

V.

DIE STAATKUNDIG-ADMINISTRATIEWE ONTWIKKELING VAN DIE SENTRAAL-AFRIKAANSE FEDERASIE

I. Inleiding.

Daar hoof skynbaar geen twyfel daaroor te wees dat die Britse beleid beweeg in die rigting van die skepping van selfregerende Afrikastate, met lidmaatskap binne die Gemenebes, waar moontlik. In breë trekke het hierdie ontwikkelingsmoontlikheid, waarvan Ghana reeds die toppunt bereik het, dus ver 'n neiging getoon om deur die volgende fases te gaan:—

- (i) Handelskonsessies aan kompanjies;
- (ii) Indirekte bestuur;
- (iii) Deelname deur inboorlinge aan Plaaslike Regering;
- (iv) Ontwikkeling van demokratiese selfregering deur die vermeerdering van non-offisiële lede in die Wetgewende liggame;
- (v) Toekenning van onafhanklikheid.

Die algemene grondslag hier is dus trusteeskap.

Dit Britse Regering het in die afgelepe tyd verskeie eksperimente en veranderinge in die Koloniale bestuur in Afrika ingelei. Daar was feitlik 'n algemene reorganisasie t.o.v. die bestaande stelsel van naturelleadministrasie — 'n stelsel wat gedurende die eerste helfte van die eeu ontwikkel het. In sekere gebiede in Afrika is die algemene patroon van indirekte bestuur, hoofsaaklik gebaseer op die formule van lord Lugard, opsy geskuif vir 'n groter mate van selfbestuur en toekenning van meer verantwoordelike posisies aan die inheemse bevolkings in die wetgewende en uitvoerende liggame. In ander Britse gebiede is die stelsel van indirekte bestuur geleidelik vervang deur 'n nuwe orde, gebaseer op die algemene beginsel van Westerse demokrasie.

Die stygende vloed van Afrika-nasionalisme, vooruitgang op sosio-ekonomiese gebied en die vordering wat gemaak is betreffende onderwys en beskawing, was ongetwyfeld die bepalende faktore in die proses van die verkryging van groter politieke seggenskap deur die inboorlinge; hulle direkte verteenwoordiging in die wetgewende liggame is vandag reeds 'n vervulde ideaal in meeste van die Britse gebiede.

Groot-Brittanje se beleid vir Afrika skyn vandag in ooreenstemming te wees met die verdrae wat deur hom met inboorlingkapteins en hoofmanne gesluit is gedurende die regeringstydperk van koningin Victoria. Die benoemde verdrae is aangegaan met inboorlinge: „as a consideration for Great Britain watching the interest and general welfare and to protect them from foreign power infiltration, the Natives permitted Great Britain to occupy their land as protectors and to uplift the Natives in education and religion: that when they, the Natives, have been educated and capable of looking after their own territories, Great Britain undertook and agreed to hand back the said territories to the chiefs or their successors for the Natives to govern themselves”.

Bogenoemde ooreenkoms is hoofsaaklik van toepassing op twee van die gebiede wat tans deel van die Federasie vorm, t.w. Noord-Rhodesië en Njassaland. Die derde gebied wat tot Federasie toegetree het, Suid-Rhodesië, was reeds vanaf 1923 'n selfregerende kolonie in teenstelling met die twee noordelike gebiede, wat protektorate is in die sin soos bedoel deur die verdrae.

Hierdie verskil tussen die gebiede is fundamenteel.

Die sg. „partnership”-beleid tussen blankes en inboorlinge is eenstemmig aanvaar deur alle voorstanders van federasie. Tydens die Victoria Falls Conference in 1951 het verteenwoordigers van Groot-Brittanje en die drie gebiede wat gemoeid was met amalgamasie, veral die feit beklemtoon dat federasie in Sentraal-Afrika alleen moontlik sou wees deur onderlinge vennootskap tussen die betrokke rasse-groepe. Met die oog op die fundamentele beleidsverskille wat gevolg is t.o.v. die twee noordelike gebiede in kontras met die vroeër bestaande posisie in Suid-Rhodesië, as selfregerende kolonie, onder die uitsluitlike leiding van blankes, is dit noodsaaklik om die geskiedkundige ontwikkeling van die drie gebiede en die historiese agtergrond van Federasie in oënskou te neem, ten einde 'n goeie beeld te kry van die staatkundig-administratiewe ontwikkeling van die gebied.

II. HISTORIESE AGTERGROND:

Die druk wat deur die Britse regering uitgeoefen is om die federale ontwerp tot werklikheid te bring, ten spyte van teenstrydige menings en teenkantiing van die meerderheid inboorlinge, is die logiese uitvloeisel van 'n reeks gebeure, geïnspireer deur die bespieëlende visies van die kampvegter van imperialisme, Cecil John Rhodes.

(a) Suid-Rhodesië:

Ongeveer honderd jaar gelede was die gebied prakties onbekend aan blankes met uitsondering van 'n paar ontdek-

kingsreisigers. Die gebied wat vandag die Federasie van Sentraal-Afrika vorm, was bewoon deur verskeie inboorlingvolke wat in 'n gedurige oorlogstoestand verkeer het, terwyl hulle vanuit die noorde bedreig is deur Arabiere wat 'n florerende slawehandel gevoer het. Die toestand duur voort tot aan die einde van die 19de eeu met die vestiging van die Britse gesag in die gebied.

(i) British South Africa Company:

Livingstone was die eerste blanke om die Sambeziervier te ontdek, in 1851 en die Victoriawaterval in 1855. Dit was gedeeltelik a.g.v. dié ontdekking, maar eintlik deur die ontdekking van goud in Masjionaland gedurende die sestigerjare, dat die blankes se aandag op die gebied gevestig is. Gedurende 1887 het Cecil Rhodes die Britse Hoë Kommissaris in Kaapstad versoek om die assistent-kommissaris in Betsjoeanaland na die Matabele-opperhoof, Lobengula, te stuur om te onderhandel oor minerale regte met die oog op 'n moontlike verdrag in die verband. In dieselfde jaar het Lobengula 'n sodanige verdrag aangegaan, waarkragtens die alleenreg om minerale te ontgin in sy gebied, aan die Britse Regering toegestaan is. Hierdie toegewing, bekend as die Rudd-Konsessie, het gelei tot die stigting van die „British South Africa Company” wat in 1889 'n koninklike oktrooi verkry het om goeie betrekkinge en ruilhandel met die inboorlinge aan te knoop onder toesig van die Hoë Kommissaris in Suid-Afrika. Kragtens die oktrooi was die „Company” ook by magte „to acquire by any concession, agreement, grant or treaty, all or any rights, interests, au-

thorities, jurisdiction and powers of any kind or nature whatever, including powers necessary for the purpose of government and the preservation of public order”. Dit het gegeld vir die gebied onmiddellik noord van Brits-Betsjoeanaland, noord en wes van die Zuid-Afrikaanse Republiek en wes van die Portugese besitting.

Tot 1894 is Lobengula beskou as 'n soewereine heerser oor sy gebied, en die Britse amptenare het net sekere magte uitgeoefen oor blanke setlaars in die gebied. In 1892 vind daar egter 'n rebellie plaas deur sy onderdane op grond van die feit dat van die setlaars wat hulle daar gevestig het, nie sy toestemming daarvoor verkry het nie. Die rebellie is met wapengeweld onderdruk en die mag van die Matabele is daarmee gebreek. In 1894 het die British South Africa Company direkte administrasie begin uitoefen, onder beheer van 'n administrateur en 'n Raad van Vier. Die aanstelling van hierdie amptenare was onderhewig aan die goedkeuring van die Britse Staatssekretaris. Verdere onluste het voorgekom, waarskynlik oor die kwessie van grondbesit en -gebruik, totdat die Britse Regering self ingryp in 1898. Dit lei tot die daarstelling van 'n Wetgewende Raad bestaande uit bogenoemde en verkose lede, bygestaan deur 'n Resident-Kommissaris as verteenwoordiger van die Britse Regering met sekere omskrewe bevoegdhede. Die Resident-Kommissaris, hoewel direk verteenwoordigend van die kroon, was ondergeskik aan die Company se goewerneur. Van die belangrikste pligte wat hy moes vervul, was o.a. die verwysing van alle ordonnansies wat deur die Wet-

gewende Raad gemaak is, na die Imperiale Hoë Kommissarie in Suid-Afrika. Verder het hy die Hoë Kommissaris bygestaan in 'n adviserende hoedanigheid. Die Hoë Kommissaris het uitgebreide magte besit, veral sover dit die vestiging van naturelle in sekere gebiede aangegaan het. Verder moes hy alle aanstellings van amptenare wat gemoeid was met die administrasie van naturellesake, goedkeur. A.g.v. ernstige aantygings teen amptenare van die Company oor hulle behandeling van die inheemse volke, is daar bepaal dat die „Company government could not impose any disabilities upon the Natives which did not equally apply to Europeans, without the previous consent of the Secretary of State, save in respect of the supply of arms, ammunition, and liquor”.

Een van Rhodes se oogmerke was die verkryging van Verantwoordelike Bestuur vir Suid-Rhodesië. Die konstitusie van 1898 het egter net voorsiening gemaak vir vier verkose lede in die Wetgewende Raad teenoor vyf lede aangesetel deur die maatskappy. Verder is die beheer van naturellesake alleen gereserveer vir die Imperiale Regering. In 1914 is die aantal verkose lede vermeerder na twaalf teenoor ses benoemde lede. Toe die koninklike oktrooi in dieselfde jaar verstreke is, is as alternatief gestel die inkorporasie van Suid-Rhodesië by die Unie. Dit is egter verwerp deur die meerderheid Britse kiesers, sodat die oktrooi van die British South Africa Company verleng is vir 'n verdere tien jaar. In 1922 vind daar weer 'n referendum plaas oor die twee alternatiewe wat voorgehou is aan die kiesers: verantwoordelike regering of inkorporasie

by die Unie van Suid-Afrika. Die uitslag het getoon dat 8,774 kiesers ten gunste was van die eerste alternatief en 5,989 vir die tweede. Vervolgens is Suid-Rhodesië in September 1923 formeel geannekseer deur die Britse Kroon.

(ii) **Selfregering:**

Kragtens die „Letters Patent” uitgereik op 1 Oktober 1923 is verantwoordelike bestuur toegeken aan die kolonie; sekere sake egter, waarvan die belangrikste die wetsontwerpe wat differensiasie teweeg mag bring tussen inboorlinge en blankes, is gereserveer vir goedkeuring deur die Staatsekretaris. Die toetsing oor inboorlingsake is opgedra aan die Britse Hoë Kommissaris in Suid-Afrika, namens die Britse Regering, tot 1937. Sedertdien is hierdie funksie opgedra aan die Staatsekretaris in Engeland.

Die stelsel van verantwoordelike bestuur het voorsiening gemaak vir die oordrag van die uitvoerende funksies van die offisiële benoemde lede na ses ministers (sedert 1948 sewe ministers) wat verantwoordelik sou wees aan die Wetgewende Raad bestaande uit dertig lede. Hoewel daar ook voorsiening gemaak is vir die skepping van 'n tweede wetgewende kamer, wat bewerkstellig kon word deur wetgewing in die verband, het die Buxton-kommissie bevind dat soiets op daardie stadium nie geregverdig was nie, vanweë die klein aantal kiesers. Stemreg is toegesê aan alle Britse onderdane, manlik en vroulik, blank en nie-blank, onderhewig aan 'n inkomste-kwalifikasie en die besit van sekere eiendom. 'n Goewerneur, as verteenwoordiger van die Britse Kroon,

sou aan die hoof van die uitvoerende gesag staan en optree op advies van die kabinet. Verder is alle formele internasionale betrekkinge ten behoeve van die kolonie deur die Britse Regering aangegaan.

(iii) **Administratiewe beleid en praktyk:**

Soos reeds gemeld het die konstitusie van 1923 spesiale voorsiening gemaak vir die beskerming van natuurlike belange en ook vir algemene stemreg. Die praktiese posisie t.o.v. natuurlike spreek egter duideliker veral uit die wetgewing sedert 1923. Dit blyk nl. reeds in die vroeë stadium van die geskiedenis van die nuwe regering dat die patroon van rassebeleid, soos in die Unie van Suid-Afrika gevolg, ook hier nagevolg is, inagnemende natuurlik die verskil in benadering en hantering van die aangeleentheid. Daar was van die begin af 'n gevoel onder die blanke gemeenskap vir rassesseiding, in ooreenstemming met die skepping van natuurlike gebiede, soos in die Unie toegepas. Die Grondkommissie het dan ook sodanige aanbevelings gemaak in sy verslag in 1925; die aanbevelings en bevindinge van die kommissie is in 1930 vervat in die Land Apportionment Act soos gewysig. Daarvolgens is die grondgebied van Suid-Rhodesië verdeel in natuurlike gebiede en blanke gebiede. Okkupasie van grondgebied in die natuurlike gebiede word beperk tot stamnatuurlike, en ander persone wat daar wil woon mag dit doen met spesiale vergunning mits dit in belang van die natuurlike is. Aan die ander kant mag geen natuurlike grond okkupeer, huur of bekom in blanke gebiede nie, behoudens uitsondering deur die wet bepaal.

Die passtelsel vir natuurlike, soos gekonsolideer in die Natives Registration Act van 1936, het eweneens dieselfde patroon gevolg as die bestaande praktyk in die verband in die Unie. So ook is die Natives (Urban Areas) Accommodation and Registration Act No. 6 van 1945, wat voorsiening maak vir die verskaffing van vry huisvesting aan bona fide huisbediendes en sekere vrouens van bediendes en vir doeltreffende kontrole oor werksoekende en besoekende natuurlike deur die plaaslike Owerhede en die registrasie van dienskontrakte, van dieselfde karakter as die Natuurlike (Stadsgebiede) Konsolidasie Wet No. 25 van 1945 wat in die Unie van Suid-Afrika vir die beheer oor binnekoms van natuurlike in stadsgebiede en die doelmatiger administrasie van natuurlike-aangeleenthede in sulke gebiede voorsien.

Die Industrial Conciliation Act van 1934 het in praktyk die uitwerking van die daarstelling van 'n kleurslagboom wat vergelyk kan word met die stelsel soos van krag in die Unie. (D.w.s. sover dit emplojering in bepaalde gebiede aangaan). Die stelsel van natuurlike-administrasie in Suid-Rhodesië is veral gebaseer op die Native Affairs Act van 1928 en toon onmiskenbare tekens van ooreenkoms met die wetgewing van die Unie in die verband. Volgens hierdie wet is die Goewerneur die hoof van alle natuurlike in die gebied en beskik hy oor spesiale magte betreffende die aanstelling van hoofmanne en verdeling en verskuiwing van stamme. Die wet reël verder die posisie van kapteins en hoofmanne asook die pligte wat aan hulle opgedra is.

Die taktiese posisie kom dus samevattenderwys op die volgende neer: Kragtens wet word sowat 40% van Suid-Rhodesië se landbougrond vir die natuurlike-bevolking van bykans twee miljoen opsy gesit, terwyl sowat 50% aan die blanke bevolking van sowat 150,000 toegesê word. Ook bepaal wetgewing in Suid-Rhodesië dat slegs dié natuurlike in stedelike gebiede in die blankes se woonbuurt mag woon, wat deur die aard van hulle werk daartoe verplig word; ander natuurlike in die stadsgebied moet woon in woonbuurtes wat vir hulle afgesonder is. Die Suid-Rhodesiese Nywerheidsversoeningwet sluit in die praktyk natuurlike uit van geskoolde werk in sekere bedrywe.

(b) **Noord-Rhodesië:**

Tot 1899 was hierdie gebied vaagweg ingesluit in die oktrooi van die B.S.A.-maatskappy wat in 1889 verkry is. In 1898 het die maatskappy 'n ooreenkoms aangegaan met Lewanika, die opperhoof van die Barotse-stam. Die ooreenkoms is in 1900 deur die Koloniale Sekretaris bekragtig en kan dus beskou word as 'n verdrag tussen die Britse Regering en die Barotse-stam. Hierdeur is die administrasie van Barotse-land op 'n definitiewe basis geplaas. O.a. is hierdie ooreenkoms beskou as 'n bondgenootskapsverdrag en om die soewereiniteit van die Barotse-opperhoof te erken, is bepaal dat sy magte nie aangetas mag word nie; verder kon geen immigrasie na sy gebied plaasvind sonder sy toestemming nie.

Die Duitse ontdekkingsreisiger, Carl Wiese, het 'n soortgelyke konsessie deur

'u verdrag verkry in die oostelike deel van Noord-Rhodesië, maar dit is later oorgemaak aan die North Charterland Exploration Company. Vyandelikhede tussen 'n groepie blankes en Ngoni-veroweraars in dié deel van Rhodesië het gelei tot die sogenaamde Ngoni-oorlog en dit gee weer aanleiding tot die okkupasie van Noord-Oos-Rhodesië deur die Britse Regering. Sharpe en Thompson het die weg berei vir verdere okkupasie in dieselfde deel van Noord-Rhodesië, met die gevolg dat Noord-oostelike en Noord-westelike Rhodesië teen 1900 onder proteksie van die Britse Regering gestaan het, hoewel dit nog afsonderlik geadministreer is. Die twee gebiede is vervolgens in 1911 geamalgameer as Noord-Rhodesië; die administrasie is egter nog tot 1924 behartig deur die B.S.A.-maatskappy, onderhewig aan die uitoefening van sekere magte deur die Kroon self.

Vanaf 1924 het die gebied onder die direkte beheer van die Britse Kroon gekom nadat die oktrooi van die maatskappy verval het. Die grondwet van Noord-Rhodesië maak voorsiening vir 'n Uitvoerende en Wetgewende Raad. Die Uitvoerende Raad bestaan uit sewe offisiële lede en vier non-offisiële lede (een van die non-offisiële lede is verantwoordelik vir die behartiging van natuurlikebelange) onder voorsitterskap van die Goewerneur. Die Wetgewende Raad daarenteen staan onder voorsitterskap van 'n speaker en die samestelling is as volg: nege offisiële lede, tien non-offisiële verkose lede en vier genomineerde non-offisiële lede wat hoofsaaklik natuurlikebelange verteenwoordig. Twee van hierdie vier word gekies deur die

African Representative Council en moet naturelle wees. Hierdie Raad funksioneer egter eers vanaf 1946.

Administratiewe beleid en praktyk:

Met die uitsondering van Barotse-land en die Bemba- en Angonigebiede was daar feitlik geen sprake van 'n inheemse organisasie toe die gebied deur die Britse Kroon oorgeneem is nie. Gedurende die bewind van die maatskappy is 'n beleid van direkte beheer (direct rule) gevolg, d.w.s. die tradisionele hoofde is gebruik as agente van die regering en hulle gesag is erken solank dit nie in stryd was met die beleid van die maatskappy nie. Hoewel dit dus wil voorkom asof die tradisionele gesag gehandhaaf is, skyn dit nogtans of die gesag van die kapteins tot 'n groot mate ondermyn is deur hulle afhanklikheid van die Naturellekommissaris. Ingevolge die „Administration of Natives Proclamation” van 1916 is die verhouding tussen die regering en die verskillende stamowerhede beter omskryf, deurdat die proklamasie voorsiening gemaak het vir die aanstelling en/of afdanking van erkende kapteins. Voorts is hulle magte en funksies ook beter omskryf. Naturellekommissaris is deur die proklamasie verantwoordelik gemaak vir die beheer oor hulle afsonderlike distrikte. A.g.v. hierdie reëling kon kapteins beter beheer uitoefen oor onderdane; hulle kon gebruik maak van tradisionele arbeid by die bewerking van lande. Arbeiders vir regeringswerke moes deur die kaptein gerekruteer word.

Met die oornome van die administrasie deur die Britse Regering in 1924 is dadelik 'n begin gemaak met die beplanning van 'n nuwe administratiewe

stelsel. Gedurende 1927 is op 'n konferensie van amptenare aanbeveel dat begin moet word met 'n stelsel van indirekte bestuur, min of meer soos dit toegepas is deur lord Lugard in Nigerië. Hierdie stelsel het hoofsaaklik ten doel die inskakeling van die tradisionele staminstellinge by die administratiewe masjinerie van die regering. In die „Natives Authorities Ord.” en „Native Courts Ord.” van 1927 is gevolglik voorsiening gemaak vir die erkenning van stamhoofde en die stigting van naturelleowerhede en howe. Die naturelleowerhede het egter eers in 1936 by wyse van 'n nuwe ordonnansie finansiële verantwoordelikheid verkry deur die instelling van naturelle tesourieë.

Hierdie naturelleowerhede funksioneer hoofsaaklik in naturellegebiede. Die naturelle wat in stedelike gebiede woon, word in naturelledorpe gehuisves en het geen administratiewe bevoegdhede in die woonbuurtes nie. Daar bestaan egter wel 'n adviserende raad wat die Distrikskommissaris bystaan in die administrasie. Die funksies van die raad is suiwer adviserend. Die swaartepunt van die naturelle-gesag in Noord-Rhodesië lê ongetwyfeld nog in die naturellegebiede.

(c) Njassaland:

Toe Livingstone gedurende die 2de helfte van die vorige eeu in Sentraal-Afrika besig was met sy ekspedisies, was die gebied wat vandag bekend is as Njassaland in 'n chaotiese toestand a.g.v. die wrede slawehandel gedryf deur Arabiere. Hierin is hulle bygestaan deur die Yao, terwyl die Njanjastam die lydende party was. In Livingstone se

voetspore volg sendelinge van die Livingstonia Free Church in 1875 en die Church of Scotland Mission in 1876. Twee jaar later word die gebied langs die Njassameer besoek deur kaptein Frederic Elton. Die besoek lei tot die vestiging van die eerste Britse Konsul in Njassaland in 1883, Die kanale waarvolgens handelsbetrekkings aangegaan kan word, is berei deur die African Lakes Corporation, maar die maatskappy ondervind weldra moeilikhede met die Arabiese handelaars. Vyandelikhede duur voort deur die jare 1888-89 totdat dit beëindig is deur die optrede van kaptein (later sir Frederic) Lugard. Die resultaat van sy optrede word saamgevat in die volgende woorde, „The heroic efforts of Captain Lugard and of the other white men under his command were no doubt the basis of our supremacy in this part of Africa, from Zambesi to Tanganjika, and from the Indian Ocean to Lake Mwern”. Lugard se oorwinning was die begin van blanke oorheersing in daardie deel van Afrika. Pas na die onderwerping van die Arabiere en die Yao het sir H. Johnstone in die gebied gearriveer as Haar Majesteit se Kommissaris. Hy sluit verdrae met die natuurlehoofde en verkry sekere konsessies vir die gebied. Die verklaring van Njassaland as protektoraat volg in 1891 en daarmee is Brittanje se beheer en verantwoordelikheid oor die gebied verwerklik.

Die konstitusie van Njassaland dateer vanaf 1907 toe die wetgewende en uitvoerende liggame daargestel is, e.g. bestaande uit ses offisiële en ses genomineerde non-offisiële lede, waarvan een verkies word uit sendingorganisasies

om naturellebelange te behartig, en lg. bestaande uit vyf offisiële lede en een genomineerde non-offisiële lid. Daar het geen verandering ingetree voor 1946 met die totstandkoming van die African Protectorate Council en die inwerking-treding van Provinsiale Rade gedurende 1944-45. Hierdie rade is verteenwoordigend van die inheemse regerende klas sowel as van die „commoners”. Verdere veranderinge het gevolg in 1949 in die opsig dat twee naturellede verkies kon word tot die Njassalandse Wetgewende Raad uit 'n paneel van name verskaf deur die African Protectorate Council. Sedert 1953 het die Wetgewende Raad bestaan uit 21 lede (insluitende die Goewerneur) nl. 3 ex-officio lede, 7 ander offisiële lede en 10 non-offisiële lede. Vyf van die non-offisiële lede is blankes, verkies uit nominasies gemaak deur openbare liggame met die oog op die behartiging en beskerming van blanke belange. Nog 'n blanke word deur die Goewerneur benoem op ander gronde; drie naturellede word gekies uit nominasies wat deur die African Protectorate Council voorgelê word, terwyl een Asiatiese lid genomineer word deur 'n Asiatiese openbare liggam.

Administratiewe beleid en praktyk:

Die verskil in beleid en praktyk m.b.t. naturelle in Njassaland en Suid-Rhodesië aan die een kant en die ooreenkoms aan die ander kant tussen Njassaland en Noord-Rhodesië is veral opmerklik.

Die Britse Regering het aanvanklik probleme ondervind met die opsporing en inskakeling van die tradisionele stam-owerhede in die administrasie van

Njassaland. Nog 'n probleem waarmee die administrasie te kampe gehad het, was dit mate waarin naturrellegebiede vervreem geraak het deur okkupasie van die blankes, veral in die distrikte Zamba en Blantyre, wat reeds aan die begin van die eeu deur blankes bewoon is. Vanaf 1930 is definitiewe stappe gedoen om die tradisionele naturrelle-owerhede te betrek in die administrasie van die gebied. Dit is hoofsaaklik die „Native Authorities” en „Native Courts Ord.” van 1933 wat 'n stewige grondslag verleen het aan die administrasie deurdat dit ten volle erkenning gee aan die gebruikmaking van die naturrelle-owerhede. Tesame daarmee is van die s.g. stelsel van direkte bestuur oorgeskakel na indirekte bestuur. Net soos in Noord-Rhodesië beklee die naturrelle-owerhede tans 'n belangrike posisie in die plaaslike administrasie van Njassaland, hoewel daar 'n sterk tendens bestaan om voorkeur te gee aan verkose liggame soos in die ander Britse gebiede in Afrika. Kenmerkend van Njassaland is die feit dat daar geen noemenswaardige stedelike bevolking bestaan nie en wetgewing in die verband skraal is.

III. NOUER POLITIEKE

SAMEWERKING:

Uit die voorafgaande historiese oorsig het een feit duidelik geblyk, t.w. die verskil in naturrellebeleid tussen Noord-Rhodesië en Njassaland aan die een kant en Suid-Rhodesië aan die ander kant. Nieteenstaande die teenstrydighede het die vraagstuk van nuere politieke samewerking vanaf die beginjare in die drie gebiede en veral sedert

hulle afsonderlike institute onder die Britse vlag geword het, altyd die aandag geniet.

Reeds so vroeg as 1915 is 'n beweging deur sir Starr Jameson begin om amalgamasie tussen Noord- en Suid-Rhodesië te bewerkstellig. Op daardie stadium was daar egter nie veel steun vir die gedagte nie, en veral die blanke bevolking van Suid-Rhodesië was daarteen gekant, waarskynlik omdat Noord-Rhodesië toe 'n onontwikkelde gebied was. In 1929 het die Kommissie wat aangestel was om ondersoek in te stel na moontlike skemas vir nuere politieke samewerking van die gebiede in Oos- en Sentraal-Afrika, bevind dat Noord-Rhodesië en Njassaland as ekonomiese eenhede nog te swak was vir 'n sentrale regering soos aan die hand gegee vir Tanganyika, Kenya en Uganda. Die Kommissie het 'n aantal alternatiewe moontlikhede ondersoek, o.a. die amalgamasie van Noord- en Suid-Rhodesië. Met die publikasie van die verslag het die Eerste Minister van Suid-Rhodesië 'n memorandum opgestel waarin hy die noue verbintenis tussen die twee Rhodesië's beklemtoon het en waarin hy hom uitspreek teen enige stap wat mag lei tot die opneming van Noord-Rhodesië in 'n Oos-Afrikaanse unie.

Die besprekings wat ontstaan het a.g.v. die publikasie van Witboeke in 1923 en 1930 en die verwysing na die oppergesag van naturrellebelange het ontsteltenis by die blankes in Noord-Rhodesië en Njassaland veroorsaak en was ook die stimulant in die beweging ten gunste van amalgamasie met die Suid-Rhodesiese Regering en die verkose lede van die Noord-Rhodesiese Wet-

gewende liggaam dat 'n Konferensie belê moet word om die aangeleentheid te bespreek. Die Britse Regering se houding was egter dat amalgamasie op daardie stadium of in die nabye toekoms nie prakties sou wees nie, hoewel die saak in beginsel nie verwerp word nie.

Gedurende 1939 is 'n „Royal Commission” onder voorsitterskap van lord Bledisloe aangestel om die moontlikheid van amalgamasie tussen Noord- en Suid-Rhodesië en Nyassaland te ondersoek. Op getuienis van die Kommissie en in die lig van die natuurlike-opinie het die Staatssekretaris van Kolonies besluit dat soiets nie in belang van die betrokke gebiede sou wees nie. Die volgende vier redes is deur die naturelvertegenwoordiger in die Wetgewende Raad van Noord-Rhodesië, sir Stewart Gore-Brown, aangevoer waarom die natuurlike-bevolking teen amalgamasie gekant was:

- (i) Hulle het geen vertroue in die grondbeleid van Suid-Rhodesië nie;
- (ii) Die paswette staan hulle nie aan nie;
- (iii) Daar bestaan feitlik geen naturelle-hoofmanne en -owerhede in Suid-Rhodesië nie en die wat daar wel is, is magteloos.
- (iv) Hulle glo dat die naturellebeleid van Suid-Rhodesië presies dieselfde is as die van Suid-Afrika, en dat Suid-Rhodesië derhalwe 'n witmansland is wat weinig ontwikkelingsgeleenthede bied aan die naturelle.

Die Britse Regering het sy standpunt in Januarie 1952 weereens gestel en die gedagte van vereniging afgekeur op die volgende gronde: „Southern Rhodesia is a self-governing colony.

Northern Rhodesia and Nyassaland are protectorates. If the three Territories were to be amalgamated, they would all become merged in the new self-governing state. Northern Rhodesia and Nyassaland thus lose their separate identity; and this would mean that His Majesty's Government would have to discard obligations which by virtue of treaty and otherwise, they have assumed towards the two Northern Territories. This they cannot do”.

Die Royal Commission van 1939 het egter gereelde raadplegende masjinerie vir die gebiede aanbeveel. Dit is verwerklik in die „Central African Council” wat sy werksaamhede in 1945 begin het. Sedert 1939 was dit hoofsaaklik sir Roy Welensky (non-offisiële lid van die Noord-Rhodesiese Wetgewende Raad) en sir Godfrey Huggins (Suid-Rhodesiese Eerste Minister) wat die gedagte van nouere samewerking gepropageer het. Daar het egter intussen 'n nuwe benadering oor die hele saak gekom. Amalgamasie is opsy geskuif ten gunste van een of ander vorm van federasie.

Die tweede belangrike stap in die rigting van federasie was 'n konferensie tussen die Britse Regering en verteenwoordigers van die drie gebiede in die Central African Council in Londen gedurende 1951. In 'n verslag van die verrigtinge van die konferensie was daar o.a. 'n uitgewerkte skema vir federasie. Na die publikasie van die verslag is geen definitiewe stappe gedoen nie, maar die idee was blykbaar om dit te laat dien as 'n prikkel vir die openbare mening.

Tydens die Victoria Falls Conference (Sept. 1951) waar verteenwoordigers van Broot-Brittanje en die betrokke gebiede vergader het, is die beginsel van federasie weereens beklemtoon; die Britse Regering het amptelik erkenning verleen aan die besluite van die konferensie. Die volgende stap volg in Mei 1952 met 'n konferensie tussen die verskillende verteenwoordigers. Die verteenwoordigers van die African Representative Council van Noord-Rhodesië en die African Protectorate Council van Njassaland was ook uitgenooi, maar die uitnodiging is nie aanvaar nie. Hierdie Konferensie het 'n konsep-grondwet vir federasie opgestel wat voorgelê is aan die Britse Parlement in Junie 1952. Die konsep-grondwet is vergesel van die volgende kommentaar deur die Staatssekretaris van Kolonies: „The Federal proposals published today take full and fair account of the interests of all the inhabitants of Southern Rhodesia, Northern Rhodesia and Nyassaland. They offer the framework of a new political organism which we believe will satisfy the needs of Central Africa and promote the welfare of the three territories and all their inhabitants”.

By die afhandeling van die konsep-grondwet vir die Federasie het hierdie konferensie (Lancashire House Conference) aanbeveel dat die hele saak verwyys moes word na kommissies. Sodanige kommissies is aangestel in Junie 1952 en hulle verslae is in Oktober voor die Britse Parlement gelê. 'n Laaste konferensie oor die voorgestelde skema is in Londen belê, waar die finale grondwet opgestel is.

Die beginsel van „partnership” sou

die basis van rasseverhoudinge in die nuwe staatsvorm uitmaak. Hierdie term vervang die begrip parallelle ontwikkeling wat neergekom het op eiesoortige ontwikkeling en dit word beskryf in verskeie beleidsverklarings. Lord Listowel, Minister van Koloniale sake het dit soos volg beskryf: „Our policy for helping these countries to achieve responsible government in this part of Africa must, of course, embrace these communities (d.i. die gevestigde blanke immigrante-groepe) as well as the indigenous African population. It is our task to help the Africans to develop politically, socially and economically so that they can take their full part in the administration and development of the countries concerned, and in central and local politics What we want is a partnership between all who have made their homes in these territories The true interests of all the people in these territories with mixed communities lie in mutual recognition of each other's needs. European and African interests in East and Central Africa are essentially complementary”. Dit kom dus neer op 'n onderlinge samewerking op alle terreine tussen die rasse en die gesamentlike uitwerking van hulle heil in die Federasie deur blank en nie-blank.

IV. DIE FEDERALE STRUKTUUR:

Die federale grondwet soos opgestel deur die Londonse Konferensie is in Julie 1953 deur die Britse Parlement goedgekeur. Die Koningin van Engeland word in die Federasie verteenwoordig deur 'n Goewerneur-Generaal wat gemagtig is om 'n premier e.a. ministers aan te stel.

Die wetgewende gesag berus by die Goewerneur-Generaal en 'n federale parlement. Die parlement bestaan uit 'n speaker en 35 lede, waarvan 26 verkose is, 6 spesiaal genomineerde natuurlike lede om natuurlike belange te behartig en drie blanke lede. Lg. drie lede is ook uitsluitlik verantwoordelik vir die behartiging van nie-blanke belange.

Die toewysing van die verskillende setels in die federale parlement is soos volg: Suid-Rhodesië: 14 verkose, 1 spesiaal verkose, en 2 natuurlike lede (totaal 17). Noord-Rhodesië: 8 verkose, 1 aangewysde en 2 natuurlike lede (totaal 11). Njassaland: 4 verkose, 1 aangewysde en 2 natuurlike lede (totaal 7).

Die federale parlement vervang nie die gebiedsparlemente nie. Sodoende sou Suid-Rhodesië as kolonie voortgaan om verantwoordelike regering te geniet in ooreenstemming met sy grondwet. Aan die ander kant sou die protektorale status van die ander twee in besonder erkenning geniet. In die Witboek waarin die federale stelsel uiteengesit is, is dit baie duidelik gestel dat sekere sake gereserveer is vir die gebiedsparlemente. Daar bestaan 'n duidelike verdeling van wetgewende magte tussen die federale en gebiedsowerhede. Die grondwet stel dit ook uitdruklik dat nie een van die parlemente aan mekaar ondergeskik sal wees nie. Die sake wat vir die federale parlement gereserveer is, is vervat in die sg. „exclusive list”, terwyl die ander wat voorkom in die „concurrent list” die verantwoordelikheid is van albei parlemente. Op die „exclusive list” kom voor sulke sake soos buitelandse aangeleenthede, verde-

diging, immigrasie, doeane en invoer, spoorweë, hoofpaaie, poswese, besproeiingswerke en hoër en laer onderwys vir blankes. Die volgende sake kom voor in die „concurrent list”: immigrasie m.b.t. die drie gebiede, nywerheidsontwikkeling, elektrisiteitsvoorsiening, gesondheidsdienste en uitsaaiwese. Sake rakende nie-blankes (bv. grondvoorsiening en die stelsel van natuurlike administrasie) val binne die jurisdiksie van die gebiedsparlemente.

Die federale grondwet maak spesiale voorsiening vir die beskerming van natuurlike belange. Vir hierdie doel is die „African Affairs Board” in die lewe geroep. Hierdie raad, bestaande uit 6 lede (die drie blanke lede van die federale parlement wat spesiaal aangewys is om natuurlike belange te behartig en een natuurlike lid uit elk van die gebiede), se vernaamste plig is om die Eerste Minister en die Uitvoerende Raad van die Federasie te adviseer m.b.t. alle sake rakende nie-blankes in die drie gebiede. So moet wetsontwerpe wat mag lei tot diskriminasie teenoor natuurlike eers voor die African Affairs Board dien voordat dit by die federale parlement ingedien mag word. Die Raad is bevoeg om beswaar aan te teken teen sodanige wetsontwerpe by die Eerste Minister en indien dit nogtans deurgevoer word, mag die Goewerneur-Generaal dit na die Britse Parlement verwys.

In Midde-Afrika word 'n groot proefneming in rasse-aangeleenthede aangedurf.

Onder die vlerk van Brittanje word sowat 200,000 blankes en 6,000,000 natuurlike in een staat verenig. In die praktyk is die blanke minderheid voor-

asnog verreweg die sterkste politieke groep in die gebied, sodat daar 'n groot mate van ongelykheid op staatkundige gebied tussen blankes en natuurle bestaan. Die onbetwisbare verskil in beskawingspeil en raseienskappe tussen die blanke en natuurle speel 'n groot rol in die voortbestaan van die ongelykheid. Reeds vra al meer natuurle egter of die politieke oorwig van die blanke strook met die getaloorwig en eerste besitreg van die natuurle in die gebiede van die Federasie van Rhodesië en Njassaland. Stemme gaan binne die gebied op dat die natuurle self die hoogste woord moet spreek oor sy lodsbeskikking.

Dit kan geen twyfel ly nie dat die Rhodesiese blanke bevolking nie voorstanders van rassevermenging of integrasie is nie en in die praktyk skeiding toepas en apartheidswette in die wetboek vaslê. Hoewel hierdie houding ten gunste van skeiding by die meer onlangse immigrante nog nie so diep ingeslaan het en vaste vorm aangeneem het soos by die Rhodesiër wie se agtergrond in meerdere mate in Afrika lê nie, is dit duidelik dat volle gelykstelling baie weerstand van die blanke burgers van die Federasie sal ondervind. Die blanke wat in 'n bevoorregte politieke en ekonomiese posisie verkeer, is bewus van homself as rassegroep en die groep beskerm homself deur groter uitgawe aan blanke opvoeding, deur beskerming aan die blanke werker en deur skeiding tussen blanke en natuurle in die sosiale en openbare lewe. Die natuurle, aan die ander kant, word daarvan bewus dat hy en sy rasgenote in die praktyk in 'n minderwaardige posisie is, en juis feite soos die deurdwying van Federasie

teen die natuurle se uitgesproke begeerte in, laat die natuurle besef dat hy selfbeskikkingsreg ontbeer.

In die lig van bogenoemde word dit al moeiliker om beleid en praktyk in die Federasie van Sentraal-Afrika te versoen. Lord Hailey stel tereg in sy „African Survey” dat die term „partnership” net soos „trusteeship” eerder 'n morele as 'n politieke konnotasie het. Die vraag ontstaan of hierdie morele konsepsie ooit diep inslag sal vind in die politieke en sosiale lewe. Die Federasie kan hierop nog nie 'n duidelike antwoord gee nie, terwyl die praktyk eerder die teendeel bewys. Een feit is egter duidelik, nl. dat die klein blanke bevolking 'n houding inslaan wat gemik is op gedeeltelike skeiding met behoud van die blanke se magsposisie en ekonomiese voorsprong. Wanneer die toekomst van die Federasie later in die jaar bepaal sal word deur die Britse Regering, kan lg. nie daarop roem dat die proefneming wat sewe jaar gelede gemaak is, met sukses bekroon is nie.

G. H. J. SNYMAN.

P.U. vir C.H.O.

GERAADPLEEGDE WERKE:—

1. An African Survey Revised 1956; Lord Hailey.
2. The Native Problem in Africa; R. L. Buell.
3. Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede — Oktober 1953.
4. Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede — Julie 1959.
5. Central African Territories: Comparative Survey of Native Policy; H.M.S.O.
6. Central African Territories: Report of Conference on closer union 1951;

- H.M.S.O.
7. Closer association in Central Africa;
H.M.S.O.
8. The proposed Federation of the Central African Territories; K. Kirkwood.
9. African Challenge—the Fallacy of Federation; A. Creech Jones.
10. Rhodesia—Nyassaland Royal Commission Report.
11. Optima, Junie 1954.
12. Central African Witness; Cyril Dunn.
13. Native Administration in the British African Territories, deel II; Lord Hailey.
-