonlik word die Afrikaanse en Engelse eksemplaar om die beurt onderteken. As algemene uitgangspunt moet gesê word dat **albei eksemplare ewe veel gesag het** en dat die teks wat onderteken word nie bloot weens ondertekening, meer gewig dra nie. Die ondertekende teks sal **slegs** in die geval van uitlegprobleme, **deurslaggewend** wees indien daar 'n **konflik** of **onversoenbare teenstrydigheid** tussen die twee tekste bestaan.³⁰

Die beginsels wat op parlementêre wette van toepassing is, geld ook vir **provinsiale ordonnansies**.³¹

In die geval van **ondergeskikte wetgewing** soos regulasies, proklamasies en verordeninge, asook **interne wetgewing** soos departementele handleidings, rondskrywes en skoolbeleidsreëls, hoef die Staatspresident natuurlik in die meeste gevalle nie 'n eksemplaar te onderteken nie.³² Indien in bepaalde gevalle hierdie ondergeskikte wetgewing wel onderteken word, sal dit **nie** meer gewig dra as die ongetekende teks nie. Selfs in gevalle waar 'n konflik of onversoenbare teenstrydigheid bestaan, sal die getekende teks **nie** deurslaggewend wees nie. Beide tekste van ondergeskikte wetgewing het dus in **alle gevalle** gelyke status en moet in die geval van konflik of onduidelikheid, **saamgelees** word om die ware betekenis en oogmerk van die wetgewing vas te stel. Indien 'n onversoenbare teenstrydigheid bestaan sal die wetsuitlegger voorkeur gee aan die weergawe wat die **individu bevoordeel**.³³

³⁰ Die betekenis van "konflik" en "onversoenbare teenstrydigheid" is al op verskeie kere deur die hof ondersoek: **Handel v. R** 1933 SWA 37. Onder andere kom dit daarop neer dat indien die twee tekste saamgelees kan word om die ware betekenis vas te stel, daar nie 'n konflik of onversoenbare teenstrydigheid bestaan nie. In die geval waar die een teks 'n wyer betekenis as die ander het en 'n "gemenedeler-betekenis" uitgelê kan word, is daar ook nie sprake van 'n konflik of 'n onversoenbare teenstrydigheid nie.

³¹ Kyk na die bespreking van provinsiale ordonnansies onder wetgewing as bron van onderwysreg. Hoewel daar in die nuwe provinsiale regeringstelsel nie meer ordonnansies uitvaardig word nie, maar wel proklamasies, is die uitlegreël steeds van toepassing op provinsiale onderwysordonnansies wat onder die nuwe stelsel voortleef.

³² Die Staatspresident sal byvoorbeeld die proklamasies wat deur hom uitgereik word onderteken. Dit sou in elk geval onmoontlik en onprakties vir die Staatspresident wees om die magdom administratiewe wetgewing te onderteken.

³³ Deur hierdie werkswyses kan gesien word dat die hof verskillende metodes beproef om 'n **casus omissus** in wetgewing te vermy: waar twee interpretasies moontlik is sal die hof dus die regsvermoede teen onbillike en onredelike resultate toepas om die voordeel van die twyfel aan die individu te laat toekom, eerder as om 'n weglating of flegte te erken.

5.1.2. Die voorrede of aanhef

Hoewel wette met voorredes vandag selde voorkom, kan dit wel in uitsonderlike gevalle gebruik word om die **oogmerk** van die wetgewing in konteks te bepaal.³⁴

5.1.3. Die lang titel

Die lang titel bevat 'n kort beskrywing van die onderwerp waaroor die wet handel.³⁵ Dit kan gebruik word om die **oogmerk** van die wetgewing vas te stel.

5.1.4. Opskrifte bo hoofstukke of artikels

Dit word beskou as afsonderlike **voorredes** tot die hoofstukke of artikels en kan in uitsonderlike gevalle gebruik word om die **oogmerk** van die wetgewing te bepaal.³⁶

5.1.5. Kantskrifte

Kantskrifte word **nie as deel** van die wetgewing beskou nie omdat dit nie deur die wetgewer ingevoeg word nie maar deur die wetsopsteller. Die waarde daarvan by interpretasie is onder verdenking alhoewel die houe dit wel in uitsonderlike gevalle kan gebruik.

5.1.6. Indeling in paragrawe en punktuasie

In beginsel is indeling in paragrawe en punktuasie **nie deel** van die wet nie maar kan wel gebruik word in die vasstelling van die **oogmerk** van wetgewing.

³⁴ 'n Goeie voorbeeld van 'n aanhefkan in die 1983-Grondwet gevind word.

³⁵ In Wet 103 van 1986 lui die lang titel soos volg: "Tot wysiging van die Wet op Nasionale Onderwysbeleid, 1967, ... opdrag van die uitvoering van genoemde Wet en sekere ordonnansies aan die Minister van Onderwys en Kultuur; die georganiseerde onderwysprofessie en die georganiseerde ouergemeenskap groter deelname toe te laat in die onderwys in skole en die opleiding van onderwysers; ... 'n onderwysraad vir elke provinsiale onderwysdepartement in te stel ... voorsiening te maak vir die erkenning deur genoemde Minister van 'n liggaam vir die georganiseerde onderwysprofessie; ...".

³⁶ Die 1983-Grondwet bied voorbeelde: die verskillende hoofstukke van die wet is onder andere opgedeel in die Staatspresident, Wetgewende gesag, Uitvoerende gesag, Regspleging en die Presidentsraad.

5.1.7. Bylaes

Bylaes verskil in aard en vorm maar word meestal gebruik om die artikelinhoud van die wet te verkort of minder lomp te maak. In die geval waar dit die wet verkort het dit dieselfde regskrag as die artikelinhoud van die wet. Wanneer 'n teenstrydigheid tussen die bylae en 'n artikel bestaan sal die artikel deurslaggewend wees.

5.2. Uitwendige hulpmiddels

5.2.1. Die bron waaruit bepaalde artikels geneem is

Baie van ons wetgewing het vanweë die Engelse invloed op ons regstelsel, hul oorsprong in **Engelse wetgewing**.³⁷ Die vroeëre benadering was dat in die geval van uitlegprobleme in 'n Suid-Afrikaanse wet wat identies uit 'n Engelse wet oorgeneem is, ons hoë die uitsprake van die Engelse hoë moes volg. Hierdie beskouing het egter die Suid-Afrikaanse **konteks** waarin die wet gelding het, uit die oog verloor. Die jongste beskouing is dat ons hoë in sulke gevalle die wetgewing ingevolge die huidige Suid-Afrikaanse regsomstandighede sal vertolk maar die Engelse regspraak daaroor wel as **riglyn** kan gebruik om die **oogmerk** van die wetgewing vas te stel.

5.2.2. Voorafgaande beraadslagings

Voorafgaande beraadslagings of besprekings kan debatte oor wetgewing, verklarende memoranda en verslae van kommissies van ondersoek insluit. Die hoë is nie eensgesind oor die aanwending van hierdie hulpmiddels nie: byvoorbeeld, soms is kommissieverslae toegelaat en in ander gevalle geweier. In 'n ander geval is na 'n ministeriële toespraak in die Parlement as 'n hulpmiddel verwys.³⁸

Dit wil egter voorkom of die hoë tans meer bereid is om voorafgaande beraadslagings te gebruik aangesien dit wel kan dien om wetgewing beter te begryp.

³⁷ Voorbeelde is die Maatskappywet 61 van 1973; Wet op Patente 57 van 1978; Wet op Geestesgesondheid 18 van 1973;

³⁸ Sien verder hofsake soos: **Harris v. Minister of the Interior** 1952 2 SA 428 (A); **Hopkinson v. Bloemfontein District Creamery** 1966 1 SA 159 (O); **Mpangele v. Botha** (1) 1982 3 SA 633 (K).

5.2.3. Omringende omstandighede

Omringende omstandighede is die toestand wat **voor en tydens** die aanname van die wet geheers het en **aanleiding** gegee het tot die wetgewing. Hierdie **geskiedenis** van die wetgewing word gebruik om die wetsbepalings in behoorlike **perspektief** te plaas.

Na die gebruik van omringende omstandighede is vroeër verwys as die **misstandsreël** ("mischief rule"). Kortliks was die inhoud van die reël daarop gemik om die "mischief" wat aan die betrokke wetgewing gekleef het uit te skakel. Om dit te doen moes die probleme, defekte en remedies wat rondom die wetgewing bestaan het, ondersoek en ondervang word. Breed gestel, die wetsuitlegger is deur middel van hierdie hulpmiddel in staat gestel om die **geskiedenis** en **omringende omstandighede** van 'n wet te ondersoek.

5.2.4. Woordeboeke en taalkundige getuienis

Weens die tegniese en gespesialiseerde aard van wetgewing word woordeboeke vandag al hoe meer deur die howe gebruik. Daar word egter bepaal dat die woordeboekbetekenis as 'n **riglyn** gebruik moet word aangesien die **konteks** waarin die woord in die wet gebruik word, steeds **deurslaggewend** sal wees.

5.2.5. Die invloed van gewoonte of gebruik

Gewoonte of gebruik (toepassing oor 'n lang tydperk) kan in die interpretasie-proses gebruik word ondanks die feit dat die gewoonte vóór die totstandkoming van die wet ontstaan het of daarna. Gewoonte kan egter nie wetgewing herroep of ongedaan maak nie. Gewoonte of gebruik kan op twee wyses gebruik word:

Contemporanea expositio en subsecuta observatio

Die beginsel van **contemporanea expositio** – letterlik, gelyktydige uitleg – dui op die uiteensetting (deur middel van gewoonte of gebruik) wat aan wetgewing gegee is tydens die **aanname** daarvan of kort daarna. Dit impliseer dat dit dié betekenis is wat aan die wet gegee is deur die persone wat by die aanname daarvan of kort daarna, betrokke was. Hierdie persone wat by die totstandkoming betrokke was sou dan die doel daarvan die beste begryp. Aanduidings hiervan is kantlynaantekeninge, paragraafindeling en leestekens.

Subsecuta observatio – daaropvolgende uitleg – het te make met gevestigde **gebruik of gewoonte** wat te eniger tyd **na** die wet se aanname kan ontstaan en wat selfs in stryd kan wees met **contemporanea expositio**.

In beginsel behoort **subsecuta observatio** meer gewig te dra in die interpretasie-proses as **contemporanea expositio** alhoewel die howe nie hierdie onderskeid handhaaf nie.

5.2.6. Vroeëre en latere wette

Vroeëre wette kan as leidraad dien by die uitleg van latere wette mits die twee wette in **pari materia** is: dit wil sê, oor dieselfde onderwerp handel en dus feitlik identies is.

By **latere wette** geld dieselfde beginsel soos hierbo onder vroeëre wette genoem is. Die latere wet kan as **leidraad** vir die vroeëre wet dien mits hulle in **pari materia** is.

Opsomming

Inwendige en uitwendige hulpmiddels word in die uitlegproses aangewend om die oogmerk van die wetgewing vas te stel.

Inwendige hulpmiddels slaan op die interne elemente van die wet terwyl uitwendige hulpmiddels die eksterne faktore insluit.

Raadpleeg die bronnelys vir meer inligting.

5.3. Die Interpretasiewet 33 van 1957 as 'n hulpmiddel

Die Interpretasiewet 33 van 1957 kan streng gesproke ook as 'n **hulpmiddel** by uitleg van wette beskou word. Dit bestaan uit ses dele. Deel I bevat algemene bepalings oor die uitleg van wette; Deel II-V bevat bepalings wat spesiaal op die provinsies van toepassing is en Deel VI bepaal uitdruklik dat die betrokke wet die staat bind. Daar word slegs op enkele aspekte van Deel I gekonsentreer.

Dit is raadsaam om in die geval van 'n uitlegprobleem, 'n eksemplaar van hierdie wet byderhand te hê.

5.3.1. Toepassing van die wet

Artikel 1 bepaal dat die bepalings van die wet van toepassing is op die uitleg van **elke wet** wat in die Republiek van krag is, en op die uitleg van alle **verordeninge, reëls, regulasies of voorskrifte wat kragtens sodanige wet uitgevaardig is, tensy dit anders bepaal word.**

Die wet is dus op **wetsvoorskrifte** van toepassing maar nie op administratiewe **bevele of voorskrifte** nie. Die begrip “**wet**” beteken egter vir die doeleindes van die wet “enige wet, proklamasie, ordonnansie, Wet van die Parlement of ander maatreël wat die krag van wet het”.³⁹

5.3.2. Die tydsfaktor

Daar word ingevolge **art 2** spesifieke wyses voorgeskryf vir die bepaling van “maand”: ’n **kalendermaand** is byvoorbeeld die verskillende maande soos op die kalender ingedeel, byvoorbeeld Maartmaand of Oktobermaand, terwyl **maand** oor twee kalendermaande kan sprei, naamlik van 15 Mei 1987 tot om middernag 14 Junie 1987.

Tydsberekening is van groot belang by veral kontraktuele bepalings aangesien bepaalde **termyne** voorgeskryf word. Daar bestaan verskillende wyses van tydsberekening: ingevolge die **statutêre metode – art 4** – word die berekening van **dae** gedoen. Daar bestaan ook verskillende metodes van **gemeenregtelike** tydsberekening waar ook onderlinge verskille in tydsberekening gevind word. Die gemeenskaplike faktor in laasgenoemde berekening is egter dat die tydsberekening hier die eerste dag/uur van die termyn, **uitsluit**.

5.3.3. Herroeping van wetgewing

Artikel 11 handel oor die **herroeping** en **vervanging** van wetgewing. Wanneer ’n latere wet ’n vroeëre wet in sy **geheel of gedeeltelik** herroep en bepalings **in die plek van** die aldus herroepde wetsbepalings stel, bly die herroepde wetsbepalings (in die vroeëre wet) van krag **totdat** die vervangende bepalings in die latere wet amptelik in **werking** tree.⁴⁰ Indien wetge-

³⁹ Dit is duidelik dat die Wet nie van toepassing is op **gemeenregtelike** bepalings nie behalwe waar dit in ’n wet beliggaam word en dit in elk geval dan as wetgewing deurgaan.

⁴⁰ Die Wysigingswet op Nasionale Onderwysbeleid 103 van 1986 maak voorsiening vir die instelling van die FOR wat die SAOR ingevolge Wet 116 van 1976 herroep. Tydens die deurlodding van die nuwe wet in die Volksraad en tot op die tydstip waar dit gepubliseer en die

wing wat gedeeltelik deur 'n ander wet vervang is uitgelê moet word, kan die oorblywende of die vervangende gedeeltes nie afsonderlik beskou word nie maar moet **beide** stukke wetgewing as 'n **geheel** geles word: die genoemde wysigingswet, Wet 103 van 1986, wysig die oorspronklike Wet op die Nasionale Onderwysbeleid 39 van 1967 en daarom moet die twee wette saamgeles word.

Artikel 12 handel oor die **uitwerking** van herroeping. Wanneer 'n wet 'n bepaling van 'n vorige wet herroep en met of sonder wysigings herverorden, word verwysings in **ander wetgewing** na hierdie herroepende bepalings uitgelê as 'n verwysing na die **nuutverordende bepalings**.⁴¹

Hierdie aangeleentheid kan egter ook op ander spesifieke wyses gereël word en moet weer eens in terme van die **doel of oogmerk** van die wet geïnterpreteer word.

Verder word in **art 12(2)** bepaal dat wanneer 'n wet 'n ander wet herroep, en daar **nie** 'n ander bedoeling blyk nie:⁴²

- die herroeping nie enigiets laat herleef wat nie van krag was of bestaan het toe die herroeping van krag geword het nie;⁴³ of

⁴⁰ vervolg datum van inwerkingtreding bepaal is (op 'n latere stadium deur proklamasie bepaal), het die vorige wetsbepalings, en derhalwe die werksaamhede van die SAOR, voortgegaan. By die inwerkingtreding van die nuwe wet het die FOR die amptelike onderwysberoeps-liggaam geword. Mens moet egter in gedagte hou dat daar spesifieke bepalings in wetgewing kan wees wat herroepings- en vervangingsvoorwaardes op 'n ander wyse kan reël: die **oogmerk** van die wetgewing is deurslaggewend.

⁴¹ Die bepalings rakende die SAOR in Wet 116 van 1976 is vervang met die bepalings oordie FOR in Wet 103 van 1986. In ander bestaande onderwyswetgewing is daar egter ook bepalings wat op die SAOR van toepassing is. Aangesien Wet 103 van 1986 egter nou in werking is word die verwysings na die SAOR in hierdie ander onderwyswetgewing uitgelê as 'n verwysing na die FOR soos in Wet 103 van 1986.

⁴² Hou in gedagte dat art 12(1) handel oor besondere herroepende bepalings van 'n wet wat in 'n ander wet vervang word. Artikel 12(2) dek die gevalle waar een wet 'n ander wet in toto herroep. Die voorbeelde wat gebruik gaan word handel dus oor die bepalings van Wet 116 van 1976 wat in toto deur Wet 103 van 1986 herroep is.

⁴³ Ingevolge art 20 van Wet 116 van 1976 was daar 'n verbod op Blanke onderwysers wat nie aan die voorgeskrewe registrasievoorwaardes voldoen nie, om onderwys te gee. Om onderwys onder sulke omstandighede te gee, sou dus 'n oortreding uitmaak. Alhoewel Wet 103 van 1986 hierdie ou wet met al sy bepalings herroep het, beteken dit nie dat hierdie verbode optrede deur die herroeping daarvan, nou wettig word nie. Dit wil sê, dit wat voor die herroeping onwettig was, word nie terugwerkend wettig by herroeping nie. Verder beteken dit ook dat indien Wet 103 van 1986 op 'n latere stadium herroep sou word, Wet 116 van 1976 nie weer sal herleef nie.

- die herroeping nie die vroeëre werking van enige aldus herroepde wet of enigiets wat behoorlik daarkragtens gedoen of toegelaat is, raak nie;⁴⁴ of
- die herroeping nie enige reg, voorreg, verpligting of aanspreeklikheid wat kragtens 'n aldus herroepde wet verkry is of ontstaan of opgehoop het, raak nie;⁴⁵ of
- die herroeping nie enige boete, verbeurdverklaring, of straf opgehoop ten opsigte van enige misdryf wat ingevolge die herroepde wet gepleeg is, raak nie;⁴⁶ verder raak die herroeping ook nie enige ondersoek, regs-geding of regsmiddel ten opsigte van so 'n bedoelde reg, voorreg, verpligting, aanspreeklikheid, verbeurdverklaring of straf nie; so 'n ondersoek, regsgeding of regsmiddel kan ingestel, straf kan opgelê of gelas word, asof die herroepende wet nie aangeneem was nie.⁴⁷

⁴⁴ Indien 'n handeling behoorlik en regsgeldig ingevolge Wet 116 van 1976, vóór die herroeping daarvan, uitgevoer is, sal dit van krag bly. 'n Onderwyser wat naamlik ingevolge art 15 van Wet 116 van 1976 behoorlik geregistreer was se registrasievoorwaardes bly van krag selfs al is drastiese registrasie-veranderings onder Wet 103 van 1986 ingestel. Hou in gedagte dat art 12(2)(b) wat hier onder bespreking is, nie tot gevolg het dat **administratiewe wetgewende handelinge** soos proklamasies, regulasies, verordeninge en departementele rondskrywes wat kragtens die herroepde wetgewing (soos parlementêre wette) gemaak is, bly voortleef nie. Hierdie ondergeskikte wetgewing **verval** sodra die wetgewing waaraan die magtiging ontleen word, herroep word (tensy uitdruklik anders bepaal word). Wat hier van belang is is dat die **administratiewe handeling** wat tussen 'n onderwyser en die SAOR, in die voorbeeld, aangegaan is, voortleef ten spyte van die herroeping van die algemene **wetgewende handeling** wat die registrasievoorwaardes ingestel het. Kyk weer na **administratiewe wetgewende** en **suiwer administratiewe handelinge** hierbo.

⁴⁵ Dit gaan hier om **regte** wat deur die **wetgewing** verleen is. Die regte moet **kragtens** die herroepde wetgewing verkry gewees het en moes nie reeds onafhanklik **voor** die inwerking-treding van die herroepde wetgewing bestaan het nie. Verder moes die regte en verpligtinge **reeds gevestig** gewees het tydens die herroeping. Om aan te sluit by die vorige voorbeeld sal die regte, voorregte en verpligtinge wat die **geregistreeerde** onderwyser ingevolge Wet 116 van 1976 **verkry het** – byvoorbeeld om skool te hou, salaris te ontvang, vir vakansieverlof te kwalifiseer – steeds van krag bly nadat Wet 103 van 1986 die vorige registrasievoorwaardes herroep het.

⁴⁶ 'n Onderwyser wat ingevolge art 20 van Wet 116 van 1976 verbied was om onderwys te gee aangesien hy nie aan die registrasievoorwaardes voldoen het nie, was skuldig aan 'n misdryf en strafbaar kragtens art 20(2). Indien hy dienoreenkomstig skuldig bevind en 'n boete opgelê is, word die skuldigbevinding en boete-oplegging nie geraak deur die herroepende wet nie. Die onderwyser is steeds skuldig aan die misdryf en strafbaar met die boete.

⁴⁷ Ingevolge arts 18 en 19 van Wet 116 van 1976 het die SAOR die bevoegdheid gehad om ondersoek in te stel na die onderwyser se beweerde oortreding van die professionele gedragskode. Indien die ondersoek reeds ingestel is gaan dit voort en sal die onderwyser uiteindelik skuldig bevind en 'n boete opgelê word ingevolge die betrokke artikels, asof die herroepende wet (103 van 1986) nie ingestel is nie. Die onderwyser kon egter ook deur die raad van ondersoek

Artikels 11 en 12 van die Interpretasiewet kan ingewikkelde uitlegprobleme oplewer. Die praktiese voorbeelde wat hierbo gegee is, is op 'n baie vereenvoudigde wyse aangebied en moet **geensins** as modeloplossing beskou word nie. By soortgelyke uitlegprobleme moet **elke** geval **individueel** beoordeel word.

Opsomming

Die Interpretasiewet word toegepas op alle maatreëls wat die krag van wet het tensy die betrokke wetgewing wat uitgelê moet word, anders bepaal.

Die bespreking hierbo dek slegs sekere bepalings van Deel I. Dit is noodsaaklik dat 'n eksemplaar van die wet byderhand is by die uitleg van onderwyswetgewing en -probleme.

6. WYSIGING VAN DIE GEWONE, ALLEDAAGSE TEKSBETEKENIS

6.1. Inleiding

Sekere **inherente** of grondreëls word in die uitleg van wette erken. So moet woorde hulle **normale** betekenis dra en mag die wetsuitlegger nie die wetgewingsproses oorneem deur byvoorbeeld self uitgebreide byvoegings of weglatings te maak nie. Hierdie reëls is egter **onderhewig aan die oorheersende oogmerk of doelstelling** van die wetgewing, en daarom sal die uitlegger onder gepaste omstandighede van hierdie grondreëls kan afwyk.

Daar is reeds gesê dat die gewone betekenis van die teks aan die **oogmerk** van die wetgewing getoets moet word. Die duidelike **oogmerk van wetgewing** soos dit in **konteks** bepaal word, moet as die **kwalifiserende faktor** in die uitlegproses gesien word. Die bestaan van dubbelsinnighede, vaaghede en absurditeite is die **aanwysers** of indikatore dat moontlik van

⁴⁷ vervolg vrygespreek word van enige bewerings teen hom, en dan gaan hy vry uit. Selfs al is die nuwe wet reeds in werking, en sy vorige optrede onder die nuwe bepalings 'n oortreding, kan hy nie ingevolge die nuwe wet aangespreek word nie. Hierdie aangeleenthede word wel op hierdie wyse in die nuut-bygevoegde art 8C van die Wet op Nasionale Onderwysbeleid 39 van 1967, gereël. Ander uitdruklike bepalings in wetgewing kan natuurlik die posisie verander.

die gewone teksbetekenis afgewyk kan word. Watter vorm die wysiging of afwyking ook al aanneem, die **aanwysende en kwalifiserende** faktore moet as uitgangspunt by die besluit daartoe gebruik word.

In die bespreking wat volg word kortliks na die verskillende **vorms** van hierdie **wysigings** gekyk.

6.2. Beperkende uitleg

Hierdie wyse van uitleg kom ter sprake indien die **betekenis** van die teks **wyer** is as die oogmerk van die wetgewing.⁴⁸ Die betekenis word dan gewysig om die ware oogmerk te weerspieël. Twee vorms van beperkende uitleg word in die Suid-Afrikaanse reg toegepas.

6.2.1. Die *cessante ratione legis, cessat et ipsa lex*-reël

Letterlik beteken die spreuk dat indien die rede vir die wet ophou bestaan, die wet self ook wegval. Wetgewing kan egter nie deur gewoonte of veranderde omstandighede verval nie maar moet deur die **positiewe optrede** van die wetgewer self, herroep word. Slegs die gemene reg kan deur gewoonte of veranderde omstandighede in onbruik verval. Die reël word eerder toegepas waar die bepaling van die wet **nie** herroep word nie maar die **werking** daarvan **opgeskort** word omdat daar reeds op 'n ander wyse aan die **oogmerk** van die wetgewing voldoen is. Die reël word dus slegs in twee gevalle toegepas:

- waar die toepassing van die wetgewing **futiel** sou wees, naamlik om die oplegging van 'n straf af te dwing waar die beskuldigde reeds oorlede is;
- indien die toepassing van die wetgewing nie sou strook met die **oogmerk** daarvan nie.⁴⁹

⁴⁸ In hierdie geval word die **betekenis gekrimp** om in te skakel by die duidelike **oogmerk** van die wetgewing. Let op dat daar nie **woorde** uit die teks weggelaat word nie maar dat slegs die **betekenis** daarvan beperk word. Modifiserende uitleg wat hieronder bespreek word, sluit wel weglating van woorde in.

⁴⁹ 'n Algemene voorbeeld is dat indien wetgewing 'n onderhoudsbevel voorskryf ingevolge waarvan die ouer 'n maandelikse onderhoud aan sy kind in die inrigting moet betaal, die betaling van die bedrag sal verval indien die kind uit die inrigting ontslaan is. Hoewel die onderhoudsbevel nie deur wysigingswetgewing opgehef is nie, is die **oogmerk** van die wetgewing dat onderhoud betaal moet word **tydens die verblyf van die kind aan die inrigting**. In hierdie spesifieke geval het die **rede** vir die **toepassing** of afdwinging van die wet nie meer bestaan nie.

6.2.2. Die eiusdem generis-reël

Die begrip beteken letterlik “van dieselfde soort” en berus op die beginsel dat woorde geken word aan **ander woorde waarmee hulle saam verkeer**. Die woorde word dus as ’n **verbandhoudende groep** gesien wat onder andere beteken dat die betekenis van **algemene woorde in terme van spesifieke woorde** verklaar moet word. Voordat die reël toegepas kan word moet ook aan ander bepaalde voorvereistes voldoen word.

- die reël word slegs toegepas as die **spesifieke woorde na ’n bepaalde kategorie** (of **genus**) verwys. Indien die spesifieke woorde na uiteenlopende gevalle verwys kan die reël derhalwe nie toegepas word nie;⁵⁰
- die **spesifieke woorde** mag nie die **genus uitput** nie;⁵¹
- die reël word toegepas selfs waar net **een** spesifieke woord die algemene woorde **voorafgaan**. Die volgorde waarin die woorde voorkom is in elk geval nie belangrik nie.

Die reël word met groot omsigtigheid toegepas: daar moet elke keer gevra word of die **oogmerk** van die wetgewing **sonder enige twyfel** op so ’n beperkende uitleg dui.

6.3. Uitbreidende uitleg

Uitbreidende uitleg kan as die **teenoorgestelde** van beperkende uitleg beskou word: die **oogmerk** van die wetgewing is dus **wyer** as wat in die teks te kenne gegee word. Die **kernbetekenis** van die teks word dan **uitgebrei** om gevolg te gee aan die **wyer oogmerk** van die wetgewing.⁵²

⁵⁰ In die beslissing **Director of Education v. McCagie** 1918 AD 616 beslis die Appèlhof dat die bepaling “a university degree or other evidence of the necessary university qualifications”, wel volgens die **eiusdem generis**-reël uitgelê kon word. Die hof bepaal dat “other evidence”, die algemene woord en “university degree”, die spesifieke woord is. Die spesifieke woord verwys na ’n besondere kategorie van kwalifikasie, dit wil sê, ’n **universiteitsgraad**. Indien hierdie kwalifikasie naamlik na ’n onderwysdiploma of ’n ander nie-graad kwalifikasie sou verwys sou die betekenis daarvan te uiteenlopend wees om ’n “common quality” of gemenedeler – wat vir ’n **genus** vereis word – af te lei.

⁵¹ Kyk na die voorbeeld hierbo.

⁵² Slegs die **betekenis** van die teks word uitgebrei. Daar vind nie werklike byvoeging van woorde soos in die geval van **modifiserende** uitleg, plaas nie.

Hierdie wyse van uitleg geskied op twee wyses:

- waar die betekenis uitgebrei word na gevalle wat in die wet **geïmpliseer** word (inbegrypende uitleg); of
- die uitbreiding van betekenis na 'n **soortgelyke of analoë** geval waar die teks nie uitdruklik daarna verwys nie (analogiese uitleg).

6.3.1. Inbegrypende uitleg

In hierdie geval word uitdruklike bepalings deur **versweë** bepalings **uitgebrei**. Daar bestaan sekere **afleidingsgronde** wat as **aanduidings** tot die gebruik van inbegrypende uitleg aangewend kan word. Dit bly steeds **riglyne** en dus onderhewig aan die **duidelike oogmerk** van wetgewing in die kontekstuele verband.

Daar is nie altyd 'n duidelike onderskeid tussen die verskillende afleidingsgronde getrek nie. Slegs 'n paar word bespreek.

Ex contrariis

Waar vir 'n bepaalde geval in die wet voorsiening gemaak word, word **ex contrariis** aangeneem dat 'n **teenoorgestelde reëling** vir 'n teenoorgestelde geval sal geld. Die stelreël **unius inclusio est alterius exclusio** (die insluiting van die een is die uitsluiting van die ander) dek ook dieselfde geval.⁵³

Hierdie afleidingsgrond is slegs 'n **prima facie**- (met die eerste oogopslag) aanduiding van die **oogmerk** van die wetgewing en moet met omsigtigheid benader word.

Ex consequentibus

Hierdie reël bepaal dat indien wetgewing 'n bepaalde **gevolg verbied**, **geïmpliseer** word dat dit waardeur die **gevolge veroorsaak** word, ook

⁵³ Artikel 24 van Wet 116 van 1976 het bepaal dat 'n veronregte onderwyser binne **drie maande** na die optrede van die SAOR teen hom, appèl by die Hooggeregshof kon aanteken. Omdat binne drie maande uitdruklik voorgeskryf word, word aangeneem dat 'n tydperk van byvoorbeeld, ses maande, nie bedoel was nie. Daar is reeds genoem dat die jongste wetgewing in dié verband, weens verskeie redes, nie vir hierdie wyse van statutêre appèl voorsiening maak nie.

verbied word. Transaksies wat naamlik op 'n bedrieglike wyse aangegaan word om 'n verbode gevolg langs 'n skynbaar wettige omweg te bereik, word verbied.⁵⁴

Die teenoorgestelde geld ook. Waar 'n bepaalde handeling of gevolg toegelaat of vereis word, is dit **inbegrepe** dat dit ook alles toelaat of vereis wat **redelikerwys** nodig is om so 'n gevolg teweeg te bring om die handeling doeltreffend te verrig. Die onderliggende beginsel is elke keer of die handeling of gevolg op 'n **effektiewe** wyse kan geskied.

Ex accessorio eius, de quo verba loquuntur

Hierdie reël vloei op 'n logiese wyse uit die **ex consequentibus**-reël. Dit beteken dat indien 'n wet 'n **hoofsaak** verbied (of vergun), dit **inbegrepe** is dat die **bykomende** of **ondergeskikte** sake ook verbied (of vergun) word. Waar magtigende wetgewing 'n bevoegdheid verleen, verleen dit ook by **implikasie** daardie bevoegdhede wat **redelikerwys** nodig is om die hoofdoel te bereik.⁵⁵

6.3.2. Analogiese uitleg

Hierdie uitlegwyse behels die uitbreiding van wetsbepalings van een geval na 'n **analogiese** geval waar daar in die **taal** nie **uitdruklik** vir so 'n geval voorsiening gemaak is nie. Indien die **oogmerk** van die wetgewing dus **ook** betrekking het op die analogiese gevalle, moet die bepalinge van die wetgewing dienooreenkomstig uitgebrei word. Hierdie metode word egter nie algemeen toegepas in die hofe aangesien dit in die meeste gevalle neerkom op 'n aanvulling van 'n **casus omissus**.⁵⁶

⁵⁴ 'n Algemene voorbeeld wat hier gebruik kan word is dat waar ons reg skenkings tussen gades verbied, die transaksie waarby een gade iets aan 'n derde party gee sodat daardie derde party dit op sy beurt aan die ander gade kan gee, ook deur die verbod gedek word.

⁵⁵ In aansluiting met wat hierbo onder die bespreking van die skoolhoof se bevoegdhede en die delegasie daarvan, opgemerk is word onder hierdie uitlegreël bepaal dat **versweë of hulpbevoegdhede** eintlik die betekenis van **noodsaaklike bevoegdhede** dra. In *Brakpan Town Council v. Burstein* 1932 TPD 336 is ook bepaal dat slegs bevoegdhede wat **redelik noodsaaklik** is vir die uitoefening van die hoofdoel, as **geimpliseer** beskou mag word. Die **versweë of hulpbevoegdhede** van die skoolhoof wat ook as **noodsaaklike bevoegdhede** beskou kan word, sal dus by **implikasie** inbegrepe wees. Hierdie siening klop met die bespreking hierbo ingevolge waarvan hierdie bevoegdhede **redelikerwys** noodsaaklik is vir **doeltreffende skoolbeleid en -bestuur**.

⁵⁶ In die bekende *Dadoo*-saak wat hierbo bespreek is, het die hof juis geweier om analogiese uitleg toe te pas ten einde die **casus omissus** in die wet te vermy. Die vraag was eintlik nie na analogiese uitleg nie maar na **woordwysiging** aangesien die leemte in die teks aangevul moes word. Die bespreking van modifiserende uitleg hieronder sal hierdie saak in perspektief stel.

6.4. Modifiserende uitleg (woordwysiging)

Soos reeds hierbo opgemerk is, verskil **woordwysigende uitleg** van uitgebreide en beperkende interpretasie. In die laasgenoemde gevalle raak die uitbreiding of beperking slegs die **betekenis** van die woorde terwyl in die eerste geval, fisiese byvoeging of weglating van woorde gedoen word om uiting te gee aan die duidelike **oogmerk** van die wetgewing. Dit gaan dus hier, prakties gesproke, om die **werklike invoeging, weglating of wysiging van woorde**.

Ingevolge die suiwer **tekstuele** benadering, die oordrewe **letterlike verknogtheid**, en weens ander redes wat hierbo genoem is, was die howe nie bereid om hierdie wyse van uitleg toe te pas nie.⁵⁷ In 'n groot aantal beslissings is taalgebreke wel reggestel en in ander gevalle was die howe bereid om selfs 'n **casus omissus** aan te vul.⁵⁸

Die howe sal egter nie **goedsmoeds** van modifiserende uitleg gebruik maak nie. Slegs indien dit seker is dat die duidelike **oogmerk** van die wetgewing nie deur die **gewone betekenis** van die woorde weerspieël word nie en die woorde vatbaar is vir modifiserende uitleg, sal dit toegepas word.⁵⁹

Op die vraag na die **omvang** van woordwysiging wat deur die howe toegepas kan word, moet gesê word dat dit beperk word tot **minder radikale en minder uitgebreide** wysigings. Strafbepalings of beswarende bepalinge is faktore wat die omvang van woordwysiging kan **beperk**. Verder moet in ag geneem word dat die **regsvermoede** teen kragteloze of doellose wetgewing 'n sterk oorweging **ten gunste van** modifiserende uitleg is.

Opsomming

Indien die gewone betekenis van die teks nie ingevolge die kontekstuele benadering die duidelike oogmerk van wetgewing weerspieël nie, kan sekere wysigings aangebring word.

⁵⁷ Hierdie houding van die howe het naamlik aanleiding gegee tot die berugte **Dadoo-uitspraak**.

⁵⁸ 'n Paar hofsake wat in dié verband genoem kan word is: **Alli v. Pretoria Municipal Council** 1908 TS 1120; **Skinner v. Palmer** 1919 WLD 39; **Trivett & Co (Pty) Ltd v. WM Brandt's Sons & Co** 1975 3 SA 423 (A); **Glen Anil Development Corporation Ltd v. Secretary for Inland Revenue** 1975 4 SA 715 (A); **Klipriversoog Properties (Edms) Bpk v. Gemeenskapsontwikkelingsraad** 1984 3 SA 715 (A).

⁵⁹ Soos hierbo opgemerk is kan daar ook van duidelike, ondubbelsinnige woorde afgewyk word indien dit nie die oogmerk van wetgewing volg nie.

In die geval van die verskillende toepassings van beperkende en uitbreidende interpretasie, word die betekenis van woorde ingeperk of uitgebrei, na gelang van geval, om ooreen te stem met die oogmerk van die wetgewing.

Modifiserende uitleg is 'n drastiese wyse van uitleg aangesien woorde bygevoeg of uitgelaat en leemtes aangevul word ten einde die teks in ooreenstemming met die oogmerk van die wetgewing te bring. Hoewel woordwysigende uitleg slegs in uitsonderlike gevalle toegepas word sal die regsvermoede teen kragteloze en doellose bepalings, 'n gunstige aanduiding vir die toepassing daarvan wees.

6.5. Riglyne by gebiedende en aanwysende wetsbepalings

Wanneer 'n wet die **wyse** voorskryf waarop 'n handeling verrig moet word, of dit **verbied**, is dit soms nodig om vas te stel wat die **gevolge** sou wees indien so 'n handeling **nietig** volgens die voorgeskrewe bepalings plaasgevind het nie. Indien die wet duidelik bepaal dat so 'n handeling **nietig** is, ontstaan geen probleme nie. Die probleem ontstaan egter sodra wetgewing **nietig** duidelik bepaal of so 'n handeling nietig sal wees nie.⁶⁰

Waar wetgewing dus nie duidelike aanwysings gee nie moet vasgestel word of die bepalings **gebiedend** of **bepalend** is.⁶¹ In die geval van nie-nakoming van gebiedende bepalings, kan dit beteken dat die handeling wat byvoorbeeld gebiedende voorvereistes ignoreer, as ongeldig beskou sal word.

Aangesien die duidelike **oogmerk** van die wetgewing steeds deurslaggewend is word daar sekere **riglyne** of "toetse" vasgelê om die uitlegger in hierdie verband te help. Hierdie riglyne is **nietig** regsreëls nie maar

⁶⁰ 'n Nietige handeling (ab initio nietig – uit die staanspoor nietig) word geag geen bestaan in die reg te hê nie. 'n Administratiewe handeling wat gebrekkig is (die terme "ongeldig" word soms gebruik en kan verwarring skep) is nie nietig nie maar **vernietigbaar**. Met ander woorde, dit bly in werking (geldig) totdat dit deur 'n bevoegde hoër orgaan **ongeldig** verklaar word. Die belang van hierdie onderskeid is dat 'n nietige handeling deur die individu geïgnoreer kan word terwyl dit nie in die geval van 'n vernietigbare handeling so is nie; altans nie totdat dit ongeldig verklaar word nie. **Geldige** en **ongeldige** handeling is hierboonder geldigheidsvereistes en staatsaanspreeklikheid bespreek.

⁶¹ Soos hierbo tereg genoem is, moet alle statutêre bepalings streng gesproke, as **gebiedend** beskou word. Die vraag wat eerder gevra moet word is of die orgaan wat die wetsbepalings moet uitvoer, **bevoeg** is om in hierdie gevalle daarvan af te sien.

bloot **pragmatiese oplossings met oortuigingskrag**. Hoewel daar 'n groot verskeidenheid riglyne bestaan word slegs 'n paar hier genoem:⁶²

- die woord “moet” dui gewoonlik op 'n gebiedende bepaling en nie-nakoming daarvan kan tot nietigheid lei;
- 'n bepaling in 'n negatiewe vorm, soos, “niemand mag” word eerder gebiedend as aanwysend beskou;
- 'n bepaling in positiewe taal gestel, waarby geen strafsanksie in die geval van nie-nakoming gemeld word nie, kan bloot as aanwysend beskou word;
- indien strenge navolging van die bepaling tot onreg of selfs bedrog kan lei en geen strafsanksie of nietigheidsbepaling ingevoeg is nie, word vermoed dat die bepaling geldig kan wees;⁶³
- as die vryheid van die individu op die spel is sal op die gebiedende aard van die bepaling klem gelê word: natuurlik moet dit dan tot voordeel van die individu strek;⁶⁴
- die byvoeging van strafbepalings by 'n verbod of gebod, verhoog die vermoede ten gunste van nietigheid. Die toevoeging van 'n strafsanksie kan egter ook beteken dat die strafvoldoende is sonder dat die wetgewer ook die handeling nietig wil verklaar.⁶⁵

Verwys na die bronnelys vir meer inligting.

⁶² Hierdie riglyne is, onder andere, in **Sutter v. Scheepers** 1932 AD 173 en **Piov. Franklin** 1949 3 SA 442 (K) uiteengesit.

⁶³ Hierdie riglyn beteken eintlik dat 'n geldigheidsbedoeling in hierdie gevalle verkiesliker is omdat **nietigheidsverklaring** groter ongerief en meer onwenslike gevolge as die **verbode** of afwykende handeling self, sou veroorsaak.

⁶⁴ 'n Algemene voorbeeld is dat selfs in die geval waar 'n **verbode** immigrant in **aanhouding** is, die skriftelike verskaffing van redes vir sy aanhouding, **gebiedend** is. Desnieteenstaande die feit dat hy in beginsel nie hier mag wees nie, beteken nie dat sy vryheid onder hierdie bepaalde omstandighede nie regtens gerespekteer en beskerm moet word nie: **Macara v. Minister of Information, Immigration and Tourism** 1977 2 SA 264 (R).

⁶⁵ Soms ag die wetgewer sekere bevels of verbode handelinge van uiterste belang, en om sy afkeur en ongeduld met so 'n handeling aan te dui, word 'n strafbepaling bygevoeg. In so 'n geval word die **nietige** handeling ook met 'n bykomende **straf** belas: **Rooiberg Minerals Development Co Ltd v. Du Toit** 1953 2 SA 505 (T). In ander gevalle sou die handelinge wat verbied word en met 'n strafbepaling belas word, bloot 'n **ongeldige handeling** (vernietigbaar) wees en nie **nietig** nie. In hierdie geval sou straf as afskrikmiddel teen die ongeldige handeling, as voldoende geag word: **Eland Boerdery (Edms) Bpk. v. Anderson** 1966 4 SA 400 (T).

Opsomming

Die algemene riglyne of toetse word hoofsaaklik aangewend waar na aanwysende of gebiedende bepalings gevra word. In hierdie gevalle maak die teks nie duidelik melding van die gevolge wat onder sulke omstandighede by nie-nakoming van die bepalings intree nie.

Die riglyne moet bloot as toetse met oorredingskrag beskou word: die duidelike oogmerk van die wetgewing bly steeds die oorheersende faktor.

DEEL TWEE RIGLYNE VIR DIE PRAKTIESE TOEPASSING VAN DIE UITLEGREËLS

7. INLEIDING

In die eerste afdeling is die **teoretiese** materiaal wat die vakgebied **afbaken** en die verskillende **uitlegwerkswyses** uiteensit, aan die voornemende wetsuitlegger bekendgestel. Hierdie **werkgereedskap** word aangewend om bepaalde **praktiese** probleme of situasies te verduidelik of op te los. Die praktiese aanwending van hierdie teoretiese werkgereedskap word **konkretisering** genoem.

Aangesien daar in hierdie werk klem gelê is op die **administratiewe bestuurshandeling** van die **skoolhoof**, is dit gepas om hierdie besondere **administratiewe wetgewende maatreëls**, wat die skoolhoof se bevoegdhede en funksies reël, te ondersoek.

Die uiteensetting wat in hierdie ondersoek voorgestel word, bied **geensins** 'n modelwerkswyse nie maar kan slegs **riglyne** vir 'n stap-vir-stap metode bied.⁶⁶

⁶⁶ Elke uitlegprobleem moet individueel beoordeel word. Indien die skoolhoof byvoorbeeld 'n bepaling in ondergeskikte wetgewing uitleg, sal hy nie die hulpmiddels op dieselfde wyse as in die geval van parlementêre wetgewing, aanwend nie. Die inwendige hulpmiddel wat na die teks in die ander amptelike taal verwys, kan as voorbeeld geneem word. In die geval van 'n parlementêre wet sal die teks wat deur die Staatspresident onderteken is deurslaggewend wees in die geval van 'n onversoembare teenstrydigheid tussen die tekste. By **regulasies** moet albei tekste in alle gevalle saamgelees word en in die geval van 'n onversoembare teenstrydigheid word die teks wat die voordeligste uitleg gee, gevolg.

8. DIE PRAKTIESE WERKSWYSE

8.1. Wetgewing in kontekstuele perspektief deur die aanwending van uitleghulpmiddels

Wanneer die skoolhoof die **juridiese** betekenis van 'n sekere bepaling in die **Handleiding vir Algemene Skoolorganisasie** wil vasstel, is die reëls van uitleg van toepassing: die bepalings van die Interpretasiewet geld ook vir alle **maatreëls** wat die krag van wet het, tensy anders bepaal word. **Interne wetgewing** reël natuurlik by uitstek **interne administrasie en beleid**, en soos reeds genoem is, sal die houe slegs in uitsonderlike gevalle tussenbeide tree en in elk geval **nie uitspraak lewer oor skoolbeleid nie**.⁶⁷ Daar kan dus gesê word dat indien interne organe en beheerliggame **nie intern** 'n oplossing vir 'n uitlegprobleem kan gee of die situasie verduidelik nie, die houe genader kan word om die uitleggeskil op te los of regsadvies daaroor te verleen.⁶⁸

Die wetgewing wat **direk** hier ter sprake kom, is die **Handleiding wat as interne ondergeskikte wetgewing bekend staan**.⁶⁹ In Hoofstuk 5 word die **Funksies en Pligte van die Onderwyspersoneel** uiteengesit, met die bevoegdhede, funksies en verpligtinge van die skoolhoof onder punt 5.1. Punt 5.1 moet in **konteks** gesien word en moet dus binne die raamwerk van die **Handleiding** in sy **geheel** vertolk word.

Hierdie **departementele** reëls en voorskrifte wat op die skoolhoof in sy **amptelike hoedanigheid** van toepassing is, word **interne ondergeskikte wetgewing** genoem. Ondergeskikte wetgewing is onderhewig aan

⁶⁷ Kyk weer na die bespreking van beheer oor administratiewe handelinge en veral ook na die verwysing na die Menloparkse Hoërskool se bestuursraad-aangeleentheid. In hierdie geval, wat in beginsel oor die uitleg van die bevoegdhede van 'n **skoolbestuursraad** ten aansien van sportbeleid gaan, het die hof nie ingemeng nie. Selfs die Minister het hom weerhou van 'n besluit oor die interne sportbeleid van die skool. Die vraag of die bestuursraad wel 'n behoorlik verkose en verteenwoordigende liggaam was, skep natuurlik ook uitlegprobleme.

⁶⁸ Dit kan gebeur dat die uitleg van 'n wet in **geskil** kom ingevolge waarvan die hof dan, nadat die **interne beheerliggame** nie 'n bevredigende oplossing kon bied nie, 'n **beslissing** vel wat gesaghebbend sal wees. In ander gevalle kan die hof natuurlik genader word om sy **opinie** oor 'n uitlegvraag te gee: hierdie opinie is **nie** 'n beslissing nie. Die houe sal nogtans in die meeste gevalle weier om 'n opinie oor die uitleg van skoolbeleid te gee. Kyk weer na die bespreking onder geregtelike kontrole en die vereistes van 'n regsprekende handeling.

⁶⁹ Soos ook hierbo genoem is, word die 1986-**Handleiding** van die Transvaalse Onderwysdepartement gebruik. Soortgelyke voorskrifte geld in die ander provinsies.

hoofwetgewing, wat in hierdie geval ander **hoër** (tweëdevlak) ondergeskikte wetgewing, soos ordonnansies, en **sentrale** wetgewing soos parlementêre wette, insluit. Die hoofwetgewing is derhalwe op 'n **indirekte** wyse van toepassing en maak ook deel uit van die wye **kontekstuele** uitlegbenadering wat gevolg moet word.⁷⁰

8.2. Die suiwer tekstuele benadering

Indien die suiwer **tekstuele** (letterlike) benadering gevolg sou word, sou slegs na die letterlike betekenis van die besondere woorde of sinsnedes wat onder punt 5.1 in die **Handleiding** bevraagteken word, verwys word. Hierdie eng uitlegwyse sou verhoed dat die ander **intra-tekstuele hulpmiddels** soos, onder andere, die teks in die ander taal, die aanhef, paragrawe en bylaes, in ag geneem word en sou ook die **ekstra-tekstuele hulpmiddels**, naamlik die “omringende” onderwyswetgewing, die geskiedenis van die wetgewing, voorafgaande beraadslagings oor die **Handleiding**, verslae van kommissies van ondersoek daaroor en die Interpretasiewet met die tersaaklike bepalinge, verontagsaam. Al hierdie **kontekstuele hulpmiddels** (intra- en ekstra-tekstueel) sou eers wanneer die betekenis van die woorde in punt 5.1 onduidelik en dubbelsinnig was en nie die bedoeling van die wetgewer weerspieël nie, toegepas kon word.

Opsomming

Ten einde die juridiese betekenis van die bevoegdhede, funksies en verpligtinge van die skoolhoof in kontekstuele verband te vertolk, moet die betrokke wetgewing in die geheel, maar ook in wyer konteks bestudeer word om die breë spektrum van onderwyswetgewing waarin die bevoegdhede en funksies van die skoolhoof gereël word, asook ander omringende omstandighede, in te sluit.

Al hierdie interne en eksterne hulpmiddels word aangewend om die oogmerk van die wetgewing in kontekstuele verband, vas te stel. Slegs op hierdie wyse kan die uitlegproses **voltooi** word. Indien die tekstuele benadering gevolg is sou die kontekstuele betekenis eers ter sprake gekom het wanneer die letterlike betekenis gebrekkig was.

⁷⁰ Die hoofwetgewing **magtig** ondergeskikte wetgewing en bepaal die **omvang** van die orgaan se bevoegdhede in die bepaalde geval.

8.3. Die inherente grondreëls in die uitlegproses

Wanneer die skoolhoof se bevoegdhede binne die **kontekstuele oogmerk** van die wetgewing uitgelê word, moet sekere inherente reëls deurgaans in gedagte gehou word. Die **regsvermoedens**, as gemeenregtelike billikheidsreëls, is in werklikheid “ingebou” in wetgewing en moet rigtingwysers wees in die bepaling van die oogmerk van die wetgewing. Byvoorbeeld, indien punt 5.1 uitgelê kan word op ’n wyse wat dele van die **Handleiding** doelloos of kragteloos laat, word die regsvermoede teen sulke kragteloos bepalings aangewend **tensy** uitdruklik anders bepaal word; die regsvermoede ten gunste van die bevordering van die openbare belang kan ook in bepaalde gevalle aanwending vind indien die uitleg van die skoolhoof se bevoegdhede kon lei tot onbekwame optrede wat nie die openbare belang (van onder andere, die leerlinge, ander onderwysers en ouers) dien nie. Al die ander regsvermoedens moet op dieselfde wyse aan die **oogmerk** van die betrokke wetgewing getoets word ten einde billike en regverdige uitleg te verseker.

Die ander grondreëls moet ook **deurentyd** in gedagte gehou word, byvoorbeeld: die **normale betekenis** van woorde onder die besondere omstandighede; geen **byvoeging of weglating** tot die teks; die handhawing van ’n **balans** tussen teks en konteks.⁷¹ Die grondreëls is inherente reëls van uitleg maar **onderhewig** aan die **oogmerk** van die wetgewing. Indien die uitleg van punt 5.1 duidelik **nie** die skoolhoof se bevoegdhede uitspel soos dit uit die kontekstuele oogmerk van die wetgewing verstaan word nie, kan afgewyk word van die **betekenis** van die woorde (beperkende of uitgebreide uitleg), of kan **fisiese** woordwysiging (modifisering) plaasvind.

Opsomming

Al die grondreëls word uit die staanspoor van, maar ook dwarsdeur die uitlegproses in gedagte gehou om die duidelike oogmerk van die wetgewing vas te stel. Dit wil sê, terwyl die uitlegger die toepassing van die verskillende hulpmiddels op die spesifieke geval ondersoek, moet hy steeds bedag wees op die grondreëls van die uitlegproses.

Die toepassing van die regsvermoedens kan slegs uitdruklik of by noodwendige implikasie deur die wetgewing uitgesluit word. Die ander grond-

⁷¹ Om die **normale** betekenis van woorde in die besondere geval te bepaal, sal mens op hierdie stadium van die uitlegproses ook aandag moet skenk aan die **riglyne** wat vir gebiedende of aanwysende wetsbepalings geld. Byvoorbeeld, sou die gebiedende aard van die woord “moet” onder dié omstandighede as die normale betekenis beskou kan word?

reëls sorg ook dat uitleg wel binne die perke van **interpretasie** ingevolge die oogmerk van die wetgewing bly, en nie aanmatigend **wetgewend** word nie.

8.4. Oorbrugging na die besondere praktiese situasie

Die resultate wat tot dusver in die uitlegproses verkry is, kan as **moontlike** antwoorde of oplossings vir die probleem beskou word. Dit moet egter in verband gebring word met die **werklike situasie** waarin die bepalings van die wetgewing toepassing vind. Met ander woorde, die formele maar voorlopige antwoorde moet deur middel van **konkretisering** op die werklike praktiese geval toegepas word. Die formele oplossings moet dus **vergelyk** word met die oplossings wat in die praktiese probleemsituasie moontlik is.⁷²

As gevolg van die verskillende praktiese situasies waarin wetgewing moet funksioneer, is dit onmoontlik om vir al hierdie gevalle voorsiening te maak. Indien dit duidelik word dat die **oogmerk** van die wetgewing soos dit binne **kontekstuele** verband vasgestel is, **nie** deur die woorde van die teks op die spesifieke **praktiese situasie** oorgedra kan word nie, moet sekere **wysigings** in die teks ingelees word om “versoening” tussen die praktiese situasie aan die een kant, en die bepalings van die wetgewing aan die ander kant, te bereik. In sulke gevalle kan die **betekenis** van die woorde uitgebrei of beperk word, terwyl in ander gevalle **leemtes** aangevul of **oortollige** woorde weggelaat word.

Die genoemde uitlegwyses (uitgebreide, beperkende en modifiserende uitleg) wat in hierdie stadium ter wille van “logiese korrelasie” en “versoening” toegepas word, is natuurlik onderhewig aan die **oogmerk** van die wetgewing in **kontekstuele** verband, soos dit **gekorreleer** word met die besondere praktiese omstandighede. Dit wil sê, die oogmerk van die wetgewing kan, onder hierdie omstandighede, slegs deur middel van die **wysigingsmetodes** op die praktiese situasie **oorgedra** word.⁷³

⁷² 'n Hipotetiese voorbeeld wat dalk hier genoem kan word is dat skoolhoofde in **beginsel** dieselfde bestuursbevoegdheids- en -funksies het maar verskillende omstandighede by die uitvoering daarvan in aanmerking geneem moet word. Tot op hierdie stadium in die uitlegproses is hierdie bevoegdheids vertolk soos dit op alle skoolhoofde van toepassing is. Die praktiese situasie waarin die skoolhoof op 'n klein plattelandse laerskooltjie sy bevoegdheids moet uitoefen verskil egter van dié van die hoof in 'n stedelike laerskool. Dit wil sê, die betrokke skoolhoof se **besondere praktiese situasie** moet nou in ag geneem word.

⁷³ Wetgewing moet in die gemeenskap funksioneer: dit wil sê, dit het werking binne die **omgewingsmilieu**. Die oogmerk van wetgewing moet dus nie slegs teoreties bestaan en vasgestel word nie maar moet voortleef in die praktiese toepassing van die wetgewing.

In die meeste gevalle gebeur dit dat daar nie verskillende of botsende moontlikhede gedurende hierdie stadium opduik nie. Korrelasie deur middel van die bogenoemde **wysigingsmetodes** is dan onnodig. Daar kon byvoorbeeld al tydens dit uitlegproses 'n duidelike oplossing uitgekristalliseer het wat dan net oorgedra word op die praktiese situasie.

8.5. Die finale oplossing of verduideliking

Of die oplossing reeds dwarsdeur die proses duidelik was en of die korrelasie nou eers op hierdie laat stadium plaasgevind het, die uitlegger moet steeds 'n **finale oplossing** vir sy probleem vind. Die oplossing moet nou **gematerialiseer** word en ten einde dit te bewerkstellig, moet dit aan die **regsvermoedens** getoets word.⁷⁴ Dit is natuurlik moontlik dat die toepassing van regsvermoedens op hierdie stadium uitgesluit word, naamlik, waar die wet bepaal dat die staat gebind word deur die wetsbepalings of dat die bepaling terugwerkende krag het.

Opsomming

Hierdie stapsgewyse aanbieding van die uitlegproses bied **geen** towerformule vir wetsuitleg nie. Verskillende interpretasies van dieselfde wet en verskillende gevolge, kan steeds voorkom. Daar kan veral tydens konkretisering 'n mate van subjektiwiteit voorkom. Die wetsuitlegger sal altyd voor keuses te staan kom maar keuse-uitoefening moet regsgebonde wees en daarom mag daar nie arbitrêr opgetree word nie.

⁷⁴ Daar is reeds hierbo genoem dat regsvermoedens deel vorm van die **juridiese werklikheid** en juis dáárom deel vorm van **konkretisering**.

BRONNELYS

Cockram, G-M. 1987. *Interpretation of Statutes*. Derde uitgawe. Kaapstad: Juta en Kie.

Cowen, D.V. 1980. The interpretation of statutes and the concept of "the intention of the legislature". *Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg* (43) 374. Durban: Butterworth.

Du Plessis, L.M. 1986. *The Interpretation of Statutes*. Durban: Butterworth.

Steyn, L.C. 1981. *Uitleg van Wette*. Vyfde uitgawe. Kaapstad: Juta en Kie.

Universiteit van Suid-Afrika. 1987. *Uitleg van Wette*. Studiegids (IST100-T). Pretoria: Universiteit van Suid-Afrika.

AFDELING C

**ALGEMENE RIGLYNE
BY DIE OPSTELLING
VAN ONDERWYSWETGEWING**

INHOUD

1.	Inleiding	135
2.	Vorbereiding	136
3.	Opstelling van 'n wet	137
4.	Inhoud van 'n wet	138
5.	Wenke aan die wetsopsteller	140
6.	Hersiening deur die wetsopsteller	142
	Opsomming	143
	Bronnelys	145

Die wetgewing wat deur die wetsopsteller opgestel word, word gewoonlik 'n **wetsontwerp** genoem. Hierdie wetsontwerp gaan dan deur die gewone kanale van die wetgewende proses om uiteindelik by die aanneming daarvan deur die wetgewende liggaam, as 'n **wet** bekend te staan. Dit is dan hierdie wet wat deel uitmaak van die **statutêre reg**.

1. INLEIDING

Uit die bespreking van **wetgewing** as die **bron** van onderwysreg, en **administratiewe wetgewende onderwyshandeling**, kon afgelei word dat **wetsopstelling** op al die vlakke in die onderwysstruktuur deur verskillende wetgewende liggame of organe beoefen word.

Net soos uitleg van wette, is wetsopstelling 'n uitgebreide en selfstandige vakgebied waarop nie hier in besonderhede ingegaan kan word nie. Alhoewel hierdie vakgebiede afsonderlike studierigtings beslaan, het dit in werklikheid **aangrensende** toepassingsgebiede waarin oorvleueling dikwels voorkom. In regskring word daar deesdae kommer uitgespreek oor die afwesigheid van **positiewe** bande van koördinasie en samesprekings tussen wetsopstellers en wetsuitleggers. Die taak van die **wetsuitleggers** sal aansienlik vergemaklik word indien wetsopstellers **erkende** en **een-vormige** standaarde toepas: die bedoeling van die wetgewende liggaam en die oogmerk van die wetgewing, moet immers duidelik en akkuraat oorge-dra word sodat die wetsuitlegger deur middel van uitlegreëls hierdie werklike bedoeling en oogmerk kan bepaal. **Objektiewe** maatstawwe moet dus vir wetsopstelling neergelê word omdat 'n **onderwyswet of -maatreël** deel vorm van die wye wetgewingsnetwerk wat met sentrale onderwyswetgewing ineenskakel. Die wetsopsteller moet bedag wees op die onderliggende **juridiese** beginsels of begrippe wat onderwyswerkzaamhede beheer. Soos reeds hierbo genoem, is 'n gesonde **regsgrondslag** noodsaaklik vir doeltreffende onderwysadministrasie en die ingeligte wetsopsteller kan 'n positiewe bydrae lewer om hierdie regsbewussyn aan te wakker.

In die meeste gevalle, veral waar administratiewe wetgewende maatreëls ter sprake kom, word die **gespesialiseerde** opstellingstaak deur onderwysamptenare wat geen formele regsopleiding het nie, uitgevoer: die skoolhoof stel skoolbeleid op, die bestuursraad van 'n skool en die komitee vir onderwyshoofde stel hulle eie interne maatreëls op.

Weens die gebrek aan formele regsopleiding, kan daar nie verwag word dat streng wetstaal byvoorbeeld by interne wetgewing en maatreëls gebruik moet word nie. Tog moet ook in gedagte gehou word dat die skoolhoof bevorder kan word tot 'n hoë bestuurspos waar hy dan regstreeks betrokke kan wees by die **formele** opstelling van sentrale onderwyswetgewing. Uiteraard sal interne onderwysmaatreëls nie die streng formele eenskappe van algemene onderwyswette vertoon nie. Hoewel daar meer op **formele wetsopstelling** gekonsentreer word, kan die bespreking wel nuttige **algemene riglyne** aanwys wat by die opstelling van onderwyswetgewing in gedagte gehou moet word.

2. VOORBEREIDING

Die wetsopsteller – hetsy dit die wetgewende liggaam self of 'n spesialisliggaam is – moet sekerheid hê wat betref die **oogmerk** of objek van die wetgewing. Verder moet hy ook vertrouwd wees met die **onderwerp** en **status** daarvan in die wetgewings- en regsmilieu. Die skoolhoof moet naamlik die oogmerk van skoolbeleid verstaan; hy moet besef dat dit deel vorm van openbare onderwyswetgewing en 'n spesifieke plek as interne ondergeskikte wetgewing binne die breë onderwysraamwerk inneem.

Ten aansien van die **onderwerp** van die wetgewing, moet die wetsopsteller kennis neem van die wetgewingsnetwerk en regspraak wat betrekking het op hierdie onderwerp. Vrae wat hier opkom is of die wetgewing wat beoog word 'n nuwe onderwerp sal dek, of, slegs wysigings-, herroepings- of koördineringswetgewing sal wees. Verder moet vasgestel word of die voorgestelde wetgewing nie met bestaande wetgewing of gesaghebbende regspraak oor dieselfde onderwerp, sal bots nie.

Die **toepassing** van die voorgestelde wetgewing moet ondersoek word. Skoolreëls het naamlik beperkte (interne) gelding binne die skool; provinsiale ordonnansies en proklamasies word binne die spesifieke geografiese gebiede toegepas; nasionale algemene-onderwyswette word algemeen en oorkoepelend toegepas. Indien algemene onderwyswetgewing gewysig of herroep word, moet die oorkoepelende gelding daarvan in ag geneem word:

die totale spektrum van onderwyswetgewing kan op hierdie wyse beïnvloed word, hetsy dit sentrale of ondergeskikte, algemene of eie wetgewing is. Daar moet verder vasgestel word of ander algemene regsbeginsele wat ook buite die onderwysterrein geld, nie daardeur aangetas word nie.

Die wetsopsteller moet kennis neem van sekere **formele vereistes**, naamlik, indien die voorgestelde wetgewing meer as een onderwerp insluit, word dikwels 'n inter-dissiplinêre ondersoek en wetsopstelling vereis; indien wetgewing spesiale prosedures vir aanname voorskryf, moet dieselfde prosedure by die wysiging of herroeping daarvan gevolg word.

3. OPSTELLING VAN 'N WET

Die twee hoofbestanddele by die opstelling van wetgewing is **inhoud** en **formaat**. Die inhoud is die taal wat gebruik word om betekenis aan die wetgewing te gee, terwyl die formaat uit styl, afdelings en ordening bestaan. Die korrekte en akkurate gebruik van beide hierdie bestanddele verseker 'n goeie **wetsopstellingstegniek**.

- Die belangrikste element van **inhoud** is **wetstaal**. Die taal moet bondig maar volledig, duidelik, akkuraat, direk en grammatikaal korrek wees. Die wetsopsteller moet voortdurend streef om sy taalvaardigheid te ontwikkel en te verbeter. Tereg word in die Amerikaanse bron (kyk bronnele) op bl. 90 opgemerk: “Bill drafting must have the accuracy of engineering, for it is law engineering; it must have the detail and consistency of architecture, for it is law architecture.”
- Die **formaat** (struktuur) van 'n wetskep nie alleen visuele ordening nie maar ook inhoudelike beplanning. Alhoewel die formaat opsigself nie enige regsbetekenis dra nie, sal die indeling van die wet in hoofstukke, artikels, sub-artikels en paragrawe die uitlegger help om die betekenis van die teks beter te verstaan. 'n **Hoofstuk** sal byvoorbeeld oor 'n spesifieke onderwerp van die wetgewing handel en onderverdeel word in **artikels** met hulle kantopskrifte. Elke artikel handel oor 'n spesifieke aspek van die onderwerp waarvan die kern in die kantopskrif aangedui word. Indien die besondere aspek verdere toeligting of verduideliking vereis, word dit in **sub-artikels** aangedui of bespreek. Verdere ontleding en indeling kan in **paragrawe** en **sub-paragrawe** plaasvind. In

baie gevalle bevat 'n wet ook **bylaes** wat deel van die wet is en daarmee saamgelees moet word. By die **verwysing** na wetgewing word van hierdie indeling gebruik gemaak: naamlik, art. 12(2)(b)(i) dui op artikel 12, sub-artikel (2), paragraaf (b) en sub-paragraaf (i). (In 'n **wetsontwerp** word na artikels as **klousules** verwys.)

4. INHOUD VAN 'N WET

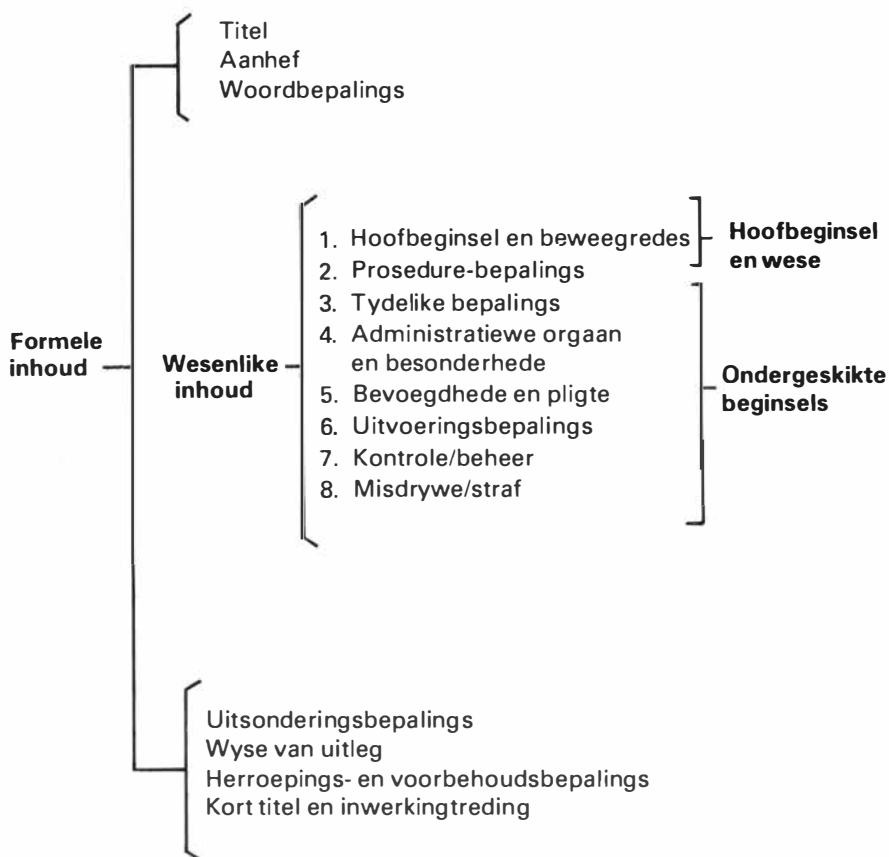


Fig. 11. Die inhoud van 'n wet (vereenvoudig)

Op die belang van sekere **formele** elemente van wette, soos die titel, woord-omskrywingsbepalings, herroepingsbepalings en die kort titel word nie hier ingegaan nie. Die **wesenlike inhoud** verg egter nadere ondersoek.

Weens die uiteenlopende aard en omvang van wetgewing kan geen algemene reël ten aansien van die wesenlike inhoud neergelê word nie. Een reël wat egter altyd toepassing vind, is dat hierdie deel van die inhoud op 'n **logiese en ordelike wyse moet ontplooi**: daar moet dus met die hoofbeginsel of -reël begin word sodat die ander relevante aspekte op 'n duidelike en verstaanbare wyse rondom hierdie kern gerangskik kan word.

Die wesenlike inhoud word as die **hart** van die wetgewing beskou en moet die hoofdoel of -oogmerk van die wetgewing en die regsbeginsels waarop dit steun, uiteensit. Hierdie gedeelte volg op die algemene inleidende artikels en bevat die volgende besonderhede:

- a. Die hoofbeginsel en -beweegredes wat duidelik en bondig in een of meer artikels bespreek word;
- b. Die prosedures wat voorgeskryf en gevolg moet word, word in die volgende artikels uiteengesit;
- c. Enige bepalinge wat van 'n tydelike aard is (indien enige) word vervolgens bespreek;
- d. Die instelling van 'n administratiewe orgaan, of die opdrag aan 'n bestaande orgaan om die wet te administreer. In die volgende artikels word besonderhede van dienstermyne, -voorwaardes, besoldiging, uitgawes en diverse aangeleenthede rakende die administratiewe orgaan, uiteengesit;
- e. Vervolgens word die bevoegdhede en pligte van die administratiewe orgaan breedvoerig bespreek;
- f. Sake rakende die wyses waarop bevoegdhede uitgeoefen kan word, word uiteengesit;
- g. Die wyses van beheer of kontrole oor administratiewe handelinge word bespreek; en
- h. Die identifisering van oortredings of misdrywe en die strawwe wat opgeleë kan word.

Onder (a) hierbo word die hoofbeginsel en -inhoud van die wet bespreek. Indien die beginsel direk op persone of groepe betrekking het (soos onder-

wysers), moet dit duidelik genoem word. In ander gevalle waar dit weer in beginsel oor die kwalifikasies van onderwysers gaan, moet dit duidelik gestel word. Die onderwerpe wat onder punt (b)-(h) behandel word, vorm die ondergeskikte beginsels in hierdie afdeling en moet op 'n logiese wyse bespreek word. Bepalings wat naamlik algemeen toegepas word, moet bepalinge wat beperk toegepas word voorafgaan; bepalinge rakende die uitreiking van permitte en sertifikate moet bespreek word voordat die weiering of terugtrekking daarvan gestel word; strafbepalinge moet later bespreek word nadat die bevoegdhede, verpligtinge en verbodinge behandel is.

5. WENKE AAN DIE WETSOPSTELLER

Die beginsels van bondigheid, korrektheid, duidelikheid, eenvoud en ordening is deurgaans beklemtoon. Onverstaanbare, verwarrende en misleidende wetsontwerpe word as die voorlopers van swak wette beskou: nie alleen plaas dit die wetgewer in 'n verleentheid nie maar veroorsaak ook 'n oorlas in die howe en kan onregverdigte gevolge vir die individu inhou.

In die bespreking tot dusver is merendeels klem gelê op die breë **beginsels** van wetsopstelling, sonder om aandag te skenk aan bepaalde besonderhede. Die volgende waarnemings en spesifieke voorbeelde van goeie en swak wetsopstelling, kan in gedagte gehou word:

- Elke artikel moet selfstandig en volledig staan en dus nie 'n vervolg van 'n vorige, of voorwoord tot die volgende artikel wees nie.
- Uitsonderings of voorbehoude kan maklik verwarring skep en moet liefse afsonderlik, in sub-artikels of sub-paragrafe, behandel word.
- Wetgewing tree in werking by publikasie of op 'n spesifiek bepaalde datum. Derhalwe word dit gewoonlik in die huidige tyd opgestel: byvoorbeeld, “die misdryf is strafbaar”, maar nie, “die misdryf sal strafbaar wees” nie.
- Wette verwys gewoonlik na enkelvoudige gevalle, naamlik, 'n misdryf, 'n boete, 'n komitee. Verder word gewoonlik na “individu” verwys alhoewel die enkelvoud die meervoud, en manlik ook die vroulik kan insluit: 'n “persoon” kan manlik, vroulik en beide wees; 'n “onderwyser” sluit ook 'n onderwyseres, onderwysers en onderwyseresse in; 'n “leerling” kan manlik, vroulik en beide wees.

- Wanneer tegniese wette opgestel word, moet die “gewone” tegniese terme gebruik word. Indien ’n onbekende tegniese begrip gebruik word, word dit gewoonlik in die woordskrywingsbepaling verduidelik.
- Verwysings in ’n wet na bepalinge van ’n ander wet, moet vermy word omdat dit maklik verwarring skep. Daar kan veral in gevalle waar die ander wet herroep of gewysig word, probleme ontstaan. Indien ’n verwysing wel voorkom, moet dit kort en bondig gestel word aangesien te veel besonderhede onduidelikheid kan veroorsaak.
- Woorde met onbepaalde betekenisse of waarvan die betekenis moeilik vasstelbaar is, moet vermy word: hier kan woorde soos wetende, ernstige, genoegsame, behoorlike kennisgewing, gevaarlik, noodsaaklik, onmiddellik en voortaan genoem word. Indien ’n bepaalde betekenis aan sulke woorde geheg moet word, moet dit in die woordskrywingsartikel gestel word.
- Vermy die gebruik van oortollige en herhalende woorde: byvoorbeeld, die volledige besonderhede van die skool hoef nie elke keer in die skoolbeleid genoem te word nie aangesien die reëls slegs intern vir die besondere skool geld; herhalende woorde soos, “gee opdrag en gelas”, “gedeeltes en dele” skep verwarring. Die gebruik van byvoeglike naamwoorde en bywoorde moet beperk word aangesien dit dikwels onnodig en onvanpas in wetstaal is.
- Korrekte titels moet gebruik word. Die gebruik van verkeerde titels by die verwysing na openbare liggame, organe en ander instansies, skep ’n slordige indruk, is verwarrend vir die leser en kan komplikasies by litigasie veroorsaak.
- In die geval van aanwysende en gebiedende bepalinge moet die korrekte woordkeuse gemaak word. Die woord “moet” sal gewoonlik ’n gebiedende bepaling aandui terwyl “kan” weer ’n keuse laat. Ander woorde wat gewoonlik ook ’n diskresie aandui is, “na die mening van”, “oortuig wees van”, “na die oordeel van”, “op advies van” en “in oorleg met”.
- Vermy die gebruik van “en/of” aangesien dit verwarring veroorsaak: die wetgewer se bedoeling word eerder daardeur versluier as wat dit ontsluit word. Indien verskillende vereistes in ’n wet gestel word waarvan almal nagekom moet word, hoef slegs die verbindingswoord “en” gebruik te word. Indien die nakoming van slegs ’n enkele vereiste beoog word, hoef slegs die woord “of” gebruik te word. Indien verskillende standaarde egter vir nakoming vereis word, is dit verkiesliker om afsonderlike indelings te maak.

- Dieselfde saak of aangeleentheid word gewoonlik deur dieselfde woord aangedui: byvoorbeeld, “paalement” kan nie later as ’n “bydrae” gestel word nie; ’n “vergadering” kan nie ’n “konferensie” wees nie. Die los gebruik van woorde soos “verantwoordelik” en “aanspreeklik” moet vermy word aangesien hierdie woorde spesifieke regsbetekenisse dra. Die begrip, die adjunk-hoof is die hoof se “regterhand”, is vaag en moet duidelik omskryf word. Verder moet die wye en uiteenlopende betekenisse wat aan “bestuurs-”, “leidings-” en “beplannings-” funksies gekoppel kan word, ondersoek en duidelik uitgespel word. Oor die algemeen kan gesê word dat indien ’n woord een betekenis dra en ook so vertolk word, daar minder geleentheid vir foutiewe interpretasie deur die howe, administrateurs en ander persone kan ontstaan.
- Die korrekte woorde moet gebruik word. Indien dit nie “gewone” vergaderings is nie, sal dit “buitengewone” of “spesiale” vergaderings wees maar nie “ekstra” vergaderings nie. Indien ’n voorwaarde of ’n saak gestel word, word verkieslik met “in die geval van” of “indien” begin as met “as” of “wanneer”. “Eenduisend vyfhonderd rand” word verkies bo “vyftienhonderd rand”. Die “datum” waarop die wet in werking tree word verkies bo die “tyd” van inwerkingtreding. Wanneer ’n minimum bedrag of aantal voorgeskryf word, moet die gebruik van “’n minimum van”, “ten minste” en “nie minder as” versigtig gekies word.
- Die gebruik van formules word aanbeveel waar ingewikkelde berekenings verduidelik word: by die berekening van salarisskale van onderwysers in verhouding tot hulle diensjare, word van ’n formule, wat in die woordomskrywingsbepaling verduidelik word, gebruik gemaak. Ander berekenings soos speelgrondiens by die skool en mediasentrumdiens deur die leerlinge, kan ook geformuleer word.
- Wees bedag daarop dat uit die toepassing van die geskrewe taal, praktiese gevolge vloei. Derhalwe moet die bedoeling van die wetgewer (die oogmerk van die wetgewing) duidelik na vore kom. Vermy taalgebruik waaruit verskillende afleidings gemaak kan word: nieteenstaande die feit dat so ’n geval swak opstellingstegniek openbaar kan dit ook tot regsonsekerheid lei.

6. HERSIENING DEUR DIE WETSOPSTELLER

Afgesien van die toegewydheid en akkuraatheid waarmee die wetsopsteller sy werk verrig, moet daar steeds hersiening gedoen word. Dit kan met

sekerheid aanvaar word dat daar altyd geleentheid tot verbetering bestaan. Nadat die inspanning wat met die oorspronklike samestelling van die wetsontwerp gepaard gegaan het, verby is, is daar by hersiening meer geleentheid om op gebreke en tekortkominge te konsentreer. By hersiening word teenstrydighede, onlogiese argumente, eienaardighede en langdradigheid reggestel.

Daar kan afgesluit word met 'n aanhaling uit die Amerikaanse bron (kyk bronnelys) op bl. 112: "The goal of the true draftsman is to achieve perfection as nearly as possible, and the price of that goal is indeed patient toil. But it cannot be said that the goal is not worth the price, for the bill which is the object of so great and earnest effort may become a law that will endure for ages, to the credit of the statesman conceiving it, the reputation of the legislature enacting it, the advantage and enjoyment of humankind, and the satisfaction of the draftsman. The careful draftsman will not leave a bill until he has revised it, and revised it again, and again, and again."

Opsomming

Alhoewel die bespreking formele wetsopstelling beklemtoon, beteken dit nie dat die skoolhoof by die opstelling van skoolbeleid en -reëls hierdie riglyne mag verontagsaam nie. Die onderwys funksioneer nie in 'n regs-vrye gebied nie en per slot van sake vorm interne wetgewende maatreëls deel van die breë netwerk van onderwyswetgewing. Die skoolhoof moet dus bewus wees van die juridiese aard van skoolbeleid en -reëls, en by die opstelling en uitleg daarvan daadwerklik poog om die omvang en praktiese gevolge daarvan teen die agtergrond van 'n regsmilie te sien.

In werklikheid verskaf die betrokke onderwysdepartement breë riglyne vir skoolbeleid. Die skoolhoof en sy senior personeel moet hierdie beleid verfyn en uitbou deur die opstelling van skoolreëls waardeur skoolbeleid dan geïmplementeer word. Die departement sal naamlik algemene riglyne met betrekking tot leerlingveiligheid verskaf. Die skoolhoof se taak is om hierdie afgebakende gebied te ondersoek en te ontleed om uiteindelik bepaalde reëls ten opsigte van, onder andere, swembadveiligheid, speelgrondveiligheid, veiligheid op trappe en balkonne en veiligheid by die gebruik van gimnastiekapparaat voor te skryf.

Skoolreëls moet duidelik, logies en sistematies opgestel word sodat dit verstaanbaar is vir die personeel en leerlinge. Die skoolhoof moet dus die oogmerke en doelstellings van skoolbeleid op 'n eenvoudige en verstaanbare wyse oordra en vergestalt in die bepaalde skoolreëls. Daar moet in gedagte gehou word dat, in ooreenstemming met die bespreking hierbo oor uitleg

van wette, die oogmerk of objek van wetgewing nie noodwendig die letterlike betekenis van die betrokke woorde of sinsnedes is nie.

Skoolreëls moet aan die personeel en leerlinge bekend gemaak word. Verlieslik moet dit op skrif gestel word sodat daar sekerheid kan wees oor die bestaan en werking daarvan. Dit is belangrik dat skoolreëls nie "oorreguleer" nie maar slegs duidelik afgebakende kernareas met die noodsaaklike aspekte daaronder, kort en bondig uiteensit. In hierdie verband is die duidelike oogmerk en doel van die reëls weer eens deurslaggewend.

Daar is huidig 'n ernstige gebrek aan navorsing op hierdie gebied van die onderwys. Vir die onderwyspraktyk veroorsaak dit groot onsekerheid en ernstige leemtes op hierdie spesifieke terrein. Tot tyd en wyl hierdie gebied deeglik ontgin is, is dit dus van die uiterste belang dat skoolhoofde en ander plaaslike onderwys-wetgewendeliggame die voorgestelde algemene riglyne navolg ten einde 'n poging aan te wend om 'n positiewe bydrae te lewer tot die uiteindelijke strewe na en bereiking van eenvormige, objektiewe standaarde.

BRONNELYS

Remmlein, M.K. en Ware, M.L. (red). 1959. "An Evaluation of Existing Forms of School Laws". *Legal Problems of Education Series*. Vol. 2. Cincinnati: W.H. Anderson Co.

Van den Bergh, N.J.C. (red). 1987. *Aspects of Legislative Drafting*. Publikasiereeks C no 15. KwaDlangezwa: Universiteit van Zoeloeland.

ALGEMENE REGISTER

A

aandagbesteding 46, 58, 60, 65, 67, 71, 72, 100

aanspreeklikheid

- skoolhoof 37, 49, 58, 61, 76
- skuldlose of risiko 86
- staat (sien staatsaanspreeklikheid)

actio iniuriarum 85

actio legis Aquiliae 85

administrasie

- onderwys 14, 29, 60, 61
- staat 6-7, 11, 21, 23, 46, 67, 76-77, 81-82

administrateur 12, 17, 20, 22, 29, 38, 50, 68, 75-79

administratiefreg 7, 8, 17, 27

administratiewe handeling

- algemeen 19-20, 26, 40, 117
- eksterne werking 28-29, 31, 77
- geldigheid/ongeldigheid 56-60, 63, 68, 70, 78, 82-83, 86, 124-125
(sien ook geldigheidsvereiste)
- interne werking 28-29, 31, 45
- kontrole-handeling 20, 28-29, 38, 46, 52, 56, 64, 73
- kwasie-judisieel 51, 64-65, 77
- nietig/vernietigbaar 56, 63, 124-125
- regsrag/werking 55-56, 58, 112

- suiwer 46, 51-54, 64-65, 82
- wetgewende 43, 46-49, 56, 80, 117, 126, 135-136

administratiewe praktyk

- bron 20

amptenaar (sien ook onderwyser)

- kontrak 26, 28
- regte, pligte, voorregte, vergunnings 28, 31, 102
- status 21-23, 27
- statusooreenkoms (sien status)

analogiese uitleg 122

Appèlhof 19

(sien ook regsprekende gesag)

***audi alteram partem*-reël** 19, 66, 68

B

balans teks/konteks 108, 129

bedoeling van wetgewer (sien wetgewersbedoeling)

belang

- algemene 103
- openbare 82, 102-103

beperkende uitleg 119, 124, 129

beroepsraad (sien FOR)

betekenis aan elke woord 107

bevoegdheid (sien ook delegasie)

- diskresie 32-33, 35-37, 39, 65-66, 84, 131, 141
- onderdaan 30
- onderwyser 18, 82
- skoolhoof 42-43, 46-47, 49-55, 57, 60-62, 64-65, 72, 74, 83, 122, 127-128, 130
- versweë/hulp 32, 39-40, 44, 48-49, 54, 58, 62-63, 122

billikheid/regverdigheid 49, 51, 61, 100-101, 105-106, 108

bona fide/mala fide 46, 66-72, 76, 79, 84, 103

bonus paterfamilias 84

bylae 112

byvoeging/weglating 107, 129

C

- casus omissus*** 108, 110, 122
cessante ratione legis, cessat et ipsa lex 119
contemporanea expositio 113-114
culpa 19, 84

D

- dekonsentrasie** 35-37, 40, 42, 44, 48, 75
delegans 37-39, 43
delegasie 32-33, 39, 45
 - dekonsentrasie-verhouding 35-37, 40, 42, 44, 48, 75
 - *delegatus delegare non potest* 35, 49, 61
 - desentralisasie-verhouding 37, 40-41, 44, 49, 74, 76
 - mandaat-verhouding 34, 40, 42, 48
 - versweë bevoegheid 39, 40, 48-49, 122***delegatus delegare non potest*** 35, 49, 61
desentralisasie 17, 35, 37-39, 40-41, 50, 74
dewolusie 17, 45
dienskontrak 8, 26, 84
diskresie 32-33, 35-37, 39, 65-66, 84, 131, 141
(sien ook bevoegdheid)
diskriminasie 70, 104-105
dissipline
 - lyfstraf 32, 37
 - onderwyser 20, 22-23, 27-29, 35, 54, 74
 - skool 40, 42
 - skoolhoof 18, 42, 68
 - tug 18, 22, 33, 35, 37, 49, 54, 68***dolus*** 19, 68, 83-84

E

- eiusdem generis*-reël** 120
Engelse reg 18-19
ex consequentibus 121-122
ex contrariis 121

F

- FOR** (Federale Onderwysersraad) 8-9, 11, 13, 21-22, 29, 30, 35, 38-39, 59, 74, 81, 101, 115
 – tugkomitee 22, 29, 30, 33, 35, 39, 50, 74
- finale oplossing** (uitleg) 131

G

- gebiedende/aanwysende riglyn** 124-125, 129
- gedragskode** (professionele kode) 11, 13-14, 16, 29, 117
- geldige/ongeldige handeling** (sien administratiewe handeling)
- geldigheidsvereiste**
 – aandagbesteding (sien legaliteit)
 – billikheid/regverdigheid 49, 51, 55, 58, 64-65, 67, 72, 82-83
 – formele 63 e.v.
 – geoorloofde doel 46, 67, 69, 71
 – geoorloofde prosedure 20, 68
 – gevolge van handeling 69-70, 82, 86, 104
 – outeur se handeling 61-63
 – regsvereiste 40, 55, 58-59, 69, 71-72, 76, 78, 124
- gemene reg**
 – as bron 18, 27, 42, 44, 58-60, 63, 69
 – Engelse reg 18-19
 – gewoonte/onbruik verval 119
 – hersiening deur Hooggeregshof 19, 78, 103
 – misdaad 8, 19
 – regsvermoede 18-19, 69, 98, 100 e.v.
 – Romeins-Hollandse reg 18-19
 – tydskerekening 115
- geoorloofd/ongoorloofd**
 – doel 46, 67, 69, 71
 – prosedure 20, 68
- gesag**
 – delegasie 32-34
 – ongelyke verhouding 21
 – ouerlike 18
 – owerheid 8, 21, 23
 – struktuur 32-33, 36
 – verhouding 21, 36-37, 40
 – vorms van 33

gewoonte/gebruik by uitleg 113-114

grammatikale betekenis 106

grondreël van uitleg 100, 118, 129

grondwet

- 1961 10-11
- 1983 9, 10, 111

grundnorm 101, 105-106

H

Handleiding vir Skooladministrasie 47-50, 60, 127, 129

- interne wetgewende handeling 53, 64, 110, 128

hersiening 19, 78, 103

(sien ook kontrole, regsprekende gesag)

Hooggeregshof 19, 29, 78

(sien ook regsprekende gesag)

Huis

- Raad van Afgevaardigdes 11-12
- Raad van Verteenwoordigers 10-12
- Volksraad 10-11

I

in loco parentis 20

inbegrypende uitleg 121

inspekteur (sien superintendent)

interne administratiewe handeling 28-29, 31, 45-46

Interpretasiewet 33 van 1957 35, 47

(sien ook uitleghulpmiddel)

intra vires/ultra vires 17-18, 33, 46, 53, 59-62, 69-70, 82, 102

inwendige hulpmiddel (sien uitleghulpmiddel)

iudicis est ius dicere sed non dare 19, 107

J

jurisdiksie van hof 46, 103

K

- Kabinet** 75
- kalendermaand** 115
- kantskrif** 111, 113
- konflik/onversoenbare teenstrydigheid** 110, 126
- konkretisering** 26, 95, 130-131
- kontekstuele benadering** (sien uitlegteorie)
- kontrak** (sien amptenaar, dienskontrak)
- kontraktereg** 8, 26
- kontrole** (sien ook administratiewe handeling)
- geregteelik 29, 31, 76-79, 80-81
 - hersiening 39, 51, 75, 94
 - statutêre appêl 79, 121
 - interne struktuur 46, 50, 73, 79
 - nie-geregteelik 73, 80
 - interne 73-75, 77-78, 80, 94
 - parlementêre 74-75
 - toets 84-85
- korrelasie** 130-131
- kragtelose wetgewing** 101-102, 108, 123-124, 129
- kwasië-judisiel** (sien administratiewe handeling)

L

- landstaal** (ander) 109
- lang titel** 111
- leerling** 5, 18, 21, 29
- VEG-leerling 23-25
- legaliteit**
- aandagbesteding 46, 58, 60, 65, 68-69, 71-72, 100
 - beginsel 40, 54, 59, 60-61, 65, 82-83, 86, 101
 - billikheid/regverdigheid 49, 51, 61, 100-101, 105, 108
 - natuurlike geregtigheid 65-67
- letterlike reël** (uitleg) 95-96, 98-99, 123, 128, 144.
- locus standi** 78-79, 80
- lyfstraf** 32, 37

M

- mala fide/bona fide*** 46, 50, 66-72, 76, 79, 84, 103
- mandaat** 34, 40, 42, 48
- minister** 21-23, 28, 32, 39, 46, 50, 53, 55-56, 74, 127
- Ministersraad** 75
- misdaad** 8, 19
- misstandsreël** ("mischief rule") 113
- modifiserende uitleg** 94, 102, 107, 119-120, 122-124, 129
- *casus omissus* 122-123

N

- nalatigheid** (*culpa*) 19, 84
- Nasionale staat** 11-12, 15-17
- oorspronklike wetgewende bevoegdheid 15, 17
- natuurlike geregtigheid** 19-20, 27, 28-29, 51, 64-67
- *audi alteram partem*-reël 19, 66, 68
- onbevooroordeeld 66-67
- nemo iudex in sua causa*** 67
- nietige/vernietigbare handeling** 56, 124-125
- normale betekenis** 106, 129

O

- omringende omstandighede** 98-99, 108, 113, 128
- onbevooroordeeld** 65-67
- onderdaan** 21-23
- individu 102, 110
- onderwysvennootskap 30-31
- ouer/voog 21, 30-32
- private sektor 30
- status (sien status)
- statusooreenkoms 31
- verteenwoordiger 30-33
- onderwys**
- beleid 5, 14, 29, 39, 48, 53, 67
- departement 7, 8, 9, 12-14, 21, 24, 27, 35-39, 47, 49, 55, 59, 143

- organe 14, 86, 94
- provinsie 8, 12
- struktuur 17, 21, 34-37, 45-46, 50, 67, 93
- tribunale 51, 73
- vennootskap 17, 21, 30-31, 44

onderwyser

- amptenaar 14, 21-23, 32, 54, 84
- beroepsraad (sien FOR)
- dissipline (sien dissipline)
- registrasie-voorwaarde 116-117
- status (sien status)
- vereniging 23-24, 35

onderwysreg 5-9, 18, 20, 25, 46, 54, 65, 93, 110, 135

onreëlmatigheid (sien reëlmatigheid)

onregmatigheid (sien regmatigheid)

oogmerk van wetgewing 95-99, 100-102, 104, 106, 108-112, 116, 118-119, 120-122, 124, 129-130, 135-136, 139, 144

oorbrugging 130

opset (*dolus*) 19, 68, 83-84

opskrif 111

ordonnansie 12, 23, 110, 137

ouer/voog 5, 18, 21-23

- gesag 18
- onderdaan 21
- vereniging 23

P

paragraaf 111

pari materia 114

parlement : Suid Afrikaanse 6, 8-9, 15, 59, 79, 112

- Huis 9, 75
- kontrole 74-75

paterfamilias 19, 84

praktiese toepassing (uitleg) 126

- finale oplossing 131
- korrelasie 130-131
- oorbrugging : praktiese situasie 130

prerogatief (sien Staatspresident)

Presidentsraad 111

- prima facie-bewys** 121
- privaatreg** 6, 22, 26, 76, 82, 84-85
- privaatskool** 8, 27
- professionele kode** 11, 13-14, 16, 29, 117
- proklamasie** (sien ook wetgewing : ondergeskikte)
- provinsiale 12, 136
 - Staatspresident 11-12, 17, 75, 99, 110
- provinsie** 12-13, 114
- onderwysraad 13
 - ordonnansie (sien ordonnansie)
 - proklamasie (sien proklamasie)
 - raad 12
- publiekreg** 6, 8, 20, 22, 27, 82
- verhouding 30

R

- Raad van Afgevaardigdes** (Indiërs) 9, 11
- Raad van Verteenwoordigers** (Kleurlinge) 9, 11
- redelikheid** (sien ook geldigheidsvereiste : gevolg) 69-70, 82, 86, 104
- toets (redelike man) 84
- reëlmaticheid/onreëlmaticheid** 50, 58, 66, 72-73
- regmaticheid/onregmaticheid** 65, 78, 81-86
- regsbron** (sien gemene reg, regspraak, wetgewing, administratiewe praktyk)
- regsdispuut** 76-77
- regskrag/werking** 55-56, 58
- regspersoonlikheid** 81, 86
- regspraak**
- administratiewe 51
 - bron 8, 19, 45, 59, 75, 100
 - hofbeslissing 19, 20, 72, 77
 - *stare decisis* 19, 70
- regsprekende gesag** 8, 9, 19, 51, 73, 77, 94, 111
- handling 51, 64, 76, 127
 - Hooggeregshof hersiening 19, 20, 46, 52-53, 70-71, 75, 85, 103
 - jurisdiksie 46, 103
 - kontrole (sien ook kontrole : geregtelik) 29, 31, 59, 64, 71, 76-79, 80-81
 - uitsluiting : jurisdiksie 103

regsubjek 21-23
(sien ook bevoegdheid)

regsverhouding

- administratiewe 20-22, 30, 32, 75
- algemene (objektief) 23-27, 47, 80
- eksterne werking 21-23, 26
- individueel (subjektief) 23-27, 52, 56, 80, 83
- interne werking 22-23, 26, 35
- onderwyser/gemeenskap 29
- onderwyser/owerheid 26
- ongelyke gesagsverhouding (sien gesag)

regsvermoede

- algemeen 18-19, 69, 95, 98, 100, 105
- basiese riglyne by uitleg 100, 105
- bestaande reg nie verander 103
- *grundnorm* 101, 105-106
- openbare belang (sien ook belang) 102-103
- teen kragteloze wetgewing 101-102, 108, 123-124, 129
- teen onbillikheid/onregverdigheid (sien ook billikheid/regverdigheid) 104, 106, 110, 129
- teen staatsgebondenheid 86, 101, 131
- teen uitsluiting van howe se jurisdiksie 103
- weerlegbaarheid 100, 102
- wetgewing nie terugwerkend 105, 116, 131

regsverteenwoordiging 66

regte, pligte, voorregte (sien amptenaar, bevoegheid)

regulasie (sien wetgewing : ondergeskikte)

remedie

- geregtelik 70, 80-81
- hersiening 78, 80
- interdik 80
- statutêre appèl 79
- interne 71, 75, 78, 80-81

res iudicata 19

Romeins-Hollandse reg 18-19

S

SAOR (Suid-Afrikaanse Onderwysersraad) (sien FOR)

skade/verlies 80-83, 85-86

- skadevergoeding 80-81

skeiding van magte 19, 73, 77, 96, 102

- *trias politica* 107

skool

- adviesliggaam 53, 62
- beleid/administrasie 14, 17, 40-42, 46, 48-49, 52, 54, 58, 73, 122, 127, 143
- bestuursliggaam 12, 14-15, 31, 35, 39, 59, 127, 136
- dissipline 40, 42
- kliniek 37
- plig 30
- privaat 8, 27
- streeksraad 8, 12
- substruktuur 5, 32, 35, 37, 40, 48, 52, 62, 72, 74-75, 77

skoolhoof

- aanspreeklikheid (sien aanspreeklikheid)
- bestuurder 5, 33, 45-46, 48, 57, 126, 130
- bevoegdheid (sien bevoegdheid)
- gesagsposisie 40-43, 55, 74, 83-84
- outeur van handeling 52, 58, 136
- professionele leier 41, 46, 48-49, 54, 61-62, 74
- regsbewussyn 43, 67, 72, 143
- status (sien status)
- tug (sien dissipline)

skuldvorm

- nalatigheid (*culpa*) 19, 84
- opset (*dolus*) 19, 68, 83-8

solidariteit

- in onderwys 37, 44
- staat 77

staat 6, 7, 77, 84, 86, 101

- administrasie (sien administrasie)
- gebondenheid (sien regsvermoede)

staatsaanspreeklikheid 18, 72, 76-78, 81-82, 85-86, 90, 124**Staatspresident**

- as orgaan 9, 110-111
- onderteken wetgewing 109, 126
- prerogatief 18
- proklamasie (sien proklamasie)

staatsreg 6, 7, 20

- bedeling 10-11, 17

stare decisis 19, 70**status**

- amptenaar 21-23, 27, 29, 54, 84
- onderdaan 21, 30
- onderwyser 21, 29, 54, 84
- ooreenkoms 21, 26-27 30-31
- professionele 26-27
- skoolhoof 21

statutêre appèl 79, 121

strafreg 6, 8

subsecuta observatio 113-114

suiwer administratiewe handeling
(sien administratiewe handeling)

superintendent (inspekteur) 21-22, 94
– beheerliggaam 49, 50-51, 55, 68, 75

Swarte

- algemene onderwys 11, 17
- Nasionale staat 11-12, 15-17
- onderwysdepartement 17
- onderwyswetgewing 11-12
- proklamasie (onderwys) 12
- staatsregtelike bedeling 11

T

teenstrydigheid 110, 126

tekstuele benadering (sien uitlegteorie)

teleologiese benadering (sien uitlegteorie)

trias politica 19, 107

tug 18, 22, 33, 35, 37, 49, 54, 68
(sien ook dissipline)

U

uitbreidende uitleg 120, 124, 129

- analogiese uitleg 121-122
- inbegrypende uitleg 121-122
- ex accessorio eius de quo* 122
- ex consequentibus* 121-122
- ex contrariis* 121

uitleg van wette 93

- balans teks/konteks 108, 129
- betekenis aan elke woord 107
- doelgerigte aktiwiteit 96, 98-99, 100-102
- geen byvoeging/weglating 107, 129
- grammatikale betekenis 106
- grondreëls 100, 118, 129
- intra/-ekstra-tekstueel 98, 100-101, 128
- letterlike reël (sien letterlike reël)
- normale betekenis 106, 129

- oogmerk (sien oogmerk van wetgewing)
- praktiese toepassing (sien praktiese toepassing)
- regsvermoede (sien regsvermoede)
- struktuur 95, 98-99
- teoretiese reëls/norme 94-96
- woordbepalingsartikel 107, 141

uitleghulpmiddel

- algemeen 99, 127
- inwendig 109, 114
 - bylae 112-113
 - kantskrif 111, 113
 - lang titel 111
 - opskrif 111
 - paragraaf 111
 - teks in ander landstaal 109
 - voorrede 111
- Interpretasiewet 33 van 1957 47, 94, 109, 114, 118, 127
 - herroeping van wet 115
 - toepassing van 115, 137
 - tydsfaktor 115
 - vroeëre/latere wetgewing 114
- uitwendig 109, 112, 114
 - contemporanea expositio* 113-114
 - Engelse bron 112
 - gewoonte/gebruik 113-114
 - omringende omstandighede (misstandsreël) 98-99, 108, 113, 128
 - subsecuta observatio* 113-114
 - voorafgaande beraadslaging 112
 - woordeboek, taalkundig 113

uitlegteorie (benadering)

- kontekstueel (funksioneel/teleologies) 97-98, 100-101, 106, 113, 118, 127-128, 130
- tekstueel 96, 99, 106, 123, 128

uitvoerende gesag 6, 7, 9, 18-19, 66, 73-74, 111**uitwendige hulpmiddel** (sien uitleghulpmiddel)***unius inclusio est alterius exclusio*** 121***ultra vires/intra vires*** 17-18, 33, 45, 53, 59-62, 69-70, 82, 102***ut res magis valeat quam pereat*** 102**V****VEG-leerling** 23-25**vermoede** (sien regsvermoede)**versweë/hulpbevoegdheid** 32, 39-40, 45, 48-49, 54, 58, 62-63, 122

Volksraad (Blankes) 9, 10-11

voorrede 11

W

wetgewende administratiewe handeling

(sien administratiewe handeling)

wetgewende gesag

- liggaam 12-13
- oppergesag 9, 19, 96, 111

wetgewersbedoeling 25, 63, 67, 70, 95-96, 98-99, 135, 141-142

- idee-teorie 97
- subjektief 97-98

wetgewing (statutêre reg) (sien ook bevoegdheid)

- algemene-sake onderwys 9, 10-11, 137
- eie-sake onderwys 9, 10-11
- formaat (sien wetsopstelling)
- formele vereiste (sien wetsopstelling)
- gebiedende/aanwysende bepaling 63-64, 95, 124, 126, 141
- inhoud (sien wetsopstelling)
- ondergeskikte (tweede- en derdevlak) 9, 11-15, 17, 47, 53, 64, 70, 74, 79, 99, 102, 105, 110, 115, 117, 136-137
- onderwerp van 136
- onsuier (kwasië) 16-17
- oorspronklike 15, 64
- opstelling (sien wetsopstelling)
- parlementêre (sentrale) 9, 12, 14, 17, 47, 64, 74, 105, 110, 127-128, 136
- regsbron 8, 9, 32, 40, 45, 58-59, 60, 62-63, 74-75, 93-95, 100, 110, 135
- terugwerkend (sien regsvermoede)
- uitleg (sien uitleg van wette)
- verval 119

wetsontwerp 135, 138, 140, 143

wetsopsteller 135 e.v.

wetsopstelling 135

- beginsels 140
- besonderhede 140
- formaat 137
- formele vereiste 136-137, 139, 143
- hersiening 142
- inhoud 137, 139
- oogmerk/hoofdoel (sien oogmerk van wetgewing)
- voorbereiding 136, 143
- wenke 140

woordbepalingsartikel (sien uitleg van wette)

woordeboek 113

woordwysigende uitleg 94, 102, 107, 119-120, 122-124, 129

wysiging van alledaagse betekenis 118