

OF SOUTH AFRICA

IN DIE HOOGGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA(APPÈLAFDELING)

In die saak tussen:

DIE STAATSPRESIDENT VAN DIE REPUBLIEK VANSUID-AFRIKA..... Eerste AppellantDIE REGERING VAN DIE REPUBLIEKVAN SUID-AFRIKA Tweede AppellantDIE MINISTER VAN BINNELANDSE SAKE ...Derde AppellantDIE MINISTER VAN WET EN ORDE Vierde AppellantDIE KOMMISSARIS VAN POLISIE Vyfde AppellantenUNITED DEMOCRATIC FRONT Eerste RespondentRELEASE MANDELA CAMPAIGN Tweede RespondentCoram/.....

Coram: RABIE WND HR, VAN HEERDEN, HEFER, GROSSKOPF

et VIVIER ARR.

Verhoordatum:

21 Maart 1988.

Leweringsdatum:

13 September 1988

U I T S P R A A K

RABIE WND HR:

Dit is 'n appèl en teenappèl teen die uitspraak en bevele van die Natalse Provinsiale Afdeling (Page en Galgut RR) in 'n aansoek waarin die huidige respondente (die appellante in die teenappèl) die hof a quo versoek het om die regulasies of, in die alternatief, sommige van die regulasies wat deur die Staatspresident in Proklamasie R224 van 1986 uitgevaardig is, nietig te verklaar. Die hof a quo, wie se uitspraak gerapporteer

is/.....

is (kyk United Democratic Front and Another v. State President and Others 1987 (3) SA 296 (N)), het sommige van die regulasies (of gedeeltes daarvan) wat deur die respondente aangeval is, nietig verklaar, t.w. dié wat genoem word in paragraaf B van sy bevel, wat op bladsy 342 B-C van die hofverslag weergegee word. Die appellante appelleer teen elk van hierdie bevindings, terwyl die respondente se teenappèl gerig is teen elke bevinding van die hof a quo dat 'n regulasie wat deur hulle as ongeldig aangeveg is, geldig is.

Bogemelde Proklamasie R224 van 1986 is op 11 Desember 1986 deur die Staatspresident ingevolge die bepalings van art. 3(1)(a) van die Wet op Openbare

Veiligheid/.....

Veiligheid, 1953 (Wet 3 van 1953, hierna kortweg "die Wet" genoem) uitgevaardig. Die Staatspresident het sowat ses maande tevore, op 12 Junie 1986, ingevolge die bepalings van art. 2(1) van die Wet verklaar dat daar 'n noodtoestand in die land bestaan, en op dieselfde datum het hy ingevolge die bepalings van art. 3(1)(a) van die Wet in Proklamasie R109 van 1986 regulasies uitgevaardig wat daarop gerig was om die noodtoestand te bekamp. Wat Proklamasie R224 van 1986 betref, kan kortliks gesê word dat dit met betrekking tot sekere aangeleenthede allerlei beperkings op die nuusmedia geplaas het.

Proklamasie R224 van 1986 is, soos hierbo gesê, op 11 Desember 1986 uitgevaardig. Twaalf dae later, op

23 Desember 1986, het die respondente aan die appellante kennis gegee dat hulle op 6 Januarie 1987 aansoek sou doen om die nietigverklaring van die regulasies, of van sommige van hulle. Die aansoek van die eerste respondent is vergesel van 'n beëdigde verklaring van Curnick Ndlhovu, die eerste respondent se uitvoerende voorsitter, en dié van die tweede respondent (Release Mandela Campaign) deur 'n beëdigde verklaring van ene Aubrey Mokoena. Daarop het beantwoordende beëdigde verklarings van die eerste, die derde en die vierde appellante gevolg, en, daarna, repliserende verklarings van gemelde Curnick en Mokoena. Dit het alles in Januarie 1987 gebeur. Die aansoek is op 3 April 1987 verhoor. In die respondente

se/.....

se verklaring word gesê dat hulle die hof by wyse van 'n dringende aansoek nader omdat hulle albei verskeie publikasies, wat onder hul eie lede en ook lede van die publiek versprei word, uitgee; dat die uitgee en verspreiding van dié publikasies deur die regulasies belemmer sal word, en dat derhalwe so gou moontlik uitsluitend oor die vraag van die geldigheid van die regulasies verkry moet word.

Die respondente se hoofbede was dat die hof al die regulasies in Proklamasie R224 van 1986 ongeldig moet verklaar. In die alternatief is gevra dat die hof die volgende regulasies ongeldig moet verklaar, nl.

(i) reg. 3(1); (ii) reg. 4(1); (iii) reg. 5; (iv) reg.

7; (v) die omskrywing van "veiligheidsoptrede" ("security action") in reg. 1(1), alternatiewelik paragraaf (e) van dié omskrywing; (vi) die omskrywing van "ondermynende verklaring" ("subversive statement") in reg. 1(1), alternatiewelik paragrawe (a)(iii), (a)(v), (a)(vi), (a)(vii), (a)(viii), (a)(ix) en (b) van dié omskrywing; en, ten slotte, reg. 1(2). In hulle beëdigde verklarings sê die respondente dat die regulasies om drie redes ongeldig is, t.w.:

"Firstly, they contain provisions which are ultra vires because they could never have been contemplated by the enabling legislation. Secondly, they contain provisions which are void for vagueness in that no reasonably ascertainable meaning can be given to them. Thirdly, they purport to confer upon officials such wide discretion as in effect to make such officials take the position of a legislator

without/.....

without giving to the officials concerned any directions or guidelines as to how they should exercise their delegated powers."

In die verklaring word daar ook in die geval van elk van die regulasies waarteen beswaar gemaak word, gesê op welke grond, of gronde, dit aangeval word.

Die hof a quo het, soos reeds gesê, verskeie van die regulasies wat deur die respondente aangeval is, nietig verklaar: sommige op grond van vaagheid, en ander op grond daarvan dat die Staatspresident by die uitvaardiging daarvan ultra vires gehandel het, d.w.s. dat hy die bevoegdhede wat deur art. 3 van die Wet aan hom verleen word, oorskry het. Besonderhede van die betrokke regulasies en die hof se bevindinge daaromtrent

sal/.....

sal blyk uit wat hieronder gesê word.

Ek behandel eerste die appèl teen die bevinding dat sekere regulasies ultra vires is. Die regulasies wat op hierdie grond ongeldig verklaar is, is die omskrywing van "ondermynende verklaring" in paragrawe (a)(vi) en (a)(ix) van reg. 1(1), asook 'n gedeelte van regulasie 3(1)(c). Die gemelde paragrawe (a)(vi) en (a)(ix) lui soos volg:

"1(1) In hierdie regulasies, tensy uit die samehang anders blyk, beteken -

.....
 'ondermynende verklaring' 'n verklaring -
 (a) waarin lede van die publiek aangehits of aangemoedig word of wat daarop bereken is om die uitwerking

te/.....

te hê om lede van die publiek aan
te hits of aan te moedig -

.....

(vi) om 'n beperkte byeenkoms by
te woon of om daaraan deel
te neem;

.....

(ix) om 'n ander handeling of ver-
suim te begaan wat deur die
Kommissaris by kennisgewing
in die Staatskoerant geïdenti-
fiseer is as 'n handeling of
versuim wat die uitwerking het
om die veiligheid van die
publiek of die handhawing van
die openbare orde te bedreig
of die beëindiging van die
noodtoestand te vertraag."

Die "Kommissaris" na wie daar in paragraaf (a)(ix) ver-

wys word, is die Kommissaris van die Suid-Afrikaanse

Polisie, en die verwysing na "'n ander handeling of versuim"

is 'n verwysing na ander handelinge en versuime as dié wat

in par. (a)(i) tot (viii) genoem word. Die begrip

"beperkte/.....

"beperkte byeenkoms" waarna daar in par. (a)(vi)

verwys word, word in reg. 1(1) soos volg

omskryf, t.w. -

"enige byeenkoms ten opsigte waarvan 'n voorwaarde kragtens artikel 46(1)(ii) van die Wet op Binnelandse Veiligheid, 1982 (Wet 74 van 1982) bepaal is of ten opsigte waarvan 'n voorwaarde, verbod of vereiste kragtens regulasie 7(1)(bB) van die Veiligheidsregulasies opgelê of van krag is."

Art. 46(1)(ii) van die Wet op Binnelandse Veiligheid,

1982 waarna daar in die bogemelde omskrywing van "beperkte

byeenkoms" verwys word, bepaal dat wanneer 'n landdros

rede het om te vrees dat die openbare rus deur 'n byeenkoms

ernstig in gevaar gebring sal word, kan hy -

"gelas dat daardie bepaalde byeenkoms of enige ander byeenkoms met dieselfde doel, slegs gehou mag word ooreenkomstig die voorwaardes wat hy in die betrokke lasgewing bepaal, met inbegrip, in die geval van 'n byeenkoms wat die vorm van 'n optog aanneem, en sonder om afbreuk te doen

aan/.....

aan die algemeenheid van die voorafgaande
bepalings van hierdie paragraaf, van voorwaardes
waarby -

(aa) die roete voorgeskryf word wat
deur die betrokke optog gevolg moet
word;

(bb) die optog of enigiemand wat deel
daarvan uitmaak, verbied word om enige
plek in die lasgewing vermeld, binne
te gaan;

(cc) daar van persone wat die optog uit-
maak, vereis word om in voertuie te reis".

Reg. 7(1)(bB) van die Veiligheidsregulasies (d.w.s.

die regulasies afgekondig deur Proklamasie R109 van 12

Junie 1986, soos gewysig deur Proklamasie R225 van 1986)

magtig die Kommissaris van Polisie om bevele uit te reik -

"(i) wat verbied dat 'n bepaalde byeenkoms,
of enige byeenkoms van 'n bepaalde aard,
klas of soort, in 'n gebied in die bevel
vermeld, gehou word behalwe ooreenkomstig
voorwaardes insgelyks vermeld, watter
voorwaardes voorwaardes kan insluit

wat/.....

wat die Kommissaris se voorafverkreë goedkeuring vir die tyd, datum en plek van die byeenkoms vereis, wat die ure van die dag of die dae van die week voorskryf waartydens die byeenkoms mag plaasvind of nie mag plaasvind nie, wat 'n beperking plaas op die getal persone wat die byeenkoms mag bywoon en wat 'n verbod plaas op persone wat nie tot 'n vermelde kategorie persone behoort nie om toesprake by die byeenkoms te hou;

(ii) wat persone verbied om handeling in die bevel vermeld by 'n byeenkoms in subparagraaf (i) bedoel, te verrig of om so 'n byeenkoms ten opsigte waarvan 'n voorwaarde in die bevel vermeld nie aan voldoen is of word nie, by te woon of daarby aanwesig te bly;

(iii) wat, in die geval van so 'n byeenkoms wat die vorm van 'n optog of begrafnisstoet aanneem, vereis dat die optog of begrafnisstoet nie langs 'n ander roete mag beweeg as die roete deur die Kommissaris bepaal nie of dat die persone wat die optog of begrafnisstoet uitmaak slegs in voertuie mag beweeg;".

Ek haal vervolgens reg. 3(1)(c) aan

en onderstreep daarin die woorde wat die hof a quo

bevind het ultra vires te wees:

"3.(1) Behoudens subregulasie (4) mag geen persoon enige publikasie, televisie-opname, rolprentopname of klankopname publiseer of laat publiseer nie wat nuus of kommentaar bevat oor of in verband met -

.....

(c) enige beperkte byeenkoms, in soverre sodanige nuus of kommentaar die tyd, datum, plek of doel van die byeenkoms te eniger tyd voordat die byeenkoms plaasvind, openbaar, of 'n relaas gee van 'n toespraak, verklaring of uitlating van enige spreker wat by die byeenkoms in stryd met 'n voorwaarde, verbod of vereiste bepaal of opgelê kragtens 'n wet vermeld in die omskrywing van 'beperkte byeenkoms' opgetree het."

Reg/.....

Reg. 5, hierbo genoem, wat op die maak en
publisering van ondermynende verklarings betrekking het,

lui soos volg:

"5. Geen persoon mag -

- (a) 'n ondermynende verklaring hetsy mondeling
of skriftelik maak of laat maak nie;
- (b) 'n publikasie voortbring of laat voort-
bring waarin 'n ondermynende verklaring
verskyn nie;
- (c) 'n televisie-, rolprent- of klankopname
maak of laat maak waarin 'n ondermynende
verklaring opgeneem is nie;
- (d) 'n publikasie of 'n televisie-, rolprent-
of klankopname wat 'n ondermynende ver-
klaring bevat, publiseer of laat publiseer
of in die Republiek invoer of laat in-
voer nie."

Met sy bevinding dat par. (a)(vi) van reg.

1(1) en die hierbo aangeduide gedeelte van reg.

3(1)(c), ultra vires is, het die hof a quo soos volg

geredeneer/.....

geredeneer (op 325 G - 326 van die hofverslag):

"It is clear from a reading of these provisions that a restricted gathering as defined in the regulations includes a gathering which people may lawfully attend or in which people may lawfully take part, provided only that they do so in accordance with the conditions imposed. It is the contention of the applicants that subpara (a)(vi) of the definition read together with reg 5 is so widely formulated that it goes beyond what Parliament could possibly have contemplated when enacting the empowering section. We are in agreement with the submission. There is no conceivable object related to the purposes set forth in s 3(1)(a) of the Act which could be served by prohibiting the incitement or encouragement of people to attend or to take part in gatherings which they may lawfully attend or in which they may lawfully take part. The suggestion of the respondents that to incite or to encourage them to do so might lead them to breach the conditions imposed is neither logically justifiable nor a matter of which we could take judicial cognisance. In the premises we are satisfied that subpara (a)(vi) of the definition of 'subversive statement' is ultra vires and consequently void."

En ook:

"Regulation 3(1)(c) prohibits the publishing of a publication, or of a television, film or sound recording which contains news or comment on or in connection with any restricted gathering. The prohibition is limited however to two things. The first is that the prohibition is limited to news or comment which discloses at any time before the gathering takes place, the time, date, place and purpose of the gathering. From the definition of 'restricted gathering' it is plain that the gathering concerned is not one prohibited by law, but that it is a lawful gathering in respect of which a condition, prohibition or requirement is imposed either in terms of s 46(1)(ii) of the Internal Security Act or under reg 7(1)(bB) of the security regulations. For the same reasons which we dealt with supra in connection with para (a)(ix) of the definition of 'subversive statement' we hold the view that the first part of the prohibition is void: it could never have been contemplated in s (3) (1)(a) of the Act that the advertising of the holding of a lawful meeting be limited to advertising orally (either directly by word of mouth, or by telephone), and that all other forms of advertising (see the definitions of 'publish', 'publication', 'television recording', 'film recording', and 'sound recording') be prohibited."

(Kyk bl 331 F-I van die hofverslag.) Ek kan met hierdie siening van die saak nie saamstem nie. Dit is wel waar, soos die hof a quo sê, dat 'n beperkte byeenkoms 'n wettige byeenkoms is indien, en vir solank as wat, daar gehou word by die voorwaarde(s) wat in verband daarmee opgelê is, maar dit bring nie mee dat die Staatspresident nie kan bepaal - soos hy in regulasie 3(1)(c) gedoen het - dat geen nuus of kommentaar deur middel van "enige publikasie, televisie-opname, rolprentopname of klankopname" oor die tyd, datum, plek of doel van 'n byeenkoms wat gaan plaasvind, gepubliseer mag word nie. Die Wet gee aan die Staatspresident die bevoegdheid om, wanneer hy 'n noodtoestand verklaar het, sodanige regulasies uit te vaardig as wat hy nodig of raadsaam ag "om voorsiening te maak vir die veiligheid

van/.....

van die publiek of die handhawing van die openbare orde,

en om voldoende voorsiening te maak vir die beëindiging

van so 'n noodtoestand, of om te handel met omstandighede

wat na sy oordeel as gevolg van so 'n noodtoestand ont-

staan het of waarskynlik sal ontstaan", en dit laat dit

aan hom oor om te besluit oor die metode(s) wat hy ter

bereiking van die gemelde doeleindes wil volg. (Kyk

State President and Others v. Tsenoli 1986(4) SA 1150(A) op

1182 B-F.) Die Wet magtig hom om, behalwe soos in die Wet

bepaal, regulasies uit te vaardig wat teen bestaande wette

indruis indien dit na sy oordeel nodig of raadsaam is om dit

te doen om die doeleindes wat in art. 3(1)(a) genoem word, te

bereik. Die hof a quo fouteer derhalwe om te dink dat die

feit dat 'n byeenkoms deur 'n landdros of die Kommissaris

van/.....

van Polisie toegelaat word indien daar aan sekere voorwaardes voldoen word, tot gevolg het dat die Staatspresident nie 'n regulasie mag maak wat enigsins op so 'n byeenkoms inbreuk kan maak nie. Die hof a quo sê ook, soos hierbo vermeld, "There is no conceivable object related to the purposes set forth in § 3(1)(a) of the Act which could be served by prohibiting the incitement or encouragement of people to attend or to take part in gatherings which they may lawfully attend or in which they may lawfully take part." As ek dit reg verstaan, gee die hof hier te kenne dat daar geen denkbare wyse is waarop die gedeelte van reg. 3(1)(c) wat ek hierbo onderstreep het; kan dien om enige van die doeleindes wat in art. 3(1)(a) van die Wet genoem word, te bereik nie, en dat die Staatspresident derhalwe

met/.....

met die uitvaardiging daarvan die bevoegdhede wat deur art.

3(1)(a) van die Wet aan hom verleen word, oorskry het.

Ek stem nie met hierdie siening van die aangeleentheid

saam nie. Dit is na my mening nie moeilik om in te sien

waarom die Staatspresident dit nodig of raadsaam sou geag

het dat daar nie wye publisiteit van die aard wat in reg.

3(1) genoem word aan 'n byeenkoms gegee moet word nie, al

is dit 'n byeenkoms wat, hoewel onderhewig aan sekere voor-

waardes, wettig is. Neem bv. 'n geleentheid soos die

begrafnis van iemand wat gedood is in 'n onlussituasie in

omstandighede wat gevoelens gaande gemaak het. Ons weet

o.a. uit sake wat in die howe onder ons aandag kom dat by

sulke geleenthede gemoedere soms so hoog loop dat dit op

onrus, en selfs op saakbeskadiging en geweldpleging, uit-

loop. Die hof a quo sê (op bl. 331 I van die hofverslag)

dat "it could never have been contemplated in s. 3(1)(a)

of the Act that the advertising of the holding of a lawful

meeting be limited to advertising orally (either directly

by word or mouth, or by telephone) and that all other

forms of advertising (see the definitions of 'publish',

'publication', 'television', 'film recording', and

'sound recording') be prohibited." Die relevante vraag

is of die Staatspresident, in die uitoefening van die

bevoegdheid wat in art. 3(1)(a) van die Wet aan hom gegee

word, dit nodig of raadsaam ag om die onderhawige regulasie

uit te vaardig, en ek vind dit moeilik om te begryp waarom

gemeen word dat hy in die uitoefening van daardie be-

voegdhede nie sou kon besluit het om te onderskei tussen

die mondelinge adverteer van 'n byeenkoms en die bekend-

making/.....

making daarvan deur die metodes wat in reg. 3(1) genoem

word nie. Neem weer die geval van 'n begrafnis, soos

hierbo genoem, as voorbeeld. Dit is logies om te verwag

dat die bekendmaking daarvan deur die metodes in reg.

3(1) genoem meer mense daarheen sal lok as die mondelinge

bekendmaking daarvan deur een persoon aan 'n ander, en

indien aanvaar word - soos ek meen dit redelik is om te

doen - dat die kanse op onrus groter is in die geval van

'n groot skare as 'n kleiner skare, is dit goed te verstaan

waarom die Staatspresident sou kon besluit het om die be-

kendmaking van byeenkomste op die wyses wat in reg. 3(1)

genoem word, te verbied, en nie die bekendmaking daarvan

deur mondelinge mededeling nie. (Hier kan kortliks

bygevoeg word dat in die getuienis wat die appellante voor

die/.....

die hof a quo wou lê maar wat deur die hof uitgesluit is

(kyk 305 G-306 G van die hofverslag), daar in heelwat be-

sonderhede aangedui word waarom beperkings op die wye

bekendmaking van beperkte byeenkomste nodig geag is.

Kennisname van hierdie getuienis sou aan die hof a quo

getoon het dat sy stelling dat "There is no conceivable

object related to the purposes set forth in s 3(1)(a) of

the Act which could be served by prohibiting the incitement

or encouragement of people to attend or to take part in

gatherings which they may lawfully attend or in which

they may lawfully take part", nie geregverdig was nie.)

Ek meen dus dat die hof a quo fouteer, het toe dit die

omskrywing van "ondermynende verklaring" in par. (a)(vi)

van reg. 1(1) en die hierbo aangeduide gedeelte van reg.

3(1)(c) as ultra vires die Staatspresident, en dus nietig, verklaar het.

Ek behandel vervolgens die appèl teen die bevinding van die hof a quo dat die omskrywing van "ondermynende verklaring" in par. (a)(ix) van reg. 1(1) nietig is omdat die Staatspresident by die uitvaardiging daarvan ultra vires gehandel het. Die paragraaf is hierbo aangehaal en die hof se bespreking van die aangeleentheid verskyn op 326 E - 328 H van die hofverslag. Die hof het die betoog van die respondente aanvaar dat par. (a)(ix) ongeldig is omdat die Staatspresident daarin aan die Kommissaris van Polisie die bevoegdheid delegeer om handeling of versuime aan te wys sonder om riglyne aan

te/.....

te dui waarvolgens hy die gedelegeerde bevoegdheid moet uitoefen. So 'n delegasie, het die hof bevind, kon nooit deur die Parlement bedoel gewees het toe dit art. 3(1)(a) van die Wet aangeneem het nie. (Kyk 326 E-H van die hofverslag.)

Die hof a quo begin sy bespreking van paragraaf (a)(ix) deur te sê dat art. 3(1)(a) van die Wet die bevoegdheid van die Staatspresident om regulasies te maak, beperk tot regulasies wat hy nodig of raadsaam ag om die ^{wat} doeleindes/in dié artikel genoem word, te bereik. Dan gaan die hof voort om te sê (op 326 H-J):

"Section/.....

"Section 3(1)(a) of the Act limits the powers of the State President to the making of regulations which appear to him to be necessary or expedient for the purposes stated in the section. Section 3(2)(a)(i) authorises, without prejudice to the generality of the powers conferred by the section, the making of regulations which empower specified persons to make orders, rules, and by-laws for any of the purposes for which the State President is by s 3(1)(a) authorised to make regulations. This delegated power could never have been intended to exceed the powers conferred upon the State President himself. In particular, it could never have been intended that the State President be authorised to empower others to make orders regulating matters which do not appear to the State President to be necessary or expedient for the stated purposes."

Die siening van die hof blyk voorts, kort gestel, die

volgende te wees: die bevoegdheid wat aan die Kommissaris

gedelegeer is, laat hom toe om onafhanlik van die

Staatspresident op te tree; hy hoef dus nie vas te stel

of sy aanwysing van handeling en versuime (soos in par.

(a)(ix) bedoel) ooreenstem met die siening van die Staats-president oor die betrokke aangeleenthede nie; daar is geen riglyne neergelê waarvolgens die Kommissaris by die uitoefening van sy bevoegdheid moet optree nie; hy is derhalwe gemagtig om verbiedinge uit te vaardig ("empowered to promulgate prohibitions" - 328 A-B) wat nie net kan verskil van die mening wat die Staatspresident huldig oor wat nodig is om die doeleindes wat in art. 3(1)(a) van die Wet genoem word, te bereik nie, maar wat ook buite die perke ("limits") van die Wet kan gaan. Gevolglik, aldus die hof, is die delegasie ultra vires.

"It comprises", sê die hof (328 B-C), "a delegation of a discretion which must, in terms of the statute, be exercised by the State President himself, and which he is

not/.....