

Vonnisbespreking: Teenmaatreëls vir die uitvoerende gesag se kaping van wetgewende kontrolefunksies in 'n parlementêre uitvoerende stelsel

Economic Freedom Fighters v Speaker of the National Assembly 2016 5 BCLR 618 (KH)

I. Rautenbach

I. Rautenbach,
Fakulteit Regsgeleerdheid, Universiteit van Johannesburg

Abstract

Measures to counter the executive's capturing of legislative control functions in a parliamentary executive system

In this case the constitutional court held that the president's refusal to comply with the steps taken by the public protector in respect of certain security upgrades at his private home at Nkandla and the decision of the National Assembly to absolve the president from complying with the steps were unconstitutional. Absent a challenge in a judicial process, remedial action taken by the public protector is binding.

The National Assembly in supporting all the actions undertaken by the president to avert his responsibilities breached its constitutional duties to oversee executive action and hold executive organs accountable. In all parliamentary executive systems, the executive tends to dominate the functioning of the legislature, including the exercising of its control and oversight functions. In this discussion various measures and instruments to counter the problems caused by this phenomenon are discussed. They include so-called parliamentary integrity, parliamentary instruments such as debates, question time and parliamentary committees, and extra-parliamentary instruments such as free and fair elections, public participation in parliamentary activities, freedom of expression, the press and other media, and institutions to support democracy, such as the public protector.

Although the close relationship between the executive and the legislature cannot be avoided in parliamentary executive systems, the South African system, unlike systems in which parliamentary sovereignty prevails, operates within the framework of an entrenched and fully

justiciable constitution. To the extent that the parliamentary and extra-parliamentary measures to counter the executive's dominance of the legislature are recognised and regulated in the Constitution, neither the executive nor a parliamentary majority may abuse them or do anything that diminishes their effective operation. This principle was articulated in no uncertain terms in respect of the role of the public protector in the case under discussion.

Keywords: binding effect of steps by public protector; freedom of the press and other media; parliamentary committees; parliamentary control function; parliamentary debate; parliamentary executive system; parliamentary integrity; parliamentary question time; political rights; presidential executive system; public protector; relationship between executive and legislature; supremacy of the Constitution.

Trefwoorde: bindende aard van stappe van die openbare beskermer; openbare beskermer; oppergesag van die Grondwet; parlementêre debat; parlementêre integriteit; parlementêre komitees; parlementêre kontrolefunksie; parlementêre vraetyd; parlementêre uitvoerende stelsel; presidensiële uitvoerende stelsel; politieke regte; verhouding tussen uitvoerende en wetgewende gesag; vryheid van die pers en ander media

1. Inleiding

Die konstitusionele hof het in *Economic Freedom Fighters v Speaker of the National Assembly*¹ (die *EFF*-saak) die onsekerheid wat bestaan het oor die bindende aard van die openbare beskermer se regstellende stappe waarvoor voorsiening gemaak word in artikel 182(1) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika van 1996, uit die weg geruim. Dit was 'n eenparige uitspraak deur 'n voltallige bank van 11 regters. Die hof se uitspraak het belangrike implikasies vir die rol van die openbare beskermer in die Suid-Afrikaanse staatsbestel. In hierdie bespreking word nie gekonsentreer op besonderhede oor die funksionering van die amp nie. Die doel van die bespreking is om aan die hand van die *EFF*-saak die probleem te bespreek dat die parlement se kontrolefunksie oor die uitvoerende gesag in 'n stelsel met 'n parlementêre uitvoerende gesag afgewater word en selfs kan verdwyn. In paragrafe 2 en 3 hier onder word die feite en uitspraak in die *EFF*-saak kortliks verduidelik. In paragraaf 4 word die kaping deur die uitvoerende gesag van die wetgewende kontrolefunksies in parlementêre uitvoerende stelsels bespreek en in paragraaf 5 word die invloed van die oppergesag van die Grondwet om die kaping teen te werk, verduidelik.

2. Die feite in die *EFF*-saak

Die openbare beskermer het klagtes ondersoek oor die besteding van staatsfondse aan veiligheidsopgraderings by die private woning van die President by Nkandla in KwaZulu-Natal. Haar gevolgtrekking was dat sekere verbeterings nie veiligheidsverwant was nie – 'n besoekersentrum, veekraal, hoenderhok, swembad en amfiteater is genoem. Ingevolge artikel 182(1)(c) van die Grondwet mag die openbare beskermer na 'n ondersoek gepaste regstellende stappe doen. Die stappe het in hierdie geval bestaan uit 'n bevel dat die President met behulp van die nasionale tesourie en die Suid-Afrikaanse Polisie diens die redelike koste moet bepaal van die nieveiligheidsverwante verbeterings; 'n redelike deel van die koste soos

bepaal deur die nasionale tesourie moet betaal; die ministers wat betrokke was by die projek moet berispe oor die onaanvaarbare manier waarop staatsfondse misbruik is; en binne 14 dae aan die nasionale vergadering met kommentaar verslag moet doen oor die stappe in die openbare beskermer se verslag.²

Die verslag is ook aan die nasionale vergadering voorgelê en binne 14 dae nadat die President die verslag ontvang het, het hy ook sy kommentaar daarop aan die nasionale vergadering gestuur.³ Die konstitusionele hof bevind dat die President en die nasionale vergadering daarna vir langer as 'n jaar versuim het om te doen wat van hulle verwag was.⁴ Die applikante in die *EFF*-saak het beweer dat hierdie versuim ongeldig was. Die nasionale vergadering het twee ad hoc-komitees uit sy eie geledere aangestel om verslag te doen oor die verslag van die openbare beskermer en ongeveer vyf ander verslae oor die bouery by Nkandla, onder andere verslae van die Minister van Polisie (wat in opdrag van die President opgestel is),⁵ die spesiale ondersoekende (die Valke), die gesamentlike staande komitee oor intelligensie en 'n spesiale taakspan van departementshoofde van die veiligheidsgroep in die kabinet.⁶ Die tweede ad hoc-komitee wat die verslag van die Minister van Polisie oorweeg het, het by die nasionale vergadering aanbeveel dat die President nie aanspreeklik gehou kon word vir enige koste nie.⁷ Die raad het toe die president van alle aanspreeklikheid onthef.⁸

Agt dae voordat die konstitusionele hof mondelinge vertoë oor die geskil sou aanhoor, het die President 'n konsepbevel aan die hof en die ander partye voorgelê wat, nadat sekere wysigings op versoek van die applikante aangebring is, daarop neergekom het dat die President en die nasionale vergadering nou hul hewige weerstand teen die aanbevelings van die openbare beskermer laat vaar het en dat die President sou voldoen aan die openbare beskermer se regstellende stappe.⁹

Aan die einde van die gepubliseerde verslag van die *EFF*-saak word gemeld dat 24 advokate die partye in die konstitusionele hof verteenwoordig het – 12 in opdrag van die staatsprokureur en die ander 12 in opdrag van vier private prokureursfirmas.¹⁰

3. Die uitspraak in die *EFF*-saak

Die konstitusionele hof se uitspraak is voorafgegaan deur 'n beslissing in die Wes-Kaapse hooggeregshof dat die openbare beskermer se regstellende stappe slegs op aanbevelings neerkom,¹¹ *maar* dat die stappe nie sonder meer geïgnoreer mag word nie; die besluit van 'n persoon om dit te ignoreer behels die uitoefening van owerheidsgesag wat ingevolge die *rule of law*-leerstuk altyd rasioneel en nie-arbitrêr moet wees.¹² Die Wes-Kaapse hof argumenteer dat die openbare beskermer nie 'n hof is nie en dat indien die beslissings bindend sou wees, dit uitdruklik, soos in die geval van howe, in die Grondwet genoem sou word.¹³ Artikel 165(5) van die Grondwet bepaal dat 'n bevel of beslissing deur 'n hof gemaak alle persone en staatsorgane waarop dit van toepassing is, bind. Die hof beslis dat die raad van die SAUK irrasioneel opgetree het toe dit sonder goeie gronde besluit het om die openbare beskermer se bevel dat die SAUK dissiplinêre stappe teen sekere senior amptenare moes doen en hul aanstelling moes heroorweeg, te verontagsaam.¹⁴ In appèl het die hoogste hof van appèl die bevel van die Wes-Kaapse hof bekragtig, maar drasties verskil met die konstruksie dat die regstellende stappe van die openbare beskermer nie sonder meer bindend is nie.¹⁵ Die hof beslis dat die vraag of die openbare beskermer 'n hof is, nie relevant was nie, aangesien daar

'n algemene reël is dat totdat 'n administratiewe beslissing tersyde gestel is deur geregtelike hersiening, die beslissing regsgevolge het wat nie geïgnoreer mag word nie. Afgesien daarvan of die openbare beskermer formeel as 'n administratiewe of regsprekende orgaan beskou word, geld hierdie reël ook vir beslissings van die openbare beskermer.¹⁶ In die *EFF*-saak herhaal die konstitusionele hof ook hierdie argument.¹⁷ Die hoogste hof van appèl som die regsposisie oor die bindende aard van die openbare beskermer se stappe soos volg op:¹⁸

Our constitutional compact demands that remedial action taken by the Public Protector should not be ignored. State institutions are obliged to heed the principles of co-operative governance as prescribed by s 41 of the Constitution.¹⁹ Any affected person or institution aggrieved by a finding, decision or action taken by the Public Protector might, in appropriate circumstances, challenge that by way of a review application. Absent a review application, however, such person is not entitled to simply ignore the findings.

Die motivering en bevinding van die hoogste hof van appèl is in die konstitusionele hof herhaal en bekragtig.²⁰

Die konstitusionele hof verklaar dat enigeen teen wie die openbare beskermer 'n bevel uitreik, daarop geregtig is om bevindinge en bevels van die openbare beskermer te bevraagteken en om hul eie ondersoek te loods om hul bedenkinge te bevestig of te besweer.²¹ Dit geld ook vir die president²² en die nasionale vergadering wat ingevolge sy grondwetlike bevoegdheid om sy eie verrigtinge en prosedures te bepaal,²³ self mag besluit hoe om die ondersoek te doen.²⁴ Indien die President en die nasionale vergadering na aanleiding van hul eie ondersoek daarvan oortuig was dat die President niks verskuldig was vir nieveiligheidsverwante verbeterings nie, sou hulle 'n hof met gepaste jurisdiksie kon genader het om die bevels van die openbare beskermer te hersien, net soos almal ingevolge artikel 34 van die Grondwet 'n reg op toegang tot die howe het om regsgevalle waarby hulle betrokke is, deur howe te laat besleg.²⁵ Dit het die President en die nasionale vergadering egter nie gedoen nie. Die President het onwettig opgetree toe hy summier geweier het om te betaal, en so ook die nasionale vergadering toe dit besluit het dat die President daarop geregtig was om nie te betaal nie.²⁶

De nasionale vergadering, op wie se kontrolefunksie in die res van die bespreking gefokus word, het verskillende grondwetlike pligte nie nagekom nie.²⁷ Die konstitusionele hof bevind dat die nasionale vergadering artikels 42(3), 55(2)(a) en (b), en 181(3) van die Grondwet nie nagekom het nie.²⁸ Artikel 42(3) bepaal dat die nasionale vergadering onder andere optrede van die uitvoerende gesag moet nagaan en toesig daarvoor moet hou. Artikel 55(2) bepaal dat die nasionale vergadering voorsiening moet maak vir meganismes om (a) te verseker dat alle uitvoerende staatsorgane in die nasionaleregeringsfeer aan hom verantwoording doen; en (b) toesig te hou oor (i) die uitoefening van nasionale uitvoerende gesag met inbegrip van die uitvoering van wetgewing; en (ii) enige staatsorgaan. Artikel 181(3) bepaal dat alle staatsorgane die instellings ter ondersteuning van grondwetlike demokrasie (ingestel ingevolge hoofstuk 9 van die Grondwet) deur middel van wetgewende en ander maatreëls moet bystaan om die onafhanklikheid, onpartydigheid, waardigheid en doeltreffendheid van die instellings te verseker.

4. Die kaping deur die uitvoerende gesag van kontrolefunksies van die wetgewende gesag in parlementêre uitvoerende stelsels

Uit die feite soos hier bo (par. 2) beskryf, blyk dit dat die President en die nasionale vergadering se reaksie op die openbare beskermer se regstellende stappe dieselfde patroon gevolg het. In die *EFF*-saak (par. 3) word verklaar:

The Public Protector's report was submitted not only to the President, but also to the National Assembly presumably to facilitate compliance with the remedial action in line with its constitutional obligations to hold the President accountable. *For well over one year, neither the President nor the National Assembly did what they were required to do in terms of the remedial action.*²⁹

Die konstitusionele hof (par. 5) gee die volgende verduideliking hoekom persone of instellings teen wie die regstellende stappe van die openbare beskermer gerig is, negatief daarop reageer:

The predicament ... is that mere allegations and investigation of improper or corrupt conduct against all, especially powerfull public office-bearers, are generally bound to attract a very unfriendly response. An unfavourable finding of unethical or corrupt conduct coupled with remedial action, will probably be strongly resisted in an attempt to repair or soften the inescapable reputational damage. It is unlikely that unpleasant findings and a biting remedial action would be readily welcomed by those investigated.

'n Verklaring vir die negatiewe reaksie van die nasionale vergadering op die openbare beskermer se regstellende stappe *teen die President* moet egter op 'n ander plek gesoek word. Dit is die tema van die res van hierdie bespreking.

Uit die volgende stellings van William Pitt in die Britse House of Commons op 7 Mei 1783 blyk dit dat reeds in 1783 alles nie pluis was met die verhouding tussen die uitvoerende en wetgewende gesag in die paleis van Westminster nie:³⁰

The House [of Commons] itself has discovered, that a secret influence of the Crown is sapping the very foundation of liberty by corruption; the influence of the Crown has been felt within these walls, and has often been found strong enough to stifle the sense of duty, and to over-rule the propositions made to satisfy the wishes and desires of the people; the House of Commons (in former Parliaments) has been base enough to feed the influence that enslaved its members; and thus was at one time the parent and the offspring of corruption. This influence, however, has risen to such a height, that men are ashamed any longer to deny its existence, and the House has at length been driven to the necessity of voting that it ought to be diminished.

Met hierdie aanhaling word nie te kenne gegee dat die situasie wat daarin beskryf word, nog steeds presies so in Brittanje of Suid-Afrika voorkom nie, of dat die strukturele verhoudings waarbinne dit voorgekom het, hoegenaamd nog dieselfde is nie. Die verwysing na "the Crown" in die aanhaling was byvoorbeeld toe nog steeds na die Britse monarg in sy persoonlike hoedanigheid. En, vir doeleindes van hierdie bespreking dalk nog belangriker, 1783 was die jaar waarin die onafhanklikheid van 'n Amerikaanse republiek in die Vrede van

Versailles deur die Britte erken is.³¹ Vier jaar later is in die Amerikaanse federale grondwet van 1787 met die ontwikkeling van die sogenaamde presidensiële uitvoerende stelsel 'n ander pad ingeslaan met die verhouding tussen die uitvoerende gesag en wetgewende gesag as in Brittanje. Die onderskeid tussen die Britse parlementêre uitvoerende gesag en die Amerikaanse presidensiële uitvoerende gesag vorm tot vandag nog die uitgangspunt vir die staatkundige klassifikasie van uitvoerende stelsels in demokratiese state.³² (Oral bestaan ook variasies tussen die twee tipiese vorme, byvoorbeeld die sogenaamde semipresidensiële stelsel in Frankryk en voormalige Franse kolonies.) Verder was daar ook na 1787 in Brittanje verdere belangrike ontwikkelings. McKay en Johnson³³ beskryf in breë trekke die ontwikkelings in Brittanje sedert die Amerikaanse onafhanklikheid soos volg:

The development of the British Parliament – and the Commons in particular – since American independence has fallen into several phases, beginning with a House which saw itself as an institutional opposition to the Crown and procedure as its principal weapon. The next stage was a long era in which governments acquired and retained a near-monopoly of the initiative in bringing forward business, with which went control of time, and the weakening of the House's scrutiny function. The twentieth century tightened the screw of government on the Commons still further. The present situation demonstrates a retreat from these strong positions. Government has surrendered some prerogative powers hitherto unchallengeable by Parliament, conceding to the Houses (for example) authority to commit armed forces into action, and both Houses have revived – or perhaps developed for the first time – credible instruments for scrutinizing the Executive.³⁴

Die Zuid-Afrika Wet van 1909, wat in Suid-Afrika deur die nasionale konvensie voorberei en deur die Britse parlement aangeneem is,³⁵ het die Britse parlementêre stelsel vir die verenigde Suid-Afrika ingestel. Ten spyte daarvan dat die ampte van monarg / staatshoof / seremoniële president en regeringshoof / eerste minister / premier / uitvoerende president in 1983 saamgevoeg is,³⁶ het Suid-Afrika steeds 'n sogenaamde parlementêre uitvoerende gesag en nie 'n nieparlementêre of presidensiële uitvoerende gesag soos in die VSA nie.³⁷ In die parlementêre uitvoerende stelsel moet die uitvoerende gesag die steun van die wetgewer geniet om aan bewind te bly, terwyl dit nie die geval is in die nieparlementêre (presidensiële) stelsel nie. Alhoewel algemeen aanvaar word dat daar talle tussenskakerings van die twee stelsels bestaan,³⁸ is Dicey³⁹ se bondige 19de-eeuse beskrywing van die onderskeid nog steeds in die kol:

The Executive may consist of a person or body of persons which are in fact appointed and dismissible, by the legislature. This may be termed a Parliamentary Executive. The Executive again may be a person or body of persons not appointed or dismissible by the legislature. This may be termed an extra-parliamentary executive.

Daar bestaan geen eenstemmigheid daaroor dat die een stelsel inherent beter is as die ander nie en sodanige eenstemmigheid sal waarskynlik ook nie gou ontwikkel nie. (Anders as die eenstemmigheid wat besig is om te ontwikkel dat die beste beskerming vir menseregte plaasvind indien die regte verskans word in grondwette of ander statutêre instrumente teen wysiging deur gewone meerderhede en daar kontrole deur onafhanklike howe oor die nakoming daarvan uitgeoefen word.)⁴⁰ In *In re: Certification of the Constitution of the RSA* verklaar die konstitusionele hof dat die parlementêre uitvoerende stelsel die geskiedkundige verloop van die Suid-Afrikaanse staatkundige ontwikkeling weerspieël.⁴¹ Dit is nêrens

gedokumenteer of die partye wat deelgeneem het aan die opstel van die 1996-Grondwet die Amerikaanse presidensiële stelsel oorweeg het nie. Die konstitusionele hof se verwysing na “geskiedkundige verloop” dui daarop dat die hof aanvaar het dat die partye besluit het om die stelsel te behou wat die partye na aanleiding van Suid-Afrika se koloniale geskiedenis die beste geken het. Dit is baie moeilik om van ’n parlementêre uitvoerende gesag na ’n nieparlementêre uitvoerende gesag oor te skakel. In Israel is die eerste minister in 1996 vir die eerste keer direk verkies. Dit is gedoen om die samestelling van koalisieregerings na algemene verkiesings makliker te maak. Dit het nie gewerk nie en in 2001 is weer teruggekeer na die parlementêre uitvoerende gesag.⁴²

Elkeen van die stelsels het sekere voordele en sekere nadele, en soos dit meestal met alternatiewe die geval is, het ’n bepaalde voordeel van die een stelsel ’n teenvoeter in die vorm ’n nadelige kenmerk van die ander stelsel. Die presidensiële uitvoerende gesag soos dit in die VSA bedryf word, het die nadeel dat die president wat vir ’n vaste ampstermyn en onafhanklik van die wetgewer verkies word, nie noodwendig ondersteun word deur die meerderheid in die wetgewer nie. Die deurvoer van wetgewing, goedkeuring van begrotings en maak van senior uitvoerende aanstellings waarvoor samewerking tussen die wetgewende en uitvoerende gesag vereis word, kan ernstig gekortwiek word en selfs tot stilstand kom indien die president aan ’n ander party as die meerderheid in een of albei huise van die wetgewer behoort. Hierdie probleem kom nie in ’n stelsel met ’n parlementêre uitvoerende gesag voor nie, omdat die uitvoerende gesag vervang word sodra dit nie meer die steun van die meerderheid in die wetgewer het nie; die wetgewer het dus in ’n parlementêre stelsel in ’n mindere mate ’n kontroerende funksie en in ’n groter mate ’n ondersteunende funksie; die stelsel is eenvoudiger om te bedryf. Maar juis uit hierdie voordeel spruit dan die groot nadeel wat in die *EFF*-saak duidelik aan die lig gekom het, naamlik dat die oorheersing van die wetgewer deur die uitvoerende gesag ’n ernstige struikelblok kan wees vir die uitvoering deur die parlement van een van sy belangrikste funksies, naamlik kontrole oor die uitvoerende gesag.⁴³

Watter maatreëls kan gebruik word om in ’n stelsel van parlementêre uitvoerende gesag soos wat dit in Suid-Afrika geld, die effektiwiteit van die uitoefening van die parlement se kontrolefunksie te verseker of ten minste te verbeter?

Wanneer instellings en formele prosedures bespreek word, moet in gedagte gehou word dat die uitoefening van mag in die praktyk anders kan verloop as wat dit uit die formele grondwetlike strukture en reëls blyk. (In die geval van die Suid-Afrikaanse Grondwet is die formele reëls byvoorbeeld te vind in die bepalinge van die Grondwet waarvolgens die president deur die nasionale vergadering verkies word en uit die amp onthef kan word, en die president en kabinet moet bedank nadat hulle mosies van wantroue in die nasionale vergadering op die lyf geloop het.)⁴⁴ Tushnet verduidelik in verband met die Amerikaanse stelsel:

For example, a nation’s constitution might adopt a presidential form of government, yet the formal powers conferred on the president might not correspond to the practical power that the charismatic leader for which it was written actually has. Or the leader of the dominant party may hold a relatively minor public office yet be the effective locus of most important policy decisions.⁴⁵

In wat volg, word faktore of maatreëls kortliks bespreek wat moontlik die negatiewe gevolge van die oorvleueling van uitvoerende en wetgewende gesag in 'n stelsel met 'n parlementêre uitvoerende gesag kan beperk. Hulle is die parlementêre integriteit van parlamentslede (par. 4.1), sekere binneparlementêre instrumente (par. 4.2) en sekere buiteparlementêre instrumente, waarvan die openbare beskermer 'n belangrike voorbeeld is (par. 4.3). Op die belangrike implikasies van die oppergesag van die Grondwet en geregelike kontrole oor die nakoming van die Grondwet soos in die *EFF*-saak beklemtoon word, word in die slotparagraaf gewys (par. 5).

4.1 Parlementêre integriteit

"Parlementêre integriteit" word in hierdie bespreking gebruik na aanleiding van Turpin en Tomkins se verwysing na "members who have a sense of being parliamentarians as well as party men or women"; ... [i]t is important to maintain the ideas of a shared duty to 'watch and control' the executive, of whatever party."⁴⁶ Parlementêre integriteit sou inderdaad baie kon help om parlementêre kontrole te laat verloop soos dit behoort te verloop. Dit is egter nie baie verstandig om in enige stelsel jou hoop op parlementêre integriteit te bou nie, want die harde feite van algemene leierskaps-, organisatoriese en partypolitiese dinamika beweeg gewoonlik in die ander rigting. As partyleiers verwag presidente gewoonlik meer lojaliteit en minder kritiese kontrole van hul partygenote in die parlement, en dit is meer natuurlik dat daar vir die volgelinge van die president in die parlement meer voordele spruit uit lojaliteit teenoor die president as uit 'n kritiese gekibbel. Die enigste punt waarop die kontrolefunksie van 'n partylid van die president (of die president se koalisievennote in 'n koalisieregering) belangriker kan word as hul lojaliteit teenoor die regering is waar die meerderheidsparty (of 'n meerderheidskoalisie) se parlementêre meerderheid begin wankel – en die oë met die oog op loopbaansekerheid na nuwe spitse gerig moet word.

'n Interessante konkrete vorm waarin partylojaliteit neerslag vind, word in die Verenigde Koninkryk die *payroll vote* (betaalstaatstem) genoem. Daarmee word verwys na die stemme in die parlement van ministers, parlamentslede wat ministeriële sekretarisse is en die swepe van die regeringsparty wat almal spesiale besoldiging van die regering ontvang en op wie se steun die regering altyd kan reken.⁴⁷ In Suid-Afrika sou die betaalstaatstemme minstens die stemme van ministers, adjunkministers en die swepe van die meerderheidsparty insluit. Ons het 35 ministers en 37 adjunkministers onder die 400 parlamentslede.⁴⁸ Volgens Defty het betaalstaatstemme in die Britse House of Commons vanaf 6% in 1900 tot 21% in 2013 van al die lede van die House of Commons toegeneem; in 2013 het die aantal betaalstaatstemme 39% uitgemaak van die parlamentslede wat lede was van die partye wat in die koalisieregering verteenwoordig is.⁴⁹ Hierby sou ook die stemme gevoeg kon word van lede van die regeringsparty(e) sonder betaalstaatstatus maar met 'n redelike verwagting om dit binnekort te verwerf. Die belangrikheid, of selfs die relevantheid, van hierdie persentasies hang natuurlik ook af van hoe groot die steun is wat 'n meerderheidsparty of -koalisie in 'n bepaalde parlement het, want ook in hierdie geval kan selfs die lojaliteit-teen-betaling afgetakel word indien die meerderheid begin wankel. Parlementêre integriteit soos hier bo omskryf, word, behalwe in uitsonderlike omstandighede wanneer regeringsverandering in die weer is, gewoonlik in so mate oorheers deur partylojaliteit en die verskynsel van betaalstaatstemme dat dit nie 'n baie betroubare instrument is om 'n effektiewe uitoefening van die parlement se kontrolefunksie te ondersteun nie.

4.2 Binneparlementêre instrumente

Binneparlementêre kontrole-instrumente is instellings en prosedures van die parlement waardeur alle aspekte van regeringsoptrede deurentyd ontleed, gekritiseer en beïnvloed kan word.⁵⁰ Dit sluit debatvoering, vraetyd en die werksaamhede van parlementêre komitees in. Hierdie instellings kan nie hier volledig bespreek word nie en daar word volstaan met enkele opmerkings.⁵¹

Oor debatte sê Turpin en Tomkins:

Since what is said in a debate on the floor of the House rarely affects the result of the vote at its end or induces the government to reverse a decision already taken, it is apparent that the debates are not strong instruments of control. But they are an essential part of the constitutional parliamentary scrutiny of government, compelling it to explain and defend its policies and decisions.⁵²

Dieselfde is ook waar van vraetyd waartydens lede van die parlement vrae aan lede van die uitvoerende gesag oor enige aspek van hulle funksies kan stel. Trouens, die President se vraetyd in die nasionale vergadering was die belangrikste slagveld waarop die opposisiepartye hul stryd teen hom oor sy Nkandla-optrede gevoer het. Tydens debat en vraetyd as instrumente van parlementêre kontrole oefen parlamentslede hul parlementêre vryheid van spraak uit. In ander onlangse beslissings het die konstitusionele hof beslis dat die beperking van parlementêre vryheid van spraak deur die fisiese verwydering van lede uit die nasionale vergadering aan die bepalinge van die Grondwet moet voldoen,⁵³ en die hoogste hof van appèl het 'n beslissing van die voorsitter van die nasionale raad van provinsies dat sekere opmerkings oor die Marikana-tragedie onparlementêr was, tersyde gestel omdat die beslissing op 'n verkeerde vertolking van die raad se reëls gebaseer was.⁵⁴

Malherbe verklaar dat vanweë die omvang en kompleksiteit van sake wat ter sprake kom, komitees in moderne parlamente 'n al hoe belangriker funksie verrig.⁵⁵ In Suid-Afrika word parlementêre komitees proporsioneel saamgestel uit die politieke partye wat in die huise verteenwoordig is om 'n bepaalde taak vir 'n huis of albei huise te verrig en hierdie take sluit toesighouding oor die regering in.⁵⁶ Omdat die komitees spesialiseer in sekere onderwerpe en dus saakgerig werk, minder formele prosedurereëls volg as wanneer die huise vergader, en direkte kontak met nieparlementêre regeringsfunksionarisse het, lewer minderheidspartye 'n veel effektiewer bydrae in die komitees tot die kontrolefunksie as in volle vergaderings van die huise.

Omdat lede van die parlement wat die regering ondersteun, ook in hul deelname aan bogenoemde prosesse minder krities sou kon wees as opposisielede en die afsluiting van 'n debat in die raad of 'n komitee deur stemming deur die meerderheid bepaal word, is die kwaliteit van die opposisiepartye se deelname aan hierdie werksaamhede en uiteindelik hulle grondwetlike parlementêre status van kardinale belang. In artikel 1(a)(d) van die Grondwet word 'n veelpartystelsel as 'n waarde genoem waarop die Republiek berus. Die Grondwet bepaal dat die reëls van die twee huise op 'n demokratiese manier voorsiening moet maak vir die deelname van minderheidspartye in die huise aan die verrigtinge van die huise en hul komitees en vir finansiële en administratiewe hulp aan alle partye in verhouding tot die sterkte van hulle verteenwoordiging om hulle in staat te stel om hul funksies in die huise behoorlik te kan verrig.⁵⁷

Ten spyte daarvan dat die effektiewe deelname van opposisiepartye aan debatte, vraetyd en komiteewerk die kontrolefunksie van die wetgewer baie kan versterk,⁵⁸ is dit nie instrumente waarmee opposisieparty wetgewing kan veto of die regering in die pad kan steek nie. Die noue band tussen die meerderheid in die wetgewer en die uitvoerende gesag sluit so 'n moontlikheid totaal uit. Laasgenoemde bly steeds 'n onvermydelike implikasie van die stelsel van 'n parlementêre uitvoerende gesag.

Ook mosies van wantroue is natuurlik binneparlementêre instrumente om van 'n president of die kabinet ontslae te raak. Sodanige mosies kan egter net slaag indien dit deur die meerderheid van die lede van die nasionale vergadering gesteun word,⁵⁹ wat dan beteken dat daar 'n meerderheidparty of -partye is wat na alle waarskynlikheid daarna 'n nuwe regering sal vorm.

4.3 Buiteparlementêre instrumente

Buiteparlementêre kontrole-instrumente is instellings en prosedures buite die parlement waardeur die parlement se kontrolefunksie oor regeringsoptrede versterk en aangevul word.

Die finale buiteparlementêre kontrole oor die regering is geleë in die uitoefening van stemreg in vrye, geheime, regverdige en gereelde verkiesings soos dit in artikel 19 gewaarborg word saam met die regte om vryelik politieke keuses uit te oefen, om politieke partye te stig en te bedryf en om vir openbare ampte te staan en die ampte te beklee.

Binne die raamwerk van werksaamhede van die parlement is daar belangrike bepalings in die Grondwet wat die publiek en die openbare mening by die parlement se kontrolefunksie betrek. Artikels 59(1) en 72(1) bepaal onder andere dat die nasionale vergadering en die nasionale raad van provinsies openbare betrokkenheid in die wetgewende en ander prosesse van hierdie huise en hul komitees moet bewerkstellig, hul sittings en dié van hul komitees in die openbaar moet hou en nie die publiek en die media van sittings van 'n komitee mag uitsluit nie tensy dit in 'n oop en demokratiese samelewing redelik en regverdigbaar is om dit te doen. Hierdeur word die gedagte van openbare kontrole deur die pers en ander media oor hoe die parlement die parlementêre kontrolefunksie uitoefen, grondwetlik verskans.

Terwyl die buiteparlementêre instrumente en prosedures hier bo genoem almal inskakel by en ondersteuning bied vir die uitoefening van die parlement se kontrolefunksie, word dit verder uitdruklik in artikel 181(2) en (3) van die Grondwet gestel dat die staatsinstellings ter ondersteuning van grondwetlike demokrasie in hoofstuk 9 van die Grondwet “onafhanklik en slegs aan die Grondwet en die reg onderworpe” is en dat alle ander staatsorgane hulle moet bystaan om hul onafhanklikheid te verseker. Al die instellings waarvoor in hoofstuk 9 voorsiening gemaak word,⁶⁰ is in 'n mindere of meerdere mate betrokke by kontrole oor staatsinstellings, en soos in die inleiding hier bo gestel, het die konstitusionele hof in die *EFF*-saak die status van die openbare beskermer as onafhanklike buiteparlementêre instrument vir kontrole oor staatsoptrede en die uitvoer van openbare funksies⁶¹ uitgeklaar. Die entoesiasme en beeldspraak waarmee die hof die amp beskryf het, kan moeilik oortref word. Volgens die hof is die openbare beskermer 'n grondwetlike geskenk van onskatbare waarde aan die nasie in die oorlog teen korrupsie, onregmatige verryking, vooroordeel en onreëlmatigheid in staatsake; die openbare beskermer is een van die ware kruisvaarders en voorvegters in aksies teen korrupsie en vir skoon regering; die amp verpersoonlik 'n Bybelse Dawid, naamlik die publiek, wat veg teen die magtigste en bestoegeruste Goliat, naamlik

onreëlmatige optrede en korrupsie van staatsamptenare.⁶² Volgens die hof is dit moeilik om in die lig van die voorsiening wat gemaak word vir die openbare beskermer se onafhanklikheid en onpartydigheid,⁶³ die aansienlike begroting en kantore en personeel oral in die land, en die tyd en energie wat aan ondersoek, verslaggewing en regstellende stappe gewy word, te aanvaar dat die bevoegdhede en besluite van die openbare beskermer min of meer geen uitwerking kan hê nie.⁶⁴ Tot agt dae voordat mondelinge verhoër in die *EFF*-saak gelewer is, het die President en die nasionale vergadering nie hiermee saamgestem nie. Die konstitusionele hof het beslis dat hulle verkeerd was.

5. Slot: kontrole oor die uitvoerende gesag, die oppergesag van die Grondwet en geregtelike kontrole oor die nakoming van die Grondwet

Daar is een opsig waarin die Suid-Afrikaanse stelsel van 'n parlementêre uitvoerende gesag drasties van die Britse stelsel verskil. Die beginsel van parlementêre soewereiniteit is in Suid-Afrika ondubbelsinnig beëindig. In Suid-Afrika funksioneer die parlementêre uitvoerende gesag nie binne die raamwerk van 'n soewereine parlement waarin, volgens Tushnet se beskrywing daarvan, “the courts could not find unlawful primary legislation, executive action expressly authorised by primary legislation, or secondary legislation similarly authorised” nie. In Suid-Afrika het die Grondwet nou die hoogste gesag.⁶⁵ Aan hierdie oppergesag van die Grondwet word praktiese beslag gegee deurdat die parlement nie die Grondwet met gewone meerderhede mag verander nie⁶⁶ en deurdat elke hof met die toepaslike jurisdiksie enige regsreël of optrede wat met die Grondwet bots, ongeldig moet verklaar.⁶⁷ Hierdie twee instrumente om grondwetlike oppergesag in die praktyk te laat werk, en wat ook uit die Amerikaanse federale Grondwet van 1787 spruit, is sonder enige noemenswaardige teenkanting van enige party wat aan die opstel van die Grondwet deelgeneem het, ongekwalifiseerd in die Suid-Afrikaanse Grondwet verskans. Al die honderde gevalle waarin die hof sedert 1994 die optrede van wetgewers, uitvoerende beamptes en private persone aan die bepalings van die Grondwet gemeet het en in talle gevalle beslis het dat die optrede ongrondwetlik was, bewys dat die stelsel werk.

Die hoogste hof van appèl in die *SABC*-saak en die konstitusionele hof in die *EFF*-saak het die implikasies van grondwetlike oppergesag vir die posisie van die openbare beskermer duidelik uitgespel. Blykbaar na aanleiding van stellings van die verteenwoordigers van die nasionale vergadering⁶⁸ is in die *EFF*-saak beklemtoon dat die uitdrukking “soos deur nasionale wetgewing gereguleer” in die inleidende gedeelte van artikel 182(1) en die bepaling in artikel 182(2) dat die openbare beskermer die bykomende bevoegdhede en funksies het wat deur nasionale wetgewing voorgeskryf word, nooit binne die raamwerk van grondwetlike oppergesag redelikerwys uitgelê kan word dat die grondwetlike bevoegdhede in sodanige nasionale wetgewing (in hierdie geval die Wet op die Openbare Beskermer 23 van 1994) afgeskaf of verminder mag word nie.⁶⁹ Die hof verklaar:

[S]ince our Constitution is the supreme law, national legislation cannot have the effect of watering down or effectively nullifying the powers already conferred by the Constitution on the Public Protector. That national legislation is the Public Protector Act and would, like all other laws, be invalid if inconsistent with the Constitution.⁷⁰

Daarmee is dit duidelik gestel dat geen gewone wetgewing waardeur gevolg gegee word aan 'n bevoegdheid wat in die Grondwet verleen word, daardie bevoegdheid mag afwater of afskaf nie. En hieraan moet natuurlik toegevoeg word dat in soverre sodanige wetgewing bevoegdhede om ondersoek te doen, sou uitbrei (byvoorbeeld die magtiging in die Wet op die Openbare Beskermer 23 van 1994 om ook ongeregtigde verryking en korrupsie te ondersoek⁷¹), daar nooit magtiging in sodanige wetgewing mag wees om handvesregte meer te beperk as wat ingevolge die beperkingsbepalings van die handves moontlik is nie.

Die implikasies hiervan strek verder as die regsposisie van die openbare beskermer se regstellende stappe. Die uitsprake van die hoogste hof van appèl in die *SABC*-saak en die konstitusionele hof in die *EFF*-saak bewys duidelik dat die weglating uit die nuwe Suid-Afrikaanse Grondwet van 'n tipiese kenmerk van die Amerikaanse stelsel, naamlik die presidensiële uitvoerende stelsel (en dus die behoud van die Britse parlementêre uitvoerende gesag), weldeeglik beïnvloed word deur die oorname van die twee ander tipies Amerikaanse elemente, naamlik die verskansing van die Grondwet en geregtelike kontrole oor die oppergesag van die Grondwet. Die uitsprake beteken dat in soverre die uitvoerende gesag ook in die Suid-Afrikaanse parlementêre uitvoerende gesag onvermydelik die kontrolefunksie van die wetgewende gesag kan, en waarskynlik sal, beïnvloed, die tempering van hierdie invloed deur binne- en buiteparlementêre instrumente plaasvind binne die raamwerk van geregtelike kontrole oor alle aspekte van die samestelling en funksionering van daardie instrumente *soos dit in die Grondwet gereël word*. 'n Parlementêre meerderheid onder die pantoffelregering van die uitvoerende gesag het nie die finale sê oor grondwetlike aspekte van byvoorbeeld parlementêre vryheid van spraak in debatvoering en vraetyd, die vryheid van die pers en ander media om oor alle aspekte van owerheidsoptrede verslag te doen, die publiek se betrokkenheid in parlementêre werksaamhede, die openbare aard van wetgewende en ander parlementêre prosesse, die werksaamhede van komitees, die grondwetlike status van opposisiepartye en, les bes, die grondwetlike kontrolefunksie van die openbare beskermer nie. Die uitspraak in die *EFF*-saak is 'n illustrasie van hoe die howe met hul vertolking en toepassing van die Grondwet daaroor kontrole uitoefen.

Bibliografie

Blick, A. 2015. *Beyond Magna Carta. A Constitution for the United Kingdom*. Oxford/Portland, Oregon: Hart Publishing.

Bradley, A.W. en C. Pinelli. 2012. In Rosenfeld and Sajo (reds.) 2012.

Defty, A. 2013. The rise in the pay-roll vote. *Who runs Britain*. 2013/11/03. Beskikbaar by <https://whorunsbritain.blogs.lincoln.ac.uk/2013/11/03/the-rise-in-the-payroll-vote>. (21 Julie 2016 geraadpleeg)

Dicey, A.V. 2009. Comparison between English and other executives: Parliamentary and non-parliamentary executive. In Riana (red.) 2009.

Emden, C.S. (red.). 1939. *Selected speeches on the Constitution*. Band 1. Oxford: Oxford University Press.

- Fischer, H.A.L. (1936; 1957 herdruk). *A History of Europe*. Londen: Edward Arnold Publishers.
- Malherbe, E.F.J. 1986. Komitees van die driekamerparlement. *Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg*, 49(1):1–20.
- . 1991. Die wetgewende prosedure van die parlement. Ongepubliseerde LLD-proefskrif. Randse Afrikaanse Universiteit.
- . 2009. Presidente, waarnemers en opvolgers: grondwetlike reëlings vir woelige politiek. *Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg*, 2:340–3.
- McKay, W. en C.W. Johnson. 2012. *Parliament and Congress: Representation and scrutiny in the Twenty First-Century*. Oxford / New York: Oxford University Press.
- Navot, S. 2014. *The Constitution of Israel. A contextual analysis*. Oxford/Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Onyebuchi, U.R. 2013. Executive, legislative relations in parliamentary and presidential government. *Global Journal of Arts Humanities and Social Sciences*, 1(3):14–9. Beskikbaar by <http://www.eajournals.org/wp-content/uploads/EXECUTIVE-LEGISLATIVE-RELATIONS-IN-PARLIAMENTARY-AND-PRESIDENTIAL-GOVERNMENT.pdf>. (29 Julie 2016 geraadpleeg)
- Pitt, W. 1783. Reform of the franchise. In Emden (red.)1939.
- Rautenbach, I.M. en E.F.J. Malherbe. 2009. *Staatsreg*. 5de uitgawe. Durban: LexisNexis.
- Riana, P. (red.). 2009. *A.V. Dicey general characteristics of English constitutionalism: Six unpublished lectures*. Bern: Peter Lang.
- Rosenfeld, M. en A. Sajó (reds.). 2012. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press.
- Turpin, C. en A. Tomkins. 2007. *British government and the constitution*. Cambridge / New York: Cambridge University Press.
- Tushnet, M. 2014. *Advanced introduction to comparative constitutional law*. Cheltenham, UK / Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Wiechers, M. 2008. Die Suid-Afrikaanse presidentsamp – ’n konstitusionele turksvy. *Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg*, 3:536–43.

Eindnotas

¹ 2016 5 BCLR 618 (KH).

² *EFF*-saak parr. 5–10.

³ *EFF*-saak par. 3.

⁴ *Ibid.*

⁵ *EFF*-saak par. 12.

⁶ *EFF*-saak par. 12 vn. 15.

⁷ *EFF*-saak par. 80.

⁸ *EFF*-saak par. 12.

⁹ *EFF*-saak par. 14.

¹⁰ *EFF*-saak 653.

¹¹ *Democratic Alliance v SABC* 2015 1 SA 551 (WKK) parr. 49–54.

¹² *Democratic Alliance*-saak parr. 66–73. Die hof verwys na die beslissing van die konstitusionele hof in *Pharmaceutical Society of SA v Minister of Health: In re: Ex parte President of the RSA* 2003 3 BCLR 241 (KH), 2000 2 SA 674 (KH) par. 90.

¹³ *Democratic Alliance*-saak parr. 50–1.

¹⁴ *Democratic Alliance*-saak par. 88.

¹⁵ *SABC v Democratic Alliance* 2016 2 SA 522 (HHA) (die *SABC*-saak) parr. 45, 52–3.

¹⁶ *SABC*-saak par. 45. Die hof verwys na *Oudekraal Estates (Pty) Ltd v City of Cape Town* 2004 6 SA 222 (HHA) par. 26.

¹⁷ *EFF*-saak parr. 74–5: “Whether the Public Protector’s decisions amount to administrative action or not, the disregard for remedial action by those adversely affected by it, amounts to taking the law into their own hands and is illegal. ... Our foundational value of the rule of law demands of us, as a law-abiding people, to obey decisions made by those clothed with the legal authority to make them or else approach courts of law to set them aside, so we may validly escape their binding force.” Die hof verwys na *MEC for Health, Eastern Cape v Kirland Investments (Pty) Ltd t/a Eye and Lazer Institute* 2014 5 BCLR 547 (KH), 2014 3 SA 481 (KH) par. 89.

¹⁸ *SABC*-saak par. 53.

¹⁹ Art. 41(1)(e) van die Grondwet bepaal dat alle regeringsfere en alle staatsorgane binne elke sfeer moet die grondwetlike status, instellings, bevoegdhede en funksies van regering in die ander sfeer eerbiedig.

²⁰ *EFF*-saak parr. 63–99.

²¹ *EFF*-saak parr. 78–9.

²² *EFF*-saak par. 79.

²³ Art. 70(1)(a) van die Grondwet.

²⁴ *EFF*-saak parr. 87, 93.

²⁵ *EFF*-saak parr. 82, 88. Art. 34 van die Grondwet lui: “Elkeen het die reg dat ’n geskil wat deur die toepassing van die reg besleg kan word, in ’n billike openbare verhoor beslis word voor ’n hof of, waar dit gepas is, ’n ander onafhanklike en onpartydige tribunaal.”

²⁶ *EFF*-saak parr. 83, 94.

²⁷ Artt. 42(3) en 55(2) van die Grondwet; *EFF*-saak par. 94.

²⁸ *EFF*-saak par. 105 punt 10.

²⁹ Kursivering bygevoeg.

³⁰ Pitt (1783:129).

³¹ Fisher (1936; 1957 herdruk, ble. 772–3) verduidelik: “Lord North, the Prime Minister, did not believe in war, but allowed his will to be directed by the king. The Cabinet system was broken down. ... Increasingly the country was becoming restless under a system which permitted so much corruption, so much incompetence, and so many failures. There was a cry for the political emancipation of the industrial towns; alternatively for a restriction of the king’s power to corrupt Parliament. But when at last in 1782 the Whigs came into power once more and in the following year made the Peace of Versailles with America, recognizing the independence of the American republic, the continent merely saw that an empire had been lost.”

³² Sien hier onder.

³³ (2012:4).

³⁴ Teen die einde van die 19de eeu het Dicey (2009:84) die kronologiese ontwikkeling van die Britse parlement soos volg beskryf (Dicey se kursivering):

The system of government by Parliament has in the course of its development passed through several stages.

First. The establishment of Parliament’s right of *legislation*.

Secondly. The establishment of the right of Parliament to criticise and *control* the acts

of the King's servants or ministries.

Thirdly. Parliament's right in extreme cases to *drive a minister from power*.

Fourthly. The principle that ministers must be *members* of one or other of the Houses of Parliament.

Fifthly. Parliament's right, or in effect the right of the House of Commons to dismiss and lastly to *appoint or elect* the ministry.

³⁵ Edw. VII, C.9.

³⁶ In die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 110 van 1983. Malherbe (2009:341) toon oortuigend aan dat die skeiding van die ampte van staatshoof en regeringshoof geen rol speel om partypolitieke binnegevegte en woelinge te vermy of te verminder nie. *Contra* Wiechers (2008:541–3).

³⁷ Malherbe (1991:160–80) beskryf hoe die Britse parlementêre stelsel in Suid-Afrika ingestel en ontwikkel is.

³⁸ Sien t.o.v. Afrika, Onyebuchi (2013:15–6).

³⁹ (2009:79).

⁴⁰ Tushnet (2014:41).

⁴¹ 1996 10 BCLR 1253 (KH); 1996 2 SA 744 (KH) par. 122.

⁴² Navot (2014:146–7). Tushnet (2014:20 vn. 10) se verklaring vir die mislukking van die eksperiment is: “Predictably, the prime minister lacked support from the parliament because voters chose a ‘leader’ as prime minister and voted for narrower parties pursuing sectoral interests when they cast their votes for parliament.”

⁴³ Turkin en Tomkins (2007:131); Bradley en Pinelli (2012:667): “The dynamic of the parliamentary system conditions the exertion of parliament's controlling functions no less than its rule in legislation. Given that a majority backs the government, control or oversight of administrative activities is less significant than it is within a presidential system.” Vir 'n deeglike bespreking van die funksies van die parlement, sien Malherbe (1991:8–12).

⁴⁴ Artt. 86, 89 en 102 van die Grondwet.

⁴⁵ Tushnet (2014:11).

⁴⁶ Turpin en Tomkins (2007:591).

⁴⁷ Blick (2015:130); Defty (2013).

⁴⁸ Soos gemeld op <http://www.gov.za/about-government/leaders> (25 Julie 2016 geraadpleeg).

⁴⁹ Defty (2013).

⁵⁰ Turpin en Tomkins (2007:589–90) verwys in hierdie verband na “functions of controlling and scrutinising the executive – these terms being taken in a wide sense: ‘controlling’ to include influencing or restraining, and ‘scrutinising’ (or calling to account) to include extracting information, criticising and procuring reparation or redress”.

⁵¹ Vir ’n deeglike bespreking van debatte, vraetyd en komitees as instrumente van parlementêre prosedure, sien Malherbe (1999:319–28, 354–86); en vir ’n opsomming van die bespreking sien Rautenbach en Malherbe (2009:155–6, 158–63).

⁵² Turpin en Tomkins (2007:606–7).

⁵³ *Democratic Alliance v Speaker of the National Assembly* 2016 5 BCLR 577 (KH) – die hof beslis dat die beperking van vryheid van spraak deur die verwydering nie ingevolge ’n wet van die parlement kon plaasvind nie, maar dat art. 58(1) van die Grondwet vereis dat dit ingevolge reëls van die nasionale vergadering moet plaasvind.

⁵⁴ *Chairperson of the National Council of Provinces v Malema* (535/2010 [2016] ZASCA 69 (2016)).

⁵⁵ Malherbe (1991:354). Sien ook Malherbe (1986:1–20). McKay en Johnson (2012:310) verklaar t.o.v. die posisie in die Verenigde Koninkryk: “The most articulated means of parliamentary oversight at Westminster is thus in the hands of select committees, particularly those whose remit is the activities of government departments.”

⁵⁶ Rautenbach en Malherbe (2009:159).

⁵⁷ Artt. 57(2) en 70(2) van die Grondwet.

⁵⁸ Sien t.o.v. die Verenigde Koninkryk, Blick (2015:131–2).

⁵⁹ Art. 102(1) en (2) van die Grondwet.

⁶⁰ Die ander instellings is die Menseregtekommissie, die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe, die Kommissie vir Geslagsgelykheid, die ouditeur-generaal, die Verkiesingskommissie en die onafhanklike owerheid om die uitsaaiwese te reguleer.

⁶¹ Art. 182 van die Grondwet en art. 6(4) van die Wet op die Openbare Beskermer 23 van 1994.

⁶² Par. 52.

⁶³ Art. 181(2) van die Grondwet.

⁶⁴ *EFF*-saak par 6.

⁶⁵ Tushnet (2014:40).

⁶⁶ Art. 74 van die Grondwet.

⁶⁷ Art. 172(1) van die Grondwet.

⁶⁸ *EFF*-saak par. 57 vn. 58.

⁶⁹ *EFF*-saak par. 61. Sien ook die *SABC-saak* par. 43 waarin die hoogste hof van appèl na aanleiding van 'n soortgelyke stelling namens die Minister van Kommunikasie verklaar het: "The proposition on behalf of the Minister is contrary to the constitutional and legislative scheme outlined above and would have the effect of the tail wagging the dog."

⁷⁰ *EFF*-saak par. 58.

⁷¹ Art. 6(4)(a)(iii) en (iv).