

Oplettende na die letter ... Oftewel: Die vermoë om aan 'n stuk papier gehoorsaam te wees¹

Attention to the letter ... Or: The ability to submit yourself to a piece of paper

J C PAUW

Departement Publieke Administrasie en Bestuur
Unisa

E-pos: kerneels@intekom.co.za
pauwjc@unisa.ac.za



Koos Pauw

J C (KOOS) PAUW is buitengewone professor in Publieke Administrasie aan Unisa. Hy promoveer by die Randse Afrikaanse Universiteit in die Filosofie onder Professor P G W du Plessis op grond van 'n proefskrif, *Die filosofie en die bewerking van kontekste*. Ná ongeveer 15 jaar as dosent word hy staatsampenaar in 1985. By die Kempton Park-onderhandelinge, wat lei tot die 1993 Grondwet, het hy as ampenaar van die regering bygedra tot die skryf van die taalklousule. Gevolglik stel hy steeds belang in taalbeleid en die bevordering van Afrikaans. In 1995 word hy dosent aan Unisa. Onlangse publikasies handel meestal oor die administrasie van openbare geld.

J C (KOOS) PAUW is professor extraordinare in Public Administration at Unisa. He received his doctorate at the Rand Afrikaans University, under supervision of Professor P G W du Plessis, on account of a thesis dealing with the epistemology of philosophy. After 15 years as a lecturer he joined the civil service in 1985. At the constitutional negotiations at Kempton Park which led to the 1993 constitution he was co-author of the language clause in his capacity as a government official; he is still interested in language policy and the promotion of Afrikaans. He became a lecturer at Unisa in 1995. His recent publications deal mainly with the administration of public money.

ABSTRACT

Attention to the letter ... Or: The ability to submit yourself to a piece of paper

The article is the outline of an argument of a public administrationist pleading for closer attention to the letter of law in order to further a better society in South Africa in 2015. The virtue of adherence to the letter of law is expounded. The article does not advocate attention to the letter of the law, as opposed to the spirit of the law, as a universal ideal, but argues for this in a specific context. It goes against the grain of current thinking in Public Administration, which promotes

¹ Baie dankie aan Fanie de Beer vir sy inspirasie en geduld, aan die ouditeur Samuel Pauw vir die idee van *die vermoë om aan papier gehoorsaam te wees* en vir Thea Ngele vir haar waardevolle hulp met literatuur. Kobus Wessels was ook so vriendelik om literatuur onder my aandag te bring. Koos Malan en Danie Strauss het tyd aan my afgestaan om die artikel te bespreek en waardevolle insigte gebied. Die gebreke bly my toedoen.

flexible, innovative and enterprising behaviour in public officials. The logical structure of the article consists of: a societal analysis, including the identification of competences that may be lacking in our time; a discussion of discourses dealing with the question of abiding by the letter and the spirit of the law and how this pertains to the South African Constitution; an analysis of the conditions of literalness and of its dangers; a discussion of the importance of writing and reading; and finally a suggestion on how unsuitable prescriptions should be treated by the state.

The conceptual distinction made by the 19th-century sociologist Ferdinand Tönnies between community (Gemeinschaft) and civil society (Gesellschaft) is used to emphasise the need for formal regulation in a social situation such as the South Africa of our times. Because South Africa as a state is a Gesellschaft, one should face this fact and not treat it as if it were a Gemeinschaft. When lawlessness reigns the Gesellschaft may collapse.

Laws and other rules make living together as a society possible. That means we ought to see ourselves as members of the group to which the legislation concerned applies. The article also briefly touches on the functions and advantages of administrative rule-making. Writing is of special importance in this regard. We cannot do without it. Written law affords the tyrant less protection than oral law. Written law promotes democratic transparency, provided it is drafted in language ordinary people can understand. In the long run the content of what was agreed upon in, for example, the Constitution of the Republic of South Africa, 1996, will become more important than the activities of elites that resulted in the adoption of the text.

The letter of the law is defined as that which is in writing as opposed to that which is not written. The opposition of the letter of the law and the spirit of the law is not simple, since the spirit of the law can also be written down. It is conceded that the letter of the law may have to be interpreted, but ideally by using other letters in the form of written guidelines. The need for interpretation is illustrated by means of section 217 of the Constitution, 1996, which deals with public procurement. The interpretation of this section has not been dealt with definitively because it contains general principles, but the interpretation is the interpretation of the letters in that section.

The ability to submit oneself to the written letter of the law (and other written prescripts such as the rules of a game, road signs, musical scores and contracts) is an achievement of our civilisation and is heavily influenced by the three great religions of the book. The skills of focussed reading and fine interpretation should be valued. The Constitution, 1996 is not treated literally enough in our society. Issues such as transformation that are not explicitly defined or provided for in the Constitution are treated as if they were the point of the document, whereas an issue such as equality, which is explicitly provided for, does not get the attention it should. The unwritten spirit of the Constitution, which is so often invoked, does not exist as a unitary canon of interpretation, because the Constitution is the result of contestation. The spirit underlying constitutional provisions may be controlled too easily by the powerful if it has not been reduced to writing. The role of writing and reading in the rule of law is discussed.

When regulations are made by the executive, or policy is applied by street level bureaucrats, policy divergence can occur. Staying true to the letter of the law under such circumstances requires special skills and intelligence.

Not every letter of the law should be obeyed. Legislation can be unconstitutional or patently unjust. They should not blindly be adhered to. Provisions that are not acceptable but still legal ought to be obeyed. They should be amended, not by an incremental process of gradual neglect and disobedience, but by processes of formal revision within a model that can be described as punctuated equilibrium. Temporary obedience to ill-conceived rules is a cost of democracy and civilization. The article ends with a suggestion that we may be obedient to the wrong things today.

KEYWORDS: letter of the law, spirit of the law, reading, interpretation, obedience to the law, *Gemeinschaft*, *Gesellschaft*, South African Constitution, policy divergence, punctuated equilibrium

TREFWOORDE: letter van die wet, gees van die wet, lees, uitleg, wetsgehoorsaamheid, *Gemeinschaft*, *Gesellschaft*, Suid-Afrikaanse Grondwet, beleidsdivergensie, onderbroke ewewig

OPSOMMING

Aandag aan die letter van die wet word beredeneer as voorskrif vir 'n meer deugdelike samelewing in die Suid-Afrika van 2015, waar daar klaarblyklik probleme met wetsgehoorsaamheid is. Die letter van die wet is veral belangrik in verbande wat met Tönnies se begrip *Gesellschaft* beskryf kan word. Die letter van die wet word gedefinieer as dit wat geskryf staan, teenoor dit wat nie geskryf staan nie. Die artikel gee toe dat die letter uitgelê moet word, maar dan verkieslik aan die hand van aanduidings wat ook op skrif is. Die vermoë om jou aan die letter van die wet, maar ook aan voorskrifte in ander vorme, soos padtekens, breipatrone en partiture, te onderwerp is 'n verworwenheid van ons beskawing. Dit moet as 'n waarde in stand gehou word. Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, word nie letterlik genoeg hanteer nie. Die ongeskrewe gees van die Grondwet, waarop daar soveel beroepe gedoen word, bestaan nie as unitêre uitlegvoorskrif nie. Die gees van bepalings word deur magtiges beheer as dit nie op skrif is nie. Skryf en lees is wesentlik deel van die heerskappy van die reg. Wanneer regulasies gemaak word en beleid divergeer, word 'n besondere vermoë van amptenare geverg om besluite ooreenkomstig die magtigende wetgewing te neem. Ten slotte: nie alle wetlike voorskrifte behoort nagekom te word nie. Wanneer onberade voorskrifte bestaan, moet hulle egter nagekom word tot tyd en wyl hulle vervang kan word binne 'n model wat as onderbroke ewewig beskryf word.

INLEIDING

Hierdie stuk deur 'n student van die Publieke Administrasie skets die plan van 'n betoog dat letterlike wetsgehoorsaamheid 'n belangrike faktor in die bevordering van 'n beter samelewing in Suid-Afrika is. Wetsgehoorsaamheid is 'n deug. Deugde moet sowel by die individu as by die groep bevorder word. Wetsgehoorsaamheid as voorskrif vir die genesing van die kwale van die samelewing is dalk nie kontroversieel nie. Ek wil egter verder gaan en betoog vir 'n minder aanvaarbare voorskrif, naamlik dat die verstekposisie vandag wetsgehoorsaamheid aan die letter van die wet moet wees. Die artikel se voorskrif is dus tweeledig: Ons moet wetsgehoorsaam wees; en waar moontlik moet die letter van die wet voorrang geniet. Oplettendheid na die letter van die wet verg twee dinge van die amptenaar: gewilligheid en vermoë. Wat gewilligheid betref, stel die Suid-Afrikaanse uitvoerende gesag 'n swak voorbeeld; wat vermoë betref, is ons wêreldwyd in die moeilikheid.

Die doel van die artikel is om ten minste sommige lesers se gedagtes teen die heersende winde in te laat seil. In daardie sin is dit weer filosofies: die Filosofie streef na konseptuele bekering. Die heersende winde of gees waai sô: "The public administration culture is changing to be more flexible, innovative, problem solving, entrepreneurial, and enterprising as opposed to rule bound, process oriented and focused on inputs ..." (Cloete & De Coning 2011:94). Na my mening het die verandering waarvan Cloete en De Coning praat, te ver gegaan. Dit is weer tyd dat iemand 'n saak vir "rule bound" uitmaak.

Hierdie artikel word geskryf in 2015 – die jaar van die Omar al-Basjir-insident, waarin die Suid-Afrikaanse regering 'n wet wat hy self laat maak het, oortree het en 'n konvensie wat hy vrywillig onderskryf en bekragtig het, minag op grond van 'n reël wat nie spesifiek deel van die

Suid-Afrikaanse reg uitmaak nie. Dit word geskryf in die dekade van Twitter en sy maksimum van 140 karakters per publikasie, in die eeu van klik eerder as lees, in die videosfeer. Daar is groot en oënskynlik onstuitbare kultuurkragte vaardig, wat onder meer verband hou met rekenaarkommunikasietegnologie, wat na my mening teengewerk moet word ter wille van 'n beter samelewing.

Een van die kultuurkragte is dat mense minder uitgebreide tekste lees. Die National Endowment for the Arts in die VSA het in 2007 'n verslag oor lees in die VSA uitgebring onder die titel *To read or not to read*. Hierdie verslag wek kommer. Daar is geen rede om te glo dat Suid-Afrika in geval van absolute meting beter as die VSA sal vaar nie. In sy opsomming skryf die voorsitter, Dana Gioia:

[T]here is a general decline in reading among teenage and adult Americans. Most alarming, both reading ability and the habit of regular reading have greatly declined among college graduates. These negative trends have more than literary importance. As this report makes clear, the declines have demonstrable social, economic, cultural, and civic implications. (National Endowment for the Arts 2007:5)

Die wette waaraan ons gehoorsaam moet wees, is in teks gegiet, maar daar is ook sulke dinge soos strepe wat op paaie gevef is. Algemene ongehoorsaamheid aan 'n streep op die pad werk 'n gevaarlike samelewing in die hand. 'n Streep op die pad is ook iets wat nie veel uitleg deur 'n regsgeleerde nodig het nie. Is die mentaliteit wat die streep in die middel van die pad ignoreer en die mentaliteit wat die Grondwet ignoreer, deel van dieselfde gees of ondeug? Dit is 'n empiriese vraag, maar dit lyk nie onwaarskynlik dat dit so is nie. Ek postuleer dit as aanname van die artikel. Ons kan in elk geval slegs as gesonde samelewing funksioneer as die geskrewe wette, regulasies, beleid en prosedurevoorskrifte oor die algemeen nagekom word. Die nakoming hiervan beteken dat die letter van die wet ernstig opgeneem word. Dit is wat ek hier wil beredeneer: 'n beter samelewing deur groter letterlike wetsgehoorsaamheid.

BEGRIPE: DIE LETTER EN DIE UITLEG DAARVAN

Met die letter van die wet word hier heel letterlik bedoel dit wat neergeskryf is in die konteks van wetgewing – die (meestal) swart letters. ('n Vraag wat in die konteks van die artikel ontstaan, is of die konteks van wetgewing ook net uit swart letters kan bestaan.) Wanneer 'n mens die letter van die wet definieer as die letters wat neergeskryf is, is dit 'n ander begrip as die begrip *letterlike uitleg van die wet*. En let op: 'n letterlike uitleg is steeds 'n uitleg. Vir my gaan dit nie in die eerste plek oor die kontras tussen uitleg en nie-uitleg nie, maar oor die kontras tussen geskryf (byvoorbeeld “gelykheid” in die Suid-Afrikaanse Grondwet), en nie geskryf nie (byvoorbeeld “transformasie” “in” die Suid-Afrikaanse Grondwet). Ek lewer dus 'n pleidooi vir die reprodusiewe eerder as die eurentiese leesmodaliteit in ons tyd – dié begrippe is van De Beer (2014). Hy skryf ook “the interpretation of politics and the politics of interpretation are intimately related” (De Beer 2014:207) en “[T]he outcome of reading is always the struggle about the ideological and ethical assumptions and implications of writers and readers” (ibid).

Die letter van die wet kan ook uitlegvoorskrifte insluit, soos die berugte “die manlik dui ook die vroulik aan”. Later kom minder triviale vorme hiervan aan die orde; kyk byvoorbeeld na Fagan (1995). Dié punt is konseptueel belangrik en noodsaaklik vir die logika van hierdie stuk. Ek lewer 'n pleidooi vir gehoorsaamheid aan die letter *en* die gees van die wet, mits laasgenoemde op skrif is. Die beste voorbeeld hiervan is miskien die waardes wat in die eerste artikel van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, gestel word. Die derde een is hier van groot belang:

“(c) Die oppergesag van die grondwet en die heerskappy van die reg.” Die gees kan dus op skrif wees, iets wat die leser asseblief in gedagte moet hou.

Die swart letters wat in wetgewing staan, wissel van bepalinge waarvan die betekenis klaarblyklik is, tot bepalinge waarvan die betekenis selfs ná veel nadenke nog uitleg nodig het. ’n Voorbeeld van die eerste is artikel 46(1) van die Grondwet, 1996, in soverre dit die maksimum aantal lede van die Nasionale Vergadering bepaal. Een van talle voorbeelde van die tweede klas in die Grondwet is artikel 217(1):

217 Verkryging

(1) Wanneer ’n staatsorgaan ... vir goedere of dienste kontrakteer, moet hy dit doen ooreenkomstig ’n stelsel wat regverdig, billik, deursigtig, mededingend en kostedoeltreffend is.

Die Grondwet bepaal nie die verhouding, ordening of balans van die vyf beginsels vir staatsverkryging wat in die artikel gestel word nie. Daarom verg dit vertolking of uitleg. (Sien byvoorbeeld Pauw en Wolvaardt 2009). Die feit dat die letters **kostedoeltreffend** daar staan, kan egter nie weggeredeneer word op grond van transformasie of verteenwoordigheid of enige ander diep geestelike beginsel nie. Wat in hierdie geval interessant is, is dat hierdie grondwetlike beginsels deur gewone nuwetsgeleerde amptenare toegepas moet word wanneer hulle verkrygingsaksies uitvoer. (Sien byvoorbeeld die verslag van die Openbare Beskermer oor die huur van kantoorakkommodasie deur die topbestuur van die Suid-Afrikaanse Polisie, waarin die optrede deur amptenare van die Polisie as onregmatig beskryf is omdat hulle nie aan daardie beginsels sou voldoen het nie (Public Protector 2011:11 en elders).

Hierdie stuk sluit baie nou aan by die artikel van Koos Malan (Malan 2012) waarin hy twee regskulture in grondwetlike diskoers onderskei: die heerskappy van die reg teenoor “desisionisme”. “Die een het ’n skriftuurlike grondslag en is geanker in ’n soewereine *corpus* van reg teenoor die ander een wat mondeling en teenswoordig-gesentreerd is en wat nie met die idee van ’n soewereine *corpus* van reg soos dit eeue lank in veral die Westerse regskultuur bestaan, bekend is nie” (Malan 2012:272). Soos Malan, pleit ek vir ’n korpus van letters teenoor vrye uitleg of vertolking.

WET EN SAMELEWING

Die saamleef van mense as stelsel word moontlik gemaak deur verskillende soorte reëlmatighede. Individuele verskille in belange, strewes en optrede moet geharmonieer word. Gesamentlike handeling moet bestuur word. Daarom bestaan daar sowel etiese voorskrifte as die wet in sy verskillende gedaantes. Dit waarvan ons praat, is afdwingbare voorskrifte in situasies. Selfs wanneer iemand “van sy volksgenote afgesny word”, geskied dit by *Homo sapiens* op grond van ’n oortreding van wetgewing. Die bepalinge wat die lewe orden, wissel van die tyd waarop kinders in die middelklashuisgesin behoort te gaan slaap, die tyd wanneer die beeste op kraal gesit moet word tot die tyd wanneer daar weer verkiesing gehou moet word. Soms gebeur dit dat riglyne vir gedrag woordeloos in ’n situasie ontstaan deur die natuurlike optrede van ’n groep mense wat bymekaar is, byvoorbeeld by ’n motorongeluk. Hierdie feit relatiewer heelwat wat ek gaan sê, maar maak my hoofpunt nie ongeldig nie.

’n Uitgangspunt van hierdie stuk is dat die grootte en die samestelling van die stelsel en die grondslag waarop dit berus, die vorm bepaal waarin wetgewing gegiet word. Dit hang af of ’n mens jou in ’n *Gemeinschaft* of in ’n *Gesellschaft* bevind. Dié begrippe is van die negentiende-eeuse sosioloog Ferdinand Tönnies. “*Gemeinschaft* must be understood as a living organism in its own right, while *Gesellschaft* is a mechanical aggregate and artefact” (Tönnies 2001:19). Juis omdat ’n *Gesellschaft* aanmeekargesit word en nie spontaan ontstaan nie, word die deelnemers

se optrede deur uitdruklike reëls gerig in die vorm van wetgewing en kontrakvoorwaardes. 'n *Gesellschaft* val uitmekaar as die reëls nie eerbiedig word nie.

In die middelklashuisgesin word heelwat van die reëls volgens my ondervinding mondelings deur die ouers neergelê: “Julle moet voor twaalf by die huis wees.” Ander voorskrifte word amper implisiet vasgelê in voorbeeld en tradisie, maar kan tog op 'n manier verwoord word: “Ons mense maak nie so nie!”, of “Moenie so zef wees nie!”.

In die publieke administrasie kan planne, besluite en die voorskrifte wat daaruit voortvloei, *ad hoc* deur vergaderings en komitees bepaal word. Sodra die administratiewe stelsel egter groot en/of divers word, werk mondelinge reëls en komitees nie meer nie. Dan word skrif ingespan. Dit loop uit op geskrewe wette, regulasies, beleid en prosedurevoorskrifte.

West (2005:655) stel in sy artikel oor administratiewe regulasies dit só:

An essential function of rulemaking is to confine bureaucratic discretion in individual cases. It can also be an alternative to the incremental development of policy through precedent, especially in regulatory settings in which enforcement can occur through formal adjudication.

En op die volgende bladsy:

[R]ulemaking is arguably more transparent and more accountable than the ad hoc approach. It also permits broader participation by stakeholders and encourages comprehensive solutions to problems that go beyond the facts of individual cases.

Die bestaan van reëls sluit egter nie diskresie uit nie. Wanneer die amptenaar kies om die reël nie af te dwing nie, vermeerder dit sy mag en invloed op 'n spesiale manier. Rugbyskeidsregters dwing deesdae onder meer nie meer reël 20.6(d) af nie. Dit lui:

(d) Die skrumskakel moet die bal reguit op die middellyn ingooi sodat dit die eerste keer grondraak direk anderkant die verste skouer van die naaste stut.

Straf: Vryskop

(Worldrugby.org 2015:145)

Die nie-afdwing van dié reël het reeds deel van die spel op die hoogste vlak geword. Spelers speel en skeidsregters blaas daarvolgens. Indien 'n mens dit in die lig van ons tema ontleed, val dit op dat die gebruik waarskynlik gevestig is deur 'n beroep op 'n ongeskrewe reël wat iets met die vloei van die spel te doen het. Voorts plaas die feit dat die skeidsregter teoreties op enige gegewe tydstip kan besluit om die reël wel af te dwing, hom in 'n sterk magposisie.

Die openbare ruimte van die Suid-Afrikaanse samelewing het in die afgelope dekades sy eie unieke soort kompleksiteit in verband met konsensus getoon. Breedweg het twee groepe met mekaar onderhandel en ooreengekom op 'n grondwet om apartheid te beëindig. In die Grondwetlike Vergadering het byna alle politieke partye in 1996 ten gunste van die Grondwet gestem. Daar is dus oënskynlik konsensus, maar dit het byna geen gedeelde fondament in die verskillende rassegroepe nie. ('n Mens sou ook van “kultuurgroepe” kon gepraat het, maar die misbruik van hierdie konsep in die vorige bestel maak 'n mens afkerig daarvan.) Ewenwel, hoe meer onderliggende konsensus, hoe minder letters is nodig; en andersom – hoe meer *Gemeinschaft*, hoe meer ongeskrewe gees; hoe meer *Gesellschaft*, hoe meer letter sodat die gees selfs in letters uitgedruk kan word.

Ek vermoed dat selfs in lande waar daar skerp ideologiese verskille is, daar tog, anders as in Suid-Afrika, 'n onderliggende konsensus kan bestaan. 'n Werkstuk van Mathew T. Gordon (Gordon 2011) onder leiding van Stephan M. Garcia in die VSA aanvaar byvoorbeeld maklik dat daar gemeenskapswaardes is wat onderliggend aan die “spirit of the law” is. Gordon skryf:

What is more complicated, however, and not codified is the spirit of the law, which we define as a social and moral consensus of the interpretation of the letter of the law. Because social norms generally reflect social and moral consensus, we turn to the literature on social norms and the law to further expand on the spirit of the law.

Hoe dit ook al sy, ons leef in 'n bestel van grondwetlike skynheiligheid. Daar word oor ons saamwees gepraat asof dit 'n *Gemeinschaft* is, maar eintlik is dit 'n *Gesellschaft*. Ek sal dit verwelkom as ons meer soos 'n *Gemeinschaft* kon wees, maar beweging in daardie rigting moet deur wetsgehoorsaamheid bemiddel word. Sonder wetsgehoorsaamheid kan ons *Gesellschaft* uitmekaarval en tot tirannie verword. Beroepe word op die Grondwet gedoen wat nie die letter van die wet in ag neem nie. Die Grondwet was 'n sosiale kontrak, maar die belange van die twee hoofpartye by die kontrak is klaarblyklik nie versoen as 'n mens die openbare debat volg nie. (Die voorbeelde is legio. Sien byvoorbeeld die blog van Flip Buys, *Wanneer regstelling oorheersing word*, gedateer 22 Junie 2015, waarin hy ook na 'n toespraak van oudpres. F W de Klerk verwys (Buys 2015).) Ons leef in 'n samelewing wat juis om dié rede baie swart letters nodig het – mits hulle ernstig opgeneem word.

WETGEWING IS OBJEKTIEF EN ALGEMEEN

'n Mens sou ook kon sê: “Die reg is onpersoonlik en abstrak” (Malan 2012:279, voetnoot 18). Wetgewing kan egter heel spesifiek en konkreet wees. Niks verhoed die Parlement byvoorbeeld om 'n wet te maak wat aan 'n bepaalde persoon 'n bepaalde bedrag geld toedeel nie. Morele kodes sowel as wetgewing bestaan omdat die dinge wat hulle verordineer, nie vanself in gemeenskappe gebeur nie. Meer nog: die bepalings wat vir groot stelsels geld, het noodwendig 'n onpersoonlike aspek. Dit handel nie oor die enkeling nie. Dit is ook nie noodwendig in 'n persoon se onmiddellike belang nie. Die ononderbroke streep in die middel van die pad weet nie jy is laat vir die troue nie. Algemene voorskrifte het nie voorkennis van die individue op wie hulle van toepassing gaan wees en dié se omstandighede nie.

Om wetsgehoorsaam te wees behels dus onder meer dat 'n mens jou moet sien as een van die groep vir wie die bepaling geld. Jy moet jou kan objektiveer. Wetsgehoorsaamheid berus dus op die vermoë om jou as 'n burger te sien: in Suid-Afrika beteken dit om jou as swart te sien as jy wit is en wit as jy swart is. Dit is 'n spesifieke manier waarop 'n mens jou ondergeskik aan die groep moet stel. Só gesien is dit vanselfsprekend om te sê dat wetsgehoorsaamheid goed vir ons samelewing is. Die vraag is hoe dit op hierdie tydstip met wetsgehoorsaamheid in ons land gesteld is.

Wetgewing wat mense se optrede reël, is gewoonlik algemeen. (Magtigende wetgewing soos begrotingswette kan egter heel spesifiek wees.) Dit waarop algemene bepalings van toepassing is, is nie altyd duidelik uit die letter nie. Uitleg kan dan nodig wees. In die publieke administrasie moet hierdie uitleg in die eerste plek deur die amptenaar gedoen word. Dit is net probleemgevalle wat by die regsadviseurs uitkom, en van hierdie gevalle beland net 'n greintjie in die hof. Fagan noem in sy artikel oor die sekondêre rol van die gees, strekking en oogmerke van die Handves van Regte by die skep van die gemene-reg (Fagan 2010) die voorbeeld van 'n munisipale regulasie wat 'n verbod op die bestuur van 'n voertuig in parke plaas. Wanneer dit nie duidelik is of 'n sekere handeling (byvoorbeeld die ry van 'n skaatsplank met 'n enjintjie) hieronder val nie, kan dit nodig wees om die doel van die regulasie in te span om te bepaal of die handeling toegelaat behoort te word. Dit kan so wees. Tog, twee kort opmerkings:

(a) Die opstellers van wette en regulasies gebruik tradisioneel denotatiewe definisies – in die geval van die voorbeeld 'n lys objekte wat as voertuig geld – om onnodige vertolking uit te skakel. Hoe moeilik kan dit wees in die geval van die voorbeeld?

(b) Om die doel vas te stel van 'n munisipale regulasie wat ingevolge wetgewing gemaak is – veral as die wetgewing die doel daarvan geformuleer het – is radikaal anders as om die doel van voorbeeld 'n grondwet vas te stel. Meer hieroor later.

SKRIF

Ek is oortuig daarvan dat wetgewing op skrif die waardes versterk wat die demokrasie onderlê wat reeds in 'n land bestaan. 'n Tiran of 'n onderdrukkende groep, sy dit 'n minderheid of 'n meerderheid, kan natuurlik onmenslike en “ondemokratiese” wette maak, maar die feit dat die wette in skrif vasgelê is, maak hulle flanke oop vir aanvalle – soos party van ons uit dure ondervinding weet. Wetgewing op skrif kan nie na willekeur verander word nie: “Wat ek geskrywe het, het ek geskrywe.” 'n Proses moet gevolg word, veral in 'n wetgewer. Wat jy gesê het, kan jy makliker ontken as dit wat jy geskryf het. Mondelinge kontrakte kan makliker deur die sterker party gemanipuleer word. Die analogie hiervan met die letter en die ongeskrewe gees van die wet word later bespreek. Daar is ook so iets soos sogenaamde kleinskrif of fynskrif: die bepalings wat weggesteek word, wat die ondertekenaars nie gaan lees nie en wat deur die regsadviseur van die sterker party opgestel is. Ek lewer nie hier 'n pleidooi vir fynskrif nie.

Benewens die feit dat die op skrif stel van wetgewing opponente van tirannie se hand kan sterk, word die wetgewing in ons kultuur meer algemeen toeganklik as dit op skrif is. Dit is nie moontlik om nuwe en gewysigde bepalings mondelings bekend te maak of dit te twiet of foto's daarvan op Facebook te plaas nie. Selfs as getalle dit moontlik gemaak het, het ons waarskynlik heelwat van die vermoë tot akkurate mondelinge oorlewering verloor. Wetgewing in 'n veelkulturele land soos Suid-Afrika moet spesifiek meer eksplisiet wees as in 'n land met 'n eenvoudiger kultuurkonfiguratie, omdat die begrip wat konteks bring, nie so geredelik algemeen beskikbaar is nie. Ons wetgewing moet letterlik leesbaar wees en letterlik gelees word. In 'n demokrasie is die toeganklikheid van wetgewing as gevolg van die vereiste van deursigtigheid vir Jan en San Burger van groot belang. Dit gaan oor die “defence of the obvious”, om Anton Fagan se woorde te gebruik (Fagan 1995, en sien ook Fagan 2010). (Fagan se aangehaalde werk oor grondwetlike reg handel nie net oor die toeganklikheid van wetgewing vir die publiek nie, maar wil ook spaarsamig met die niegeskrewe omgaan, soos wat in hierdie stuk voorgestel word.)

By die opstel van die Suid-Afrikaanse Grondwet is daar, volgens 'n persoonlike mededeling deur Marinus Wiechers (Wiechers 2015), gepoog om die Grondwet in “plain language” te skryf. Wetgewing in 'n demokrasie moet eksoteries wees en nooit esoteries nie. Daar behoort geen sprake te wees van orakeltaal wat eers deur 'n priester – in hierdie geval in die gewaad van 'n juris – vir die volk verstaanbaar gemaak moet word nie. Tradisioneel was een van die beginsels van wetsuitleg dat woorde in hulle gewone (woordeboek-) betekenis vertolk of uitgelê moet word. Die streng toepassing van hierdie reël is nie noodwendig goed vir die beroep van die regsgeleerde nie.

Régis Debray beskryf die grafosfeer as iets wat volg op die boekdrukkuns (Debray 1996:176), maar skriftelike wetgewing is baie ouer. Uit die Nuwe Testament leer ons van die bestaan van 'n teologies aktiewe maatskaplike klas van skrifgeleerdes, die Grammatei. Die bestaan van so 'n groep is slegs moontlik in 'n samelewing wat as geheel 'n geskrewe wetboek baie ernstig opneem en baie hoog ag. Selfs in die Ou Testament is daar melding van “die skrywersgeslagte wat in Jabes woon, naamlik die Tirateërs, Simateërs en Sukateërs” (1 Kronieke 2:55). Mense wat tot een van die drie groot boekgodsdienste behoort, staan in diep tradisies waarin geskrewe voorskrifte ernstig opgeneem word. Sulke mense neem nie net skrif ernstig op nie, maar het meestal ook die vermoë om aan 'n stuk papier, perkament of boekrol gehoorsaam te wees (om Samuel Pauw se konsep in te span). Hierdie vermoë is 'n wesentlike deel van die beskawing waartoe ons behoort. Dit is

iets wat waarskynlik met moeite deur die eeue deel van sommige kulture geword het. Die vermoë om skriftelike reëls te volg vereis natuurlik geletterdheid en geletterdheid vereis suksesvolle openbare onderwys – ’n swak punt in Suid-Afrika. Skriftelike reëls kom beslis nie net in staatlike verband voor nie, soos uit voorbeelde elders in hierdie artikel blyk.

As ons aan skrif dink, dink ons aan lees. Malan beklemtoon die leesaspek van die heerskappy van die reg sterk in sy aangehaalde artikel. Hy skryf:

The scriptural foundation of the rule of law embodied in the corpus of law is the prerequisite for a legal order. It is the enabling instrument for living within a legal order and, at the same time, the life-long burden of everyone living in such an order, more in particular for jurists, lawyers and public office-bearers who are responsible for administering the legal order. They are invariably bound by the corpus and must always justify everything they do – their decisions, judgments, opinions, submissions, et cetera – against the yardstick of the corpus of law. To that end they bear the burden of life-long reading and grasping the legal sources and of measuring and judging conduct in terms of the corpus. Never is there any escape from that burden of consulting – of reading and acting in accordance with – the corpus. (Malan 2012: 278)

Die ander saak waarop Malan in hierdie verband ons aandag vestig, is die skeiding tussen opsteller en uitvoerder. Hy praat op bladsy 277 van “temporal distance”. Die oppergesag van die reg veronderstel dat papier of die ekwivalent daarvan tussen opdraggewer en uitvoerder *ingedruk* word.

’n Interessante geval van die vermoë om skriftelike reëls te volg is “notelees”. Dit vorm een van die pilare waarop formele klassieke musiekopleiding berus. In klassieke musiek is die tradisie dat jy nie van die geskrewe partituur afwyk nie. Terselfdertyd probeer die kunstenaar, veral as hy of sy goed is, ’n eie vertolking van die werk gee. Weereens: as ’n mens die letter ernstig opneem, sluit dit nie vertolking uit nie.

GRONDWETLIKHEID

Suid-Afrika is ’n groot en diverse stelsel. Die revolusie wat ons beleef het, was oënskynlik grondwetlik. Ons het ’n geskrewe grondwet wat in sekere sin die stelsel fundeer. ’n Mens sou natuurlik ook die grondwetlike handeling self as die swaartepunt van die oorgang kon sien, maar vir my doel gaan ek sê dat dit eintlik die produk was wat saak maak. Politici kan hiervan verskil – die feit dat daar ooreenkoms was en die toegeneentheid wat daardeur gewys is, kan vir hulle belangriker wees as die teks waaraan die opstellers so hard gewerk het. Vir politici is die ondertekening van ’n internasionale ooreenkoms dalk belangriker as die inhoud daarvan. Op kort termyn het hulle gelyk. Die kort termyn is egter maar kort. Die wisselwerking tussen enersyds die Nasionale Party en sy staatsdiens en andersyds die ANC en ander partye wat by Kempton Park, D’nyala en elders plaasgevind het, was belangrik, maar sonder ’n geskrewe, gesaghebbende produk was dit maar net die manewales van die elite. Die perspektief op die Grondwet verskil, om te veralgemeen, afhangende van die professionele hoek waaruit dit kom. Die tipiese politikus, die staatsamptenaar en die juris kyk elkeen op sy eie manier na die Grondwet. Hierdie artikel neem die perspektief van die amptenaar, maar nie van een wat sy eie beroep se huidige propaganda, soos blyk uit die aanhaling van Cloete en De Coning hierbo, glo nie. Dit spreek vanself dat nóg die politikus, nóg die juris, nóg die amptenaar in ’n demokratiese staat die Grondwet as sy besitting kan hanteer.

Lourens du Plessis bespreek in 2000 in ’n voordrag die Grondwet as geheue en as belofte. Die Grondwet as geheue kan óf ’n monument óf ’n gedenkteken wees. “Monuments and memorials are aesthetic creations. There is no reason why a constitution cannot be the same” (Du Plessis

2000:386). Wat moet die verkrygingsamptenaar hiervan maak as sy in gehoorsaamheid aan artikel 217 kantoorakkommodasie vir die Polisiediens moet huur? Du Plessis se bespreking is presies die benadering wat ek nie aanbeveel nie.

Die huidige probleem met die grondwetlike diskoers in die openbare ruimte is – en ek waag dit om te sê – dat dit uiters selde oor die letter gaan. Uit die honderde verwysings na sy artikel blyk die hermeneutiek van iemand soos Karl Klare (Klare 1998) baie interessanter vir geleerdes te wees as dit wat in die Grondwet geskryf staan. Hoewel transformasie nou ons almal se taak geword het, kom die term “transformasie” byvoorbeeld nie in een substantiewe bepaling van die Grondwet voor nie. Die saak waaroor dit gaan, word na bewering deur artikel 9(2) aan ons opgedra in die volgende woorde:

Gelykheid sluit die volle en gelyke genieting van alle regte en vryhede in. Ten einde die bereiking van gelykheid te bevorder, kan wetgewende en ander maatreëls getref word wat ontwerp is vir die beskerming of ontwikkeling van persone, of kategorieë persone, wat deur onbillike diskriminasie benadeel is.

Hierdie artikel van die Grondwet handel egter oor gelykheid, nie oor transformasie nie. Daar is spanning tussen transformasie en gelykheid, want transformasie beteken in die onderhawige konteks duidelik dat wit mense nie gelyk met swart mense behandel word nie. Strauss (2012:415, 416) skryf die volgende:

Since sections 9(2) and 9(3) leave room for “fair discrimination” the equality lying at the basis of normal declarations of basic human rights is clearly threatened. The only acceptable way to justify this apparent contradiction in the constitution is to employ the distinction between constitutive and regulative legal principles. (Strauss 2012: 415)

...

However, when affirmative action is interpreted as a permanent condition it loses its regulative meaning and turns into a constitutive stipulation, radically in conflict with the constitutive legal principles entailed in the equality presupposed by the modern idea of basic human rights. (Strauss 2012: 416)

(Sien ook Strauss 2009:589 en verder; dit heet “Equity and transformation – a case study”.)

Die obsessie met verteenwoordigendheid (waarskynlik) en die hantering van die taalklousule (beslis) eerbiedig ook nie die letter van die wet nie. Stukke van die Grondwet word skynbaar met verloop van tyd uitgedink.

In die lig van die tema van hierdie stuk is artikel 39 van die Grondwet baie interessant, veral omdat die woord “gees” daarin voorkom. Ek haal die eerste twee subartikels aan:

39 Uitleg van Handves van Regte

(1) By die uitleg van die Handves van Regte —

(a) moet ’n hof, tribunaal of forum die waardes wat ’n oop en demokratiese samelewing gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid ten grondslag lê bevorder;

(b) ...

(c)...

(2) By die uitleg van enige wetgewing, en by die ontwikkeling van die gemene reg of gewoontereg, moet elke hof, tribunaal of forum die gees, strekking en oogmerke van die Handves van Regte bevorder.

Vergelyk ook die inleidende sinsdeel van artikel 36:

36 Beperking van regte

(1) Die regte in die Handves van Regte kan slegs kragtens 'n algemeen geldende regsvoorskrif beperk word in die mate waarin die beperking redelik en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid, met inagneming van alle tersaaklike faktore...

Wat 'n oop en demokratiese samelewing is, word natuurlik nie in die Grondwet omskryf nie, soos ook nie wat die gees en waardes van die Handves is nie. Wie sal dan bepaal wat hierdie dinge beteken? In die finale instansie diegene met mag, veral hulle wat in staat is om die regters van die Konstitusionele Hof aan te stel. En hier het ons die probleem met die gees van die wet of selfs die gees van 'n regulasie wat nie in skrif vervat is nie.

Die gees van die Grondwet is 'n mite. Die Grondwet is die resultaat van wedywering gedurende die grondwetlike onderhandelinge. Daar is nie 'n gees van die Grondwet nie, maar polities gesproke ten minste twee geeste. Dit geld veral die sogenaamde Tussentydse Grondwet van 1993. Die gees van gelyke geleentheid streef teen die gees van regstelling en verteenwoordigendheid. 'n Mens kan, sonder om die gedeelde doelwitte te ontken, party van die grondwetlike bepalings lees as politieke oorwinnings vir die een of die ander party by die onderhandelinge. 'n Voorbeeld hiervan is die vyf beginsels van openbare verkryging waarna ek hierbo verwys het. Die tweede, billikheid, maak die deur oop vir regstellende aksie by die toekenning van kontrakte, terwyl die ander beginsels in artikel 217(1) 'n mate van beskerming aan blanke besighede sou bied indien daardie beginsels ernstig genoeg opgeneem sou gewees het.

'n Minder duidelike geesteswedywering tydens die skryf van die jongste twee grondwette was dié tussen verskillende ideologiese tendense in die ANC. Ek postuleer in hierdie verband die bestaan, wat openbare finansies betref, van wedywering tussen 'n linkse of populistiese gees aan die een kant en 'n konserwatiewe siening van openbare finansies aan die ander kant (sien artikel 73(2) van die Grondwet en die bespreking deur Pauw 2011) en 'n wedywering tussen tradisionele leiers en maatskaplik progressiewe elemente in die ANC. Die Grondwet kan nou wel nie tereg sê "My naam is legio" nie, maar kan definitief ook nie op onbesproke geestelike integriteit aanspraak maak nie.

Maghebbers het 'n sekere beheer oor die ongeskrewe gees van die Grondwet wat hulle glad nie oor die letter daarvan het nie. "Wat ek geskrywe het, het ek geskrywe", sê Pontius Pilatus. Dit stel hom bloot. As maghebbers nie van die gees van 'n wet of bepaling hou nie, dan word die gees 'n vlietende asempie. Die taalklousule in die Grondwet is 'n baie goeie voorbeeld hiervan. Die geskrewe en ongeskrewe gees van die taalklousule, veral as dit saamgelees word met die bepaling in die 1993-Grondwet, is duidelik dié van die gelykheid van tale. Hierdie gees het lankal in nasionale staatsdepartemente en by instansies soos die meeste hoër onderwysinstellings verdamp.

BELEIDSDIVERGENSIE

Letterlike wetsgehoorsaamheid is in die publieke administrasie, soos elders, nie 'n eenvoudige saak nie. Daarom moet die tema van hierdie stuk met versigtigheid en deeglikheid benader word. Beleidsvoorskrifte wat in wetgewing vervat is, moet toegepas word. Die Grondwet moet gehoorsaam word, maar dit is nie altyd duidelik wat dit in die praktyk beteken nie, vandaar die noodsaaklike behoefte aan onder andere beoefenaars van die staatsreg. Nasionale wetgewing moet byvoorbeeld deur regulasies in 'n streek konkreet gemaak word (sien Carter, Weible, Siddiki, Brett & Chonaiew 2015) en die amptenaar wat direk met die publiek werk (die sogenaamde *street level bureaucrat*), moet ook die wetgewing of beleid wat daardie interaksie reël, in besondere gevalle toepas. (Hieroor is daar 'n uitgebreide literatuur; sien byvoorbeeld Gofen 2013.) In die

praktyk ontstaan die vraag dus gedurig of administratiewe voorskrifte afwyk van of in ooreenstemming is met die magtigende wetgewing of oorhoofse beleid. Gofen skryf: “Street-level divergence is considered inevitable in the implementation of policy ... and is entwined with policy ambiguity and vagueness, as well as with street-level discretion ...” (Gofen 2013:473); hy haal ook May en Winter aan (Gofen 2013:475), wat sê “it is now well accepted that the actions at the frontline of policy do sometimes, if not often, differ from the intentions of higher ups”. Oor die algemeen het die akademiese Publieke Administrasie-gemeenskap geen probleem hiermee nie; hulle is volgens my ondervinding trouens geneig om dit goed te keur. Dit geld in nog groter mate vir die amptenare self, vermoed ek. (Die leser sal uit die strekking van hierdie teks maklik kan aflei dat die skrywer daarvan nie noodwendig hierdie sentimente onderskryf nie.)

Wanneer die amptenaar wat die laaste besluite in die beleidsketting neem, wel wetsgehoorsaam wil wees, moet sy oor bepaalde vermoëns beskik. Die versoening van plaaslike omstandighede (en dikwels die vereistes van ’n professie) met algemene bepalings is intellektueel uitdagend, en wanneer ’n minister voort saam met die senior amptenare regulasies ingevolge ’n wet maak, verg dit ’n besondere soort intelligensie om wetsgehoorsaam te wees. ’n Mens moet dan kan onderskei tussen verskille wat aan omstandighede toe te skryf is, byvoorbeeld wanneer verskillende provinsies verskillend aan wetgewing uiting gee, en verbesondering wat *ultra vires* sou wees. Dit gaan duidelik om sowel die lees van die letter as die lees van die doel van die magtigende wetgewing. Ons praat hier van die professionele bedrewenheid van die senior staatsamptenaar, wat in die samelewing ’n sleutelrol in oplettheid na die letter speel.

WIE LET OP DIE LETTER?

Geskrewe voorskrifte veronderstel die vermoë om te lees en te verstaan. Dit bring ’n mens by die vraag na watter soort mens op die letter let. Ook hier tel situasie. Die oplettheid wat van die uitvoerende gesag, die amptenaar en die gewone burger verwag word, verskil, maar die een wat let op die letter, is altyd die wetsgehoorsame burger. Die feit dat die term “wetsgehoorsame burger” waarskynlik ouderwets aandoen, sê eintlik alles. Dit sluit my saak! Die persoon wat let op die letter, is iemand met agting vir gesag. Dit is die opgevoede persoon wat geleer het om aandag te gee aan die fyn punte van ’n teks of ’n formule of ’n partituur of ’n breipatroon of ’n preek. Dit gaan oor intelligensie. Dit gaan oor lees. Dit is duidelik ’n persoon wat objektiwiteit nastreef. Dit is ongelukkig dalk ook ’n pedantiese, dogmatiese, fundamentalistiese of obsessiewe persoon: ’n letterkneg – een wat met sy vinger op die teks druk en sê: “Kyk, hier staan dit, Dominee!” Paulus skryf aan die Korinthiërs: “Die letter maak dood, die Gees maak lewend” (2 Korinthiërs 3:6). Die letter van ’n bepaling het ’n konteks, en wie die letter bo die konteks ag, is ’n letterkneg. (In die geval van Paulus is die konteks ’n nuwe verbond wat die ou verbond verhef.)

Ewenwel, as ’n mens by die munisipale lisensiekantoor kom en daar is reeds ’n tou mense op ’n sekere plek, maar jy gaan staan langsaan by die bordjie “Queue here”, waar daar geen tou is nie, gaan jy nie eerste bedien word nie. Jy sal ook antisosiale gedrag openbaar as jy daarop aandring om eerste bedien te word. My aanmoediging om die letter te gehoorsaam moet dus ook binne konteks verstaan word, en dié konteks is die lettergeringskattende Suid-Afrika van 2015.

ONDERBROKE EWEWIG

Die feit dat ’n reël op skrif is, maak dit nie noodwendig ’n goeie reël nie. Heelwat regulasies wat deur die uitvoerende gesag uitgevaardig is, is al in die Suid-Afrikaanse howe ter syde gestel, ook voor 1994. Die feit dat ’n kontrak op skrif is, beteken nie dat dit die bedoeling van die partye reg

verwoord nie. Wat moet 'n mens met onvanpaste reëls maak? Wat moet 'n mens doen met kontrakte wat na die letter, maar onbillik, afdwing word? Ek het nie die blindelinge nakoming van reëls en regulasies deur die amptenaar in gedagte nie. Ongeldige reëls, byvoorbeeld dié wat ongrondwetlik of moreel totaal onbillik is, moet nie nagekom of toegepas word nie. Die amptenaar moet natuurlik let op die moontlike onwettigheid en immoraliteit van voorskrifte, en hiervoor is aandag aan die letter noodsaaklik. Senior staatsamptenare behoort vir hierdie taak opgewasse te wees. Die bekwaamheid, in beginsel, van amptenare om so 'n taak te verrig word deur byvoorbeeld artikel 64(2) van die Wet op Openbare Finansiële Bestuur 1 van 1999 erken. Dit bepaal die stappe wat rekenpligtige beamptes moet doen as hulle vermoed dat hulle 'n onregmatige opdrag van die uitvoerende gesag gekry het.

Onvanpaste reëls wat wel wettig is, moet verander word deur middel van formele wetlike prosesse. Tot tyd en wyl dit gebeur het, moet wettige reëls nagekom word. Die situasie wat geld, is dié van onderbroke ewewig (*punctuated equilibrium*), om 'n konsep uit die biologie (en die begrotingsteorie – sien Baumgartner, Jones & Mortensen 2014) te leen. Dit dui op 'n stabiele toestand oor tyd (stasis) wat dan op 'n punt 'n groot verandering ondergaan en dan weer in ewewig gaan. Om redes wat in hierdie artikel aangedui word, is die inkrementele verandering van reëls deur oortreding en onbruik nie aangewese vir die *Gesellschaft*, Suid-Afrika in 2015, nie. Die nakoming van onberade reëls in dié fase van ewewig is een van die kostes van beskawing en van demokrasie.

MAAR ONS IS GEHOORSAAM!

Daar is 'n goeie skeut ironie in die maatskaplike omstandighede na aanleiding waarvan hierdie stuk geskryf is. Terwyl ons op die pad, op die rugbyveld, in die publieke administrasie en die openbare ruimte oor die algemeen al hoe minder letterlike wetsgehoorsaamheid beoefen, is ons in baie opsigte 'n gedweë klomp mense. Universiteitsdosente het hulle waarskynlik nog nooit in die geskiedenis so gedweë aan burokratiese onsin onderwerp as wat tans die geval is nie. En wat van transaksies wat van rekenaarprogramme afhanklik is, byvoorbeeld die aankoop van 'n boek oor die Internet of die aanlynaansoek om 'n visum? As 'n mens nie presies reg klik of die spasies tussen die letters presies reg invul nie, as jy nie jou wagwoord onthou of jou nommer gereed het nie, as jou blaaiër nie bygewerk is nie, word jy gestuit. Gelukkig kan ons darem nog koop! As mens net sekuur genoeg kan klik.

BIBLIOGRAFIE

- Baumgartner, F.R., Jones, B.D. & Mortensen, P. B.. 2014. "Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking". In Sabatier, P.A. & Weible, C. (eds). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, pp. 59–104.
- Buyts, F. 2015. *Wanneer regstelling oorheersing word*. Afriforum, www.afriforum.co.za/wanneer-regstelling-oorheersing-word/[3 November 2015].
- Carter, D.P., Weible, C.M., Siddiki, S.N., Brett, J. & Chonaiew, S. M. 2015. Assessing policy divergence: how to investigate the differences between a law and a corresponding regulation. *Public Administration* 93(1):159–176. DOI: 10.1111/padm.12120.
- Cloete, F. & de Coning, C. (eds). 2011. *Improving public policy: theory, practice and results*. Pretoria: Van Schaik.
- De Beer, C.S. 2014. Reading: the understanding and invention of meaning. In Wessels, J.S., Pauw, J.C. & Thani, X.C. (eds). *Reflective public administration: context, knowledge and methods*. Pretoria: Unisa Press, pp. 207–232.

- Debray, R. 1996. *Media manifestos: on the technological transmission of cultural forms.*, London & New York: Verso.
- Du Plessis, L. 2000. The South African Constitution as memory and promise. *Stellenbosch Law Review*, 11(3):385--394.
- Fagan, A. 1995. In Defense of the obvious: ordinary meaning and the identification of constitutional rules. *South African Journal on Human Rights*, 11: 545–570.
- Fagan, A. 2010. The secondary role of the spirit, purport and objects of the Bill of Rights in the common law's development. *The South African Law Journal*, 127(4):611–627.
- Garcia, S.M., Chen, P. & Gordon, M. 2014. The letter versus the spirit of the law: a lay perspective on culpability. *Judgment and Decision Making*, 9 (5): 479–490.
- Gordon, M. 2011. *The letter versus the spirit of the law*. University of Michigan Honours Thesis <http://hdl.handle.net/2027.42/85273> [2015-04-17].
- Gofen, A. 2013. Mind the gap: dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24:473–493. doi: 10.1093/jopart/mut037.
- Klare, K.E. 1998. Legal culture and transformative constitutionalism. *South African Journal on Human Rights*, 14(1):146–188.
- Malan, K. 2012. The rule of law versus *decisionism* in the South African constitutional discourse. *De Jure*, 45(2):272–305.
- May, P.J., & Winter, S.C.. 2009. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19:453–476.
- National Endowment for the Arts. 2007. *To read or not to read – a question of national consequence*. Washington: National Endowment for the Arts.
- Pauw, J.C. & Wolvaardt, J.S. 2009. Multi-criteria decision making in public procurement – a plan from the South. *Politeia*, 28(1):66–88.
- Pauw, J.C. 2011. Will the Money Bills Amendment Act enhance the power of the purse in South Africa? *Politeia*, 30(3):55–73.
- Public Protector, South Africa. 2011. *Against the rules*: Report No.33 of 2010/11.
- Strauss, D.F.M. 2012. Democracy and equity: the idea of the just state (Rechtsstaat) before and after 1994. *South African Journal of Philosophy*, 31(2):405–418.
- Strauss, D.F.M. 2009. *Philosophy: discipline of the disciplines*. Grand Rapids, Michigan: Paideia Press.
- Tönnies, F. 2001 (1887). *Community and Civil Society*, J. Harris, J. (ed.), translation by Harris, J. and Hollis, M. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiechers, M. 2015. Persoonlike mededeling op 2015-04-17.
- Worldrugby.org. 2015. *Reëls van die spel. Rugby*. <http://laws.worldrugby.org/index.php?law=20&language=AF> [27 September 2015].