

*Vonnisbespreking / Case note*

---

*Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others*<sup>1</sup> — Hofreëls vir die voer van 'n groepsgeeding?

1. Inleiding

'n Groepsgeeding is 'n prosedure vir die akkomodering van litigasie gebaseer op gemeenskaplike (dieselfde) feite- en/of regsrae ingestel of verdedig deur 'n verteenwoordiger namens 'n definieerbare groep persone. Groepsgeedingvoering was tot voor die inwerkingtreding van die tussentydse *Grondwet* 200 van 1993 grootliks onbekend aan die Suid-Afrikaanse reg. Die tussentydse *Grondwet* het die posisie verander deur burgerskap aan groepsgeedingvoering te verleen. Dié posisie is ook in artikel 38 (gelykluidend aan artikel 7 van die tussentydse *Grondwet*) van die finale *Grondwet* 108 van 1996 oorgeneem.<sup>2</sup> Die aanwending van die prosedure is egter tans alleen beperk tot die beskerming van regte in die *Grondwet* verskans.<sup>3</sup>

---

1 2001(4) SA 1184 (SCA).

2 De Bruin 2001:62.

3 "The category of persons empowered to do so (that is, bring a constitutional matter to a competent court of law) is broader than the category of persons who have hitherto been allowed standing in cases where it is alleged that a right has been infringed or threatened, and to that extent the section demonstrates a broad and not a narrow approach to standing." *Ferreira v Levin NO and Others; Vryenhoek and Others v Powell NO and Others* 1996 (1) SA 984 (CC):par 167, 205, 229. Sien ook par 165 waar die hof verklaar: "Whilst it is important that this court should not be required to deal with abstract and hypothetical issues, and should devote its scarce resources to issues that are properly before it, I can see no good reason for adopting a narrow approach to the issue of standing in constitutional cases. On the contrary, it is my view that we should rather adopt a broad approach to standing. This would be consistent with the mandate given to the court to uphold the Constitution and would serve to ensure that the Constitutional rights enjoy the full measure of the protection to which they are entitled. Such an approach would also be consistent in my view with the provisions of section 7(4) of the Constitution on which counsel for the respondents based his argument." Sien ook *Dawood and Another v Minister of Home Affairs and Others; Shlalabi and Another v Minister of Home Affairs and Others; Thomas and Another v Minister of Home Affairs and Others* 2000 (1) SA 997 (C); *Port Elizabeth Municipality v Prut NO and Another* 1996 (4) SA 318 (ECD):325; *Beukes v Krugersdorp Transitional Local Council and Another* 1996 (3) SA 467 (W):473, 474; *Du Plessis and Others v De Klerk and Another* 1996 (3) BCLR 658 (CC):par 131.

Die Suid-Afrikaanse Regskommissie is reeds voor die inwerkingtreding van die tussentydse *Grondwet* getaak om ondersoek in te stel na die veroorlowing van die gebruik van groepsgedinge binne Suid-Afrikaanse konteks. Die ondersoek is aansienlik vergemaklik deurdat die tussentydse *Grondwet* tydens die publikasie van die werkdokument<sup>4</sup> hieroor reeds die gebruik daarvan vir litigasie ten opsigte van regte verskans in die Handves van Regte veroorloof het. Die werkdokument en die daaropvolgende verslag<sup>5</sup> het die algemene uitbreiding van die aanwending daarvan by wyse van die promulgasie van 'n konsepwet, soos in die verslag<sup>6</sup> aangeheg, aanbeveel. Indien die aanbevelings aanvaar word, sal die aanwending van die prosedure gevolglik nie langer tot litigasie rakende regte verskans in die Handves van Regte beperk wees nie en sal sodanige wet die prosedure rakende die gebruik en aanwending daarvan reël.

Hoewel die voorgestelde konsepwet van die Regskommissie so 'n prosessuele raamwerk daarstel, is daar tot op hede geen regsrag daaraan verleen nie. Gevolglik is howe na 1994 gekonfronteer met 'n nuwe, vreemde en onbekende vorm van litigasie sonder 'n prosessuele raamwerk vir die gebruik daarvan. Teen hierdie agtergrond het die hof in *The Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape Provincial Government and another v Ngxuza and others*<sup>7</sup> riglyne vir die gebruik en aanwending daarvan gegee. Hierdie beslissing is 'n appèl teen die Oos-Kaapse beslissing gelewer in *The Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape Provincial Government and another v Ngxuza and others*.<sup>8</sup>

## 2. Die feite van die saak

Hier het vier applikante 'n aansoek tot die hof gerig vir die herinstel van maatskaplike toelae wat hulle ingevolge die *Wet op Maatskaplike Bystand* 59 van 1992 ontvang het en wat sonder enige kennisgewing deur die Oos-Kaapse Provinsiale Regering gestaak is. Die applikante het ook 'n aansoek gerig om 'n groepsgeding kragtens die bepaling van artikel 38(c) van die *Grondwet* namens duisende ander benadeeldes in 'n soortgelyke posisie as hulle te bring. Laasgenoemde artikel maak voorsiening vir groepsgedinge waar inbreuk gemaak is op 'n reg in die *Grondwet* verskans of waar sodanige inbreukmaking dreig.<sup>9</sup>

---

4 Republiek van Suid-Afrika 1995. Sien ook De Vos 1996:639, 641.

5 Republiek van Suid-Afrika 1998.

6 Republiek van Suid-Afrika 1998.

7 Saaknommer 493/2000:2.

8 2001 (2) SA 609 (E).

9 *Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others*:1191-1192.

### 3. Behoefte binne Suid-Afrikaanse konteks

Hierbo is reeds daarop gewys dat groepsgedingvoering tot redelik onlangs onbekend aan die Suid-Afrikaanse reg was.<sup>10</sup> Groepsgedinge het in die Verenigde State van Amerika ontstaan en aldaar beslag gekry. Hierdie prosedure gee erkenning aan die kompleksiteit van die moderne samelewing en poog om die probleme rakende hoë litigasiekoste aan te spreek. Volgens die hof veroorloof veral laasgenoemde die gebruik van groepsgedinge binne Suid-Afrikaanse konteks deurdat die oorwig van die bevolking arm is en as gevolg daarvan nie toegang tot die regspleging kan verkry nie:

It is precisely because so many in our country are in a 'poor position to seek legal redress', and because technicalities of legal procedure, including joinder, may unduly complicate the attainment of justice ...<sup>11</sup>

Voor die aanvaarding van die Grondwet het die gemeenregtelike vereistes vir *locus standi* gegeld, naamlik dat 'n litigant oor 'n direkte, persoonlike of voldoende belang in 'n geding moet beskik om 'n party daartoe te wees.<sup>12</sup> Waar partye 'n gemeenskaplike belang in 'n saak gehad het, kon hulle wel van voeging gebruik maak. Die prosedure en vereistes daaraan verbonde is egter volgens die hof nie geskik om massas persone wat verspreid en onbekend aan mekaar is vir doeleindes van litigasie te akkommodeer nie. Daarom die behoefte aan 'n 'affirmative technique' om alle belanghebbende persone op ander geskikte wyses te 'voeg' of bymekaar te bring.<sup>13</sup>

### 4. Ontwikkeling van die prosedure

Hoewel artikel 38(c) van die *Grondwet* die gebruik van groepsgedinge veroorloof bestaan daar tans geen riglyne rakende die implementering en ontwikkeling daarvan nie. Gevolglik moes die hof, met inagneming van die gees, strekking en oogmerke van die Handves van Regte, riglyne vir die gebruik daarvan stel.<sup>14</sup>

---

10 Sien paragraaf 1.

11 *Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others*:1194.

12 "The *popularis actio* of the Roman law is not recognised in our procedure. It became obsolete in Holland more than two centuries ago ... The principle of our law is that a private individual can only sue on his behalf, not on behalf of the public. The right which he seeks to enforce, or the injury in respect of which he claims damages, or against which he desires protection, will depend upon the nature of the litigation. But the right must be available to him personally, and the injury must be sustained or apprehended by himself." *Director of Education, Transvaal v McCagie and Others* 1918 AD 616:621. Sien ook *Beukes v Krugersdorp Transitional Local Council and Another* 1996 (3) SA 4657 (W):473; *Contralesa v Minister for Local Government, Eastern Cape* 1996 (2) SA 898 (TkSC):904-905; *Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others* 2001 (2) SA 609 (E):629; De Vos 1984:107.

13 *Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others*:1194.

14 *Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others*:1196. Sien ook artikel 39(2) van die *Grondwet* 108 van 1996.

In die daarstel van sodanige riglyne het die hof *a quo* hom veral laat lei deur die *Federal Rules of Procedure* (VSA), die voorstelle van die Suid-Afrikaanse Regskommissie en *Order 15, Rule 12* (Engeland). Die hof *a quo* het dit egter benadruk dat die gebrek aan 'n prosessuele raamwerk tot talle praktiese probleme aanleiding kan gee. Vir doeleindes van bespreking word die volgende handige opsomming van hierdie probleme deur die hof gegee:

... (a) the “floodgates” argument — that the courts will be engulfed by interfering busybodies rushing to court for spurious reasons; (b) the classification difficulty — that often the common interest of the applicants and those they seek to represent will be broad and vague; (c) the “different circumstances” argument — that seen from the respondent side the person seeking relief must be treated differently; (d) the “res judicata” difficulty — that some members of the group may not wish to associate themselves with the representative litigation and (e) the “practical impossibility” argument — that it is impossible for the courts to deal with cases involving thousands of people and that it would adversely affect the public administration if scarce resources have to be used to defend such cases in court.”<sup>15</sup>

(a) Die ‘floodgate’ argument

Die moontlikheid van sodanige gebeure is aldus die hof *a quo* gering. Voorts kan hierdie tipe probleem, indien dit wel sou voorkom, effektief deur die hof in 'n sertifiseringsfase aangespreek word.<sup>16</sup>

Voorts verwys die hof *a quo* met goedkeuring na die volgende *dictum* wat in *Wildlife Society v Minister of Environmental Affairs & Tourism*<sup>17</sup> onderskryf is:

It is well, however, to bear in mind a remark made by Mr Justice Kirby, President of the New South Wales Court of Appeal ... namely that it may sometimes be necessary to open the floodgates in order to irrigate the arid ground beneath below them. I am not persuaded that to afford *locus standi* to a body such as the first applicant in circumstances such as these would be to open the floodgates to a torrent of frivolous or vexatious litigation against the State by cranks or busybodies. Neither am I persuaded, given the exorbitant costs of Supreme Court litigation, that should the law be so adapted cranks and busybodies would indeed flood the courts with vexatious or frivolous applications against the State. Should they be tempted to do so, I have no doubt that an appropriate order of costs would soon inhibit their litigious ardour.

15 *Ngxuza and Others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):623.

16 “But I also think that the possibility of unjustified litigation can be curtailed by making it a procedural requirement that leave must be sought from the High Court to proceed ... before embarking on this road.” *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):624.

17 1996 (3) SA 1095 (Tk):1106 D-G soos aangehaal op 642 van *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E).

(b) Die klassifikasie probleem

Ook hierdie probleem kan effektief deur 'n sertifiseringsfase aangespreek word. Die bepaling van 'n gemeenskaplike belang wat groepsgedingvoering regverdig, sal aan die hand van die feite van elke saak geskied. Hierdie belang moet verband hou met die beweerde inbreukmaking op 'n fundamentele reg soos vereis deur artikel 38 (Wet 108 van 1996).<sup>18</sup>

(c) Verskillende omstandighede

Volgens die hof rus die *onus* op die applikante om aan te toon dat 'n gemeenskaplike reg aangetas is. Waar die applikante hulle van sodanige bewyslas kwyt, kan die respondent aantoon dat verskillende verwere van toepassing is. Die hof *a quo* is egter van mening dat die bewys daarvan nie noodwendig die gebruik van groepslitigasie uitsluit nie.<sup>19</sup>

(d) Die *res judicata*-argument

Die ondervanging van die probleem is opgesluit in die skep van prosedures wat aan soveel as moontlik persone die geleentheid bied om hulle met die litigasie te assosieer. Die hof *a quo* stel voor dat gepaste kennis daaromtrent aan die lede van die groep gegee moet word wat hulle in staat sal stel om hulself met die voorgestelde litigasie te assosieer of daarvan te distansieer.<sup>20</sup>

(e) Praktiese onmoontlikheid

In antwoord op dié punt verklaar die hof:

If there is a clearly defined class of people who have been wronged in the manner required by s 38, it is no answer for either the judicial or administrative arms of government to say that it will be difficult to give them redress. If it means that Courts will have to act in new and innovative ways to accommodate them, then so be it.<sup>21</sup>

Laasgenoemde dui daarop dat die howe by gebrek aan 'n prosedurele raamwerk bereid is om by wyse van die stel van presedente die probleem aan te spreek. Bogenoemde bespreking dui voorts daarop dat die hof *a quo* 'n besondere premie plaas op 'n sertifiseringsfase om die tipe probleme soos hierbo uiteengesit, aan te spreek.

## 5. Vereistes vir die instel van 'n groepsgeding

Groepsgedingvoering word deur 'n aansoek om sertifisering voorafgegaan. Hierdie fase het ten doel om die hof die geleentheid te bied om die geskiktheid van groepsgedingvoering vir die beoogde litigasie, met inagneming van die

18 *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):624.

19 *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):624.

20 *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):624.

21 *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):625.

feite- en regsrae van die saak, in oorweging te neem. Sodoende word 'n geleentheid geskep om praktiese probleme rakende litigasie uit te wys en dit, waar moontlik, aan te spreek. Sertifisering het ook ten doel om die beskerming van alle groepslede te verseker. Daarom verleen wetgewing<sup>22</sup> of hofreëls<sup>23</sup> wat in ander jurisdiksies die prosedure reël die bevoegdheid aan howe om enige gepaste bevele en/of instruksies rakende die beoogde litigasie te gee.

Sertifisering geskied by wyse van 'n voorlopige aansoek waarin die applikant die gronde vir die geding, gerugsteun deur die nodige ondersteunende verklarings en dokumente, uiteensit.<sup>24</sup> Die aansoek deur die applikante het bestaan uit 'n aansoek in eie naam vir die gevraagde regshulp asook 'n aansoek om verlof om litigasie by wyse van 'n groepsgeding namens ander eisers in 'n soortgelyke situasie in te stel.<sup>25</sup>

Artikel 38(c) vereis ook die bestaan van 'n groep of klas persone. Met inagneming van die feite soos in paragraaf 2 hierbo uiteengesit, verklaar die hof dat die bestaan van 'n klas of groep persone *in casu* bewys is waarvan die omvang so talryk is dat voeging prakties onmoontlik is. Voorts het die applikante ook aangetoon dat feite- of regsrae in geskil gemeenskaplik is aan dié van die groep en dat die eise deur die applikante verteenwoordig tipies is van dié deur die groep verteenwoordig. Laastens is ook aangetoon dat die applikante deur middel van hul gekose regsverteenvoerders die belang van die groep op 'n billike en toereikende wyse kan verteenwoordig.<sup>26</sup>

Hoewel geen vereistes vir die bestaan van groepsgedingvoering buiten artikel 38(c) van die *Grondwet* tans in Suid-Afrika bestaan nie, verklaar die hof dat bostaande voldoende bewys vir die gebruik van die prosedure daarstel.<sup>27</sup> Hierdie vereistes is in wese dieselfde as dié wat in reël 23(a) van die *Federal Rules of Civil Procedure* (VSA) uiteengesit word. Dit stem in hoofsaak ooreen met die vereistes wat deur die Suid-Afrikaanse Regskommissie vir groepsgedingvoering gestel is, naamlik: (1) 'n identifiseerbare groep persone (2) met gemeenskaplike regs- en feitevrae (3) wat deur 'n geskikte persoon verteenwoordig word. Bykomend hier toe word ook vereis dat: (4) die stukke 'n *prima facie* skuldoorsaak daarstel; (5) die aansoek in belang van geregtigheid moet wees en (6) 'n groepsgeding die toepaslike prosedure vir die beregting van die geskil daarstel.<sup>28</sup>

22 Sien byvoorbeeld artikel 8(1) van die *Class Proceedings Act* van 1992 (Ontario).

23 Sien byvoorbeeld reël 23(c)(1) en (4) van die *Federal Rules on Civil Procedure* (VSA) van 1996.

24 Republiek van Suid-Afrika 1998:50; Republiek van Suid-Afrika 1995:62-63, 69-70; De Vos 1996:645.

25 *Ngxuza and Others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and Another* 2001 (2) SA 609 (E):615.

26 *Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others*:1197-1198.

27 *Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others*:1197.

28 Artikel 6(2) van die konsepwet soos uiteengesit in Republiek van Suid-Afrika 1998:vi-vii, 40-41, 49, 90-93; Republiek van Suid-Afrika 1995:64-65.

## 6. Die verteenwoordiger, groepslede en kennisgewing

Die verteenwoordiger wat die geding bring moet die bestaan van 'n groep of klas persone bewys op wie se regte inbreuk gemaak is of ten opsigte van wie se regte inbreukmaking dreig. *In casu* het die hof *a quo*<sup>29</sup> die groep gedefinieer as alle persone woonagtig in die Oos-Kaap wie 'n toelaag ontvang het kragtens die bepalings van die *Wet op Maatskaplike Bystand* 59 van 1992, en wie se toelaag tussen 1 Maart 1996 en die datum van die uitspraak van die hof *a quo*<sup>30</sup> deur die Oos-Kaapse Provinsiale Regering opgeskort of gekanseleer is.<sup>31</sup> Voorts is ook aangetoon dat die applikante en die gedefinieerde groep se reg op billike administratiewe optrede deur die optrede van die Oos-Kaapse Provinsiale Regering geskend is.<sup>32</sup>

'n Verdere vereiste vir die gebruik van groepsgeledingvoering is dat die verteenwoordigers die lede van die groep kennis moet gee van die bestaan van die litigasie. Sodanige kennisgewing moet ook aan lede van die groep die geleentheid bied om hulself met die voorgenome litigasie te assosieer of daarvan te distansieer. Ten einde die besonderhede te verkry van persone wat hulself in 'n soortgelyke situasie bevind het, het die hof *a quo*<sup>33</sup> die Oos-Kaapse Provinsiale Regering beveel om die besonderhede van dié groep persone wat deur hulle op rekord gehou is, aan die applikante te openbaar. Die hof *a quo* het ook beveel dat die applikante kennis van die voorgenome litigasie aan die persone wat binne die trefwydte van die definisie val, moes gee. Dit moes geskied by wyse van 'n publikasie soos deur die hof goedgekeur en voorgeskryf.<sup>34</sup>

Hierdie kennisgewing moet 'n omskrywing van die definisie van die groep, soos deur die hof gegee, asook die regshulp aangevra, insluit. Voorts moet sodanige kennisgewing geleentheid aan die lede van die groep bied om hulself, by wyse van skriftelike kennisgewing, van die beoogde litigasie uit te sluit. Die kennisgewing moet die groep ook uitdruklik daarop wys dat diegene wie nie skriftelik kennis van uitsluiting gee nie, deur die

29 *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):630 en *Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others*:1191.

30 Uitspraak is gelewer op 28 September 2001.

31 *Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another v Ngxuza and others*:1191 en *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):630.

32 Artikel 36 van die *Grondwet* 108 van 1996.

33 *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):633.

34 Kennisgewing moes eerstens geskied deur middel van publikasie in plaaslike koerante. Die applikante moes voorts ook die kennisgewing laat uitsaai het op plaaslike radiostasies. Kennisgewings moes ook aangebring word op prominente plekke by die verskillende welsynkantore in die Oos-Kaap waar pensioene uitbetaal word. Die kennisgewing moes ook versprei word deur kerke en nie-regeringsorganisasies in die Oos-Kaap wat aan die applikante se regsverteenvoerders bekend was. *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):634.

uitspraak voorspruitend uit die beoogde litigasie gebind sal word. Laastens moet die kennisgewing die geleentheid bied aan groepslede wie nie uitsluiting versoek het nie om, indien hulle dit verkies, self aan die litigasie deel te neem.<sup>35</sup>

## 7. Gevolgtrekking

Die hof kom tot die gevolgtrekking dat groepsgeledingvoering voor 1994 onbekend aan die Suid-Afrikaanse reg was. Hoewel die *Grondwet* nou die prosedure formeel erken, is die aanwending daarvan byna tien jaar later, ten spyte van die aanbeveling van die Suid-Afrikaanse Regskommissie, steeds sonder die nodige begroning en reëls vir die aanwending daarvan. Die gebrek aan vordering op die gebied het tot gevolg dat groepsgeledingvoering, wat deur die Grondwet veroorloof word, sonder 'n broodnodige prosedurele raamwerk in die Suid-Afrikaanse reg bestaan. Die onbekendheid van die prosedure voor 1994 moes daarna plek maak vir 'n gebrek aan formele inhoudelike erkenning. Die uitspraak onderstreep 'n duidelike behoefte aan die daarstel van so 'n raamwerk en baan ook die weg vir die aanvaarding van die voorstelle van die Suid-Afrikaanse Regskommissie om hierdie gebrek aan te spreek. Die riglyne vir groepsgeledingvoering in die uitsprake gestel, word by gebrek aan sodanige raamwerk egter verwelkom.

---

<sup>35</sup> *Ngxuza and others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape, and another* 2001 (2) SA 609 (E):629.



## Bibliografie

### DE BRUIN JH

2001. *Groepsgeleding met spesifieke verwysing na ondernemingsregtelike toepassings*. Ongepubliseerde LLM-verhandeling. Bloemfontein: Universiteit van die Vrystaat.

### DE VOS W LE R

1984. *Verteenwoordigende groepsbelange in die siviele prosesreg*. Ongepubliseerde LLM-verhandeling. Johannesburg: Randse Afrikaanse Universiteit.

1992. *Groepsgeledingvoering in Suid-Afrika*. Johannesburg: Randse Afrikaanse Universiteit.

1996. Reflections on the introduction of a class action in South Africa. *Journal of South African Law* 4:639-657.

### EIZENGA MA *et al*

1999. *Class actions law and practice*. Toronto en Vancouver: Butterworths.

### REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

1995. *Die erkenning van 'n klasaksie in die Suid-Afrikaanse reg*. Werkstuk 57, Projek 88. Pretoria: Staatsdrukker.

1998. *The recognition of class actions and public interest actions in South African law*. Projek 88. Pretoria: Staatsdrukker.