Federalisme en Federasie
in Suid-Afrika Vandag

Dr. Martin van Staden

Hoof van die
AfriForum Instituut vir Federalisme

Dames en here,

Dit gee my groot plesier om as die eerste Hoof van die AfriForum Instituut vir Federalisme met u te praat. Dit is betekenisvol.

Federalisme is sedert die 1850's 'n kenmerk van politieke en konstitusionele diskoers in Suid-Afrika, nog voordat die land soos ons dit vandag ken, bestaan het. Tog was daar, buiten 'n reeks kortstondige federalistiese politieke partye in Natal tot in die 1960's, en een in die 1990's, nog nooit 'n instelling wat spesifiek daaraan toegewy is om die federalistiese idee en praktyk in Suid-Afrika te bestudeer en te propageer nie.

Dit is 'n voorreg om die geleentheid te merk waarop hierdie vakuum gevul word.

Die geleentheid vereis van nature dat ons terugkyk na die geskiedenis van federalisme en federasie, na federalisme vandag, en, met hoop, na die toekoms van federalisme in Suid-Afrika.

Johannes Althusius

Ons storie begin nie aan die Kaap nie, maar in 1603 met die werk van die Duits-Nederlandse Calvinistiese denker, Johannes Althusius.

Althusius het 'n visie van die politiek aangebied wat nie by 'n magtige sentrale heerser of die alomvattende staat begin nie, maar by die alledaagse gesinne, bande, en gemeenskappe waarin mense reeds leef. Hy het die samelewing beskryf as 'n reeks geneste assosiasies, wat natuurlik by die gesin begin, dan by vrywillige groepe en lokaliteite, dan by provinsies, en eers daarna by die wyer gemenebes, elk saamgebind deur wedersydse ooreenkoms en elk met sy eie regmatige sfeer van gesag.

Dit is hierdie "wedersydse ooreenkoms" wat ons by federalisme bring. Die Latyns vir "ooreenkoms" – of dalk "verbond" – is *foedus*, waarvan die woord "federaal" uiteindelik afgelei is.

Vir Althusius absorbeer of oorheers hoër vlakke van regering nie eenvoudig dié daaronder nie. Hulle bestaan eerder om doeleindes te dien wat kleiner assosiasies nie op hul eie kan vervul nie, terwyl die werklike grondslag van die politieke orde die toestemming en selfregering van daardie laer gemeenskappe bly. Dit is die elementêre beginsel van subsidiariteit.

Hierdie onder-na-bo-konsepsie, wat Althusius in sy groot werk van 1603, *Politica*, uiteengesit het, hanteer die eenheid van 'n groter politieke gemeenskap as iets wat versigtig opgebou moet word op, en met respek vir, die onderskeie identiteite en vryhede van sy samestellende dele, eerder as deur hulle in 'n enkele, homogene geheel te laat oplos.

Althusius het verder geskryf:

> "Hoe minder die mag van diegene wat regeer, hoe veiliger en stabieler bly die imperium. Want mag is veilig wat 'n beheer op geweld plaas, wat gewillige onderdane

> regeer, en wat deur die reg begrens word, sodat dit nie hoogmoedig word en tot oormaat oorgaan tot die ondergang van die onderdane nie, en ook nie in tirannie ontaard nie…"

Ek wil professor Koos Malan bedank, miskien die voorste regsgeleerde oor Althusius se konstitusionele denke, omdat hy my aandag op hierdie aanhaling gevestig het.

Althusius is die eerste van twee persoonlikhede in wat ek dink ons *Reformatoriese federalisme* kan noem, waarna ek hier verwys.

'n Mens huiwer by die potensiële oorlading van ideologiese verwysings – die "-ismes". Die denke van Edmund Burke, deur sommige as 'n anti-ideoloog beskou, word dikwels in hierdie verband aangehaal.

Maar Burke het nie ideologie of teorie as sodanig verwerp nie. Hy het eerder geskryf:

> "Wanneer ek teen teorie praat, bedoel ek altyd 'n swak, foutiewe, misleidende, ongegronde of onvolmaakte teorie; en een van die maniere om te ontdek dat dit 'n vals teorie is, is deur dit met die praktyk te vergelyk. Dit is die ware toetssteen van alle teorieë."

Burke het ons nie gevra om ideologie te verwerp nie, maar om die verkeerde ideologie te verwerp, en ideologieë – bondels idees – aan te neem wat die waarheid en die werklikheid nader respekteer. Dit is 'n standaard wat onderskryf moet word.

Kaapkolonie

Ons wend ons nou tot die Kaap, en 'n min-bekende storie rondom 'n Britse skip genaamd die *Neptune*.

Soos ons weet, was Australië eens 'n gevangenekolonie in die Britse Ryk. Maar sommige weet dalk nie dat die Imperiale Regering in Londen ook eens geglo het dat die Kaapkolonie 'n soortgelyke funksie kan vervul nie.

En so het die *Neptune* in 1849 Engeland verlaat, op pad na Kaapstad.

Die inwonende bevolking en regering in die Kolonie op daardie stadium, hoewel wetlik en polities met die Ryk belyn, het ernstige bedenkings oor hierdie idee gehad. Hulle toestemming is nie gevra nie, en vir maande het die mense van die Kaap in vreedsame protes uitgebars.

Die Prokureur-Generaal van die Kaap op daardie stadium was William Porter, deur sommiges beskou as een van die vaders van klassieke Suid-Afrikaanse liberalisme. Hy was ook 'n Ierse unionis en dus nie een van daardie Iere wat Brittanje gehaat het nie – hy was inderdaad 'n groot bewonderaar van die Ryk.

Dit het Porter nie daarvan weerhou om sy kant met die Kolonie en sy mense te kies nie, en aan Londen te verklaar:

"Commit no nuisance here."

In Victoriaanse Engeland is hierdie frase – "commit no nuisance here" – deur owerhede gebruik om mense teen openbare urinering te waarsku. Vir Porter was Brittanje se besluit om die *Neptune* met sy vrag gevangenes na die Kaap stuur, gelykstaande daaraan om op die Kolonie te urineer, en hy wou niks daarvan weet nie. Hy het nie nederig aan die voete van die Imperiale Regering gekruip nie, wat tegnies en wetlik sy superieur was.

Hierdie andersins lojale dienaar van die Kroon het eenvoudig gesê: “Nee.” Daardie woord wat moderne statisme ons uit vrees laat vergeet het: “Nee.”

Hierin is Porter vergesel deur Saul Solomon, ’n jarelange lid van die Kaapse Parlement, en John Fairbairn, ’n koerantman, albei prominente liberaliste.

Die *Neptune* het in September 1849 aangekom, en dit sou vyf maande in die Baai bly, met die owerhede in Kaapstad wat dit die reg geweier het om te dok. Dit was eers in Februarie 1850 dat Londen toegegee het en die *Neptune* na Australië gestuur het.

Daar was geen dreigement van politieke afskeiding nie. Nóg Porter, nóg Solomon, nóg Fairbairn wou hê dat die Kaap van die Ryk afskei. Maar hulle het nie daardie politieke assosiasie as enige rede gesien om misbruik deur die sentrale gesag te aanvaar nie. Indien Londen nie toegegee het nie en die Kolonie bly misbruik het, sou afskeiding dalk die enigste oorblywende opsie geword het.

Dit is die storie van die Amerikaanse Revolusie, wat in 2026 sy 250ste herdenking vier.

In Amerika het die patriotte jare lank die Ryk versoek, en probeer onderhandel met volle respek vir die Koning se gesag. Maar hulle het geen vordering gemaak nie. In die Onafhanklikheidsverklaring van 1776 het hulle in detail uiteengesit hoe al hul goeie-trou-pogings om tot ’n bevredigende en regverdige oplossing te kom, met minagting verwerp is, wat hulle geen keuse gelaat het as om die band te verbreek nie. In erkenning van die misbruik wat die periferie aan die hande van die sentrum kan ly, het hulle voortgegaan om die wêreld se leidende federale republiek te stig.

Teen die 1850’s het ’n soortgelyke instink – om regmatige plaaslike outonomie te bewaar maar ook binne ’n groter politieke assosiasie te bly – die eerste ernstige voorstelle vir ’n Suid-Afrikaanse federasie opgelewer.

Sir George Grey, Goewerneur van die Kaapkolonie en Hoë Kommissaris, het die hoofvoorstander van hierdie idee geword. In 1858 het hy Londen aangespoor om ’n magtigingswet aan te neem wat die Kaap, Natal, die Oranje-Vrystaat en mettertyd die Transvaal sou toelaat om ’n federale unie onder mekaar te vorm.

Die Volksraad van die Oranje-Vrystaat het dieselfde jaar gereageer met ’n resolusie ten gunste van ’n unie of alliansie met die Kaap, “óf op die plan van federasie óf andersins”.

Grey se skema was ’n praktiese poging om die kolonies en republieke saam te bind vir gemeenskaplike verdediging, handel, en administrasie, terwyl elkeen sy eie wetgewer en sfeer van gesag behou.

Die Koloniale Kantoor in Londen het die voorstel egter verwerp, en Grey is herroep. Die oomblik het verbygegaan. Tog het die idee dat die Suid-Afrikaanse gebiede eendag in ’n federale band moet verenig, nie verdwyn nie.

Dit is inderdaad met hernieude energie in die 1870’s herleef deur Lord Carnarvon, destyds Imperiale Koloniale Sekretaris. Nadat hy pas die konfederasie van die Kanadese provinsies oorsien het, het hy na die Koloniale Kantoor teruggekeer met die vaste voorneme om iets soortgelyks vir Suid-Afrika te doen.

In 1874-75 het hy die historikus James Anthony Froude op ’n sending deur die kolonies en republieke gestuur om plaaslike opinie te peil en die struikelblokke tot nader unie te identifiseer.

Carnarvon se skema het ’n selfregerende dominion onder die Britse vlag in die vooruitsig gestel waarin die kolonies en die Boererepublieke aansienlike plaaslike outonomie sou behou terwyl hulle saamwerk oor verdediging, naturellebeleid, en handel. In 1877 het die Parlement in Londen ’n magtigingswet aangeneem wat die buitelyne van ’n federale grondwet uiteengesit het en dit aan die Suid-Afrikaanse wetgewers oorgelaat het om die besonderhede in te vul indien hulle so verkies.

Die Kaapse regering onder John Molteno het egter gegrief gevoel oor wat hy as ’n inisiatief van Londen af beskou het, en die Transvaalse anneksasie van dieselfde jaar – wat deels bedoel was om die weg vir federasie oop te maak – het weerstand van die Boere aangewakker.

En so het Carnarvon se plan ook in duie gestort. Weereens was die federale model die natuurlike taal van nadere unie; weereens het plaaslike weerstand en imperiale misrekening verhoed dat dit wortel skiet.

Unie

Nietemin was federasie – teenoor unitêre amalgamasie – vir die res van die negentiende eeu die idee wat ernstige bespreking van nadere unie oorheers het.

Dit sou twee oorloë neem, die Eerste en Tweede Vryheidsoorloë, voordat daardie bespreking uiteindelik besleg is.

Hoewel die tweede van daardie oorloë ’n humanitêre ramp was, met tienduisende onskuldige vroue en kinders en onbetrokke, naturelle-burgerlikes wat die uiteindelike prys in die konsentrasiekampe betaal het, was die Britse Ryk daarna baie gretig om die outonomie van en beter betrekkinge met sy Suid-Afrikaanse besittings te ontwikkel.

Daar is ’n narratief daarbuite dat Groot-Brittanje die Unie van Suid-Afrika teen die wense van die Boerebevolking gevestig het en hulle in assosiasie met die plaaslike Engelse geforseer het. Dit is nie waar nie.

Beide Boer en Brit was, vir ’n geruime tyd, heel gretig om politieke unie tot stand te bring. Vir baie Boere was dit veral belangrik om hulle volk onder een soewereiniteit te bring. Groot-Brittanje het baie min van die detail van die uiteindelike Unie afgedwing – dit was hoofsaaklik ’n produk wat plaaslik ontwerp is, deur die Nasionale Konvensie.

Toe daardie Konvensie vanaf Oktober 1908 in Durban, Kaapstad en Bloemfontein byeengekom het, het die meeste van die dertig afgevaardigdes nog steeds ’n vorm van federale reëling verwag. Natal in die besonder het voorbereid gekom met ’n konsep-federale grondwet wat Suid-Afrika in deelstate op die Amerikaanse model sou verdeel, eerder as provinsies.

Die beslissende intellektuele en politieke krag agter die verskuiwing weg van daardie verwagting was generaal Jan Smuts, destyds Koloniale Sekretaris van die Transvaal, wat aangevoer het dat slegs ’n sterk sentrale gesag verdeeldhede kon oorkom en ’n enkele “Suid-Afrikaanse nasie” kon skep.

President Marthinus Theunis Steyn van die Oranjerivierkolonie was van die begin af ’n unionis, omdat hy graag wou hê dat die Afrikanerbevolking in een politieke tuiste verenig.

John Xavier Merriman, Eerste Minister van die Kaapkolonie, was ’n ou Whig en in baie opsigte ’n liberalis. Hy wou unifikasie hê omdat federalisme duur was en, het hy geglo, ondoeltreffend.

Die staat, het sy gesonde politieke instinkte hom laat dink, behoort nie ’n las op die burgery te wees nie.

Een vir een het vroeëre voorstanders van ’n losser, federale band, wat op een stadium wel generaal Smuts ingesluit het, weggeval.

Aan die einde het die Suid-Afrika-wet van 1909 ’n unitêre staat geskep met ’n tweekamerparlement waarin die provinsies slegs ondergeskikte magte gehad het.

Natal se Engelse federaliste is as die enigste georganiseerde kampioene van die federale saak agtergelaat, en Natal sou vir dekades daarna die enigste werklike tuiste van federalisme bly.

Maar hierdie unitêre uitkoms was nie die onvermydelike of selfs die lank-verwagte een nie. Vir ’n halfeeu voor die Konvensie was die federale idee die verstektaal waarin Suid-Afrikaners oor die bymekaarbring van die verskillende republieke en kolonies gepraat het. Die voormalige Britse kolonies in Amerika, Kanada, en mees onlangs destyds in Australië, het almal gefedereer, en dit het natuurlik gelyk dat Suid-Afrika, self ’n groot land wat in 1909 uit vier Britse kolonies bestaan het, hierdie model sou volg. Later sou Nigerië en Indië, ook Britse kolonies, ook federeer.

Suid-Afrika se unifikasie was uitsonderlik. Maar verstaan dat dit ’n tuisgemaakte verskynsel was, gebore uit ’n alliansie tussen Boere-nasionaliste en Suid-Afrikaanse Engelse liberaliste. Slegs die konserwatiewe Engelse Anglofiele in Natal het die fakkel van federalisme hoog gehou.

Natal-federalisme

In die 1920’s en 1930’s, toe Afrikanernasionalisme die Imperiale verbinding bedreig het, het sommige Natal-parlementariërs politieke afskeiding of ’n terugkeer na die mislukte federale ooreenkoms voorgestel.

Die Dominion Party, in 1934 juis gestig om die Britse skakel en Natal se onderskeie karakter te verdedig, het baie van daardie sentiment geabsorbeer. Maar die party se werklike energie het gelê in lojaliteit aan die Kroon eerder as in ’n samehangende program van provinsiale outonomie, en teen die laat 1940’s het dit uit die Suid-Afrikaanse politiek verdwyn.

Wat oorgebly het, was ’n residuele Natal-bewussyn dat die provinsie se Engelse karakter en kommersiële belange veiliger onder ’n losser konstitusionele reëling was as onder die unitêre staat wat in 1910 aanvaar is.

Daardie residuele bewussyn het kortliks in georganiseerde vorm na 1948 weer verskyn.

In 1953 het elemente van die Torch Commando in Natal die Union Federal Party onder senator George Heaton Nicholls gestig. Byna geheel en al in die provinsie gesentreer, het die party aangevoer dat slegs ’n herkonstituering van Suid-Afrika as ’n federasie provinsiale outonomie en die Engelse taal teen die sentraliserende dryfkrag van die Nasionale Party kon beskerm. Vir ’n paar jaar het dit selfs diskreet die moontlikheid van Natal se afskeiding ondersoek sou Afrikanernasionalisme onomkeerbaar blyk. Die UFP het die 1954-provinsiale verkiesings betwis, ’n vyfde van die stemme gekry, maar niks gewen nie.

Teen die einde van die 1950's, net voor die referendum oor die Republiek, het die UFP en die kwessie van federalisme onder die Natal-Engelse iets van 'n uitgeputte mag geword, en die party het kort daarna ontbind.

Dit is omdat die Nasionale Party omtrent daardie tyd openlik die Engelse Suid-Afrikaanse bevolking begin hof maak het, en Afrikanernasionalisme se dreigende, anti-Engelse posisionering afgeskud het. Teen die 1970's het hierdie konserwatiewe Engelse federalisme dus grootliks 'n kulturele geheue geword, met 'n jonger geslag Engelssprekendes wat binne die unitêre staat grootgeword het en nie meer hul ouers se provinsialisme gedeel het nie.

Die politieke stryd het op hierdie tydstip betekenisvol verskuif van "federasie versus unie" na die veel dringender vraag van Apartheid. Dit is dus dat die Progressiewe Party, later die Progressiewe Federale Party, in 1959 gestig is, en vir 'n tyd die primêre dryfkrag vir desentralisasie in die konstitusie geword het. Maar die Progs was 'n landswye party, nie 'n Natal-party nie, en sy federalisme was ondergeskik aan sy teenstand teen rassewetgewing.

Natal self het onder die Nuwe Republiekspartygebly, 'n opvolger van die Verenigde Party van generaal Smuts, wat die provinsie regeer het totdat die provinsiale rade in die laat 80's afgeskaf is. Maar die NRP het nie meer 'n onderskeidende federalistiese program gepropageer nie. Die fakkel wat die Natal-Engelse sedert 1909 alleen gedra het, het teen die 1970's óf uitgegaan óf aan nuwer hande oorgedra wie se federalisme veelrassig was, hoewel steeds polities marginaal.

Herman Dooyeweerd

Noudat ons bespreking die 1960's en 70's bereik het, laat ons kortliks terugkeer na teorie, en die tweede Reformatoriese federalis, Herman Dooyeweerd. Hy het binne dieselfde neo-Calvinistiese tradisie as Abraham Kuyper en die Afrikaner-filosoof, HG Stoker, gewerk.

Dooyeweerd was 'n Nederlandse Calvinistiese regsfilosoof wat in die middel van die twintigste eeu 'n sistematiese weergawe van die samelewing ontwikkel het wat sowel op die federale tradisie gebou het wat Johannes Althusius drie eeue vroeër begin het, as dit doelbewus hersien het.

Soos Althusius het hy binne die Gereformeerde opvatting gewerk dat die politiek nie 'n vrystaande menslike uitvinding is nie, maar onder God georden is, en dat die verskillende gemeenskappe waarin mense leef hul eie integriteit besit.

Waar Althusius federalisme van onder af opgebou het – gesin, assosiasie, stad, provinsie, en eers dan die gemenebes, elk gevorm deur wedersydse verbond en elk met 'n beduidende mate van outonomie onder die hoër soewerein – het Dooyeweerd geoordeel dat hierdie hiërargiese prentjie gevaarlik bly.

Selfs wanneer die laer vlakke hul formele outonomie behou het, kon die soewereine wil van die hoër assosiasie mettertyd hulle absorbeer of oorheers. Baie vooruitstrewend, aangesien dit inderdaad is hoe moderne staatisme waarneembaar funksioneer.

Dooyeweerd het daarom aangedring op die *afsonderlike* soewereiniteit van elke sfeer van die samelewing. Althusius sou sê die gesin, die assosiasie, die stad, en die provinsie bestaan *onder* die staat; Dooyeweerd sou sê hulle bestaan *langs* die staat, elk soewerein in sy eie domein.

Die verskil loop dieper as blote rangskikking. Vir Althusius word die sirkels van die samelewing gevorm deur menslike ooreenkoms – dit synde politieke verbonde wat in die natuurreg en die praktiese behoefte om saam te leef gewortel is. Mense stem saam om simbioties te leef, met die grense wat regsgebaseerd en polities is. Wanneer ’n heerser die verbond verbreek, behou die laer sirkels, deur hul verteenwoordigers – die sogenaamde mindere magistrate – die reg om te weerstaan of selfs af te skei.

Dooyeweerd het aangevoer dat die sfere in die eerste plek nie menslike ooreenkomste is nie. Hulle is strukturele kenmerke van God se skepping self. Hoewel ek geen Dooyeweerd-kenner is nie, verstaan ek dat hy ’n reeks onderskeie modale aspekte van die werklikheid geïdentifiseer het, naamlik die ekonomiese, die juridiese, die etiese, die sosiale, en ander, elk beheer deur sy eie skeppingswet. Die grense tussen sfere is daarom absoluut omdat hulle die wyse uitdruk waarop God die wêreld georden het.

Die staat funksioneer in die juridiese sfeer van openbare geregtigheid; ’n besigheid in die ekonomiese sfeer; ’n kerk in die sfeer van geloof. Die staat kan nie ’n kerk of ’n besigheid bestuur nie, nie bloot omdat dit onwys of ongeregtig sou wees nie, maar omdat dit die *strukturele bevoegdheid* ontbreek om dit te doen.

Dit lei tot ’n verdere kontras in hoe gesag verstaan word.

Althusius het uiteindelike politieke soewereiniteit in die volk gevind wat as ’n liggaam van assosiasies georganiseer is. Mag word steeds op en af ’n hiërargie gedeel: die staat is ’n opperste magistraat wat werklike regeringsgesag besit, tog is daardie gesag streng beperk deur die regte van die kleiner sirkels wat dit gevorm het.

Dooyeweerd het eerder van “wedersydse modale onherleibaarheid” gepraat, of wat “soewereine onbevoegdheid” genoem kan word. Een sfeer kan nie tot ’n ander gereduseer word, of deur ’n ander regeer word nie. Die staat ken nie die gesin sy regte toe nie, en dit deel ook nie mag met die gesin nie. Die staat is eenvoudig onbevoeg in gesinsaangeleenthede.

Sy wettige taak is dié van ’n openbare skeidsregter: die staat tree slegs in wanneer een sfeer probeer om ’n ander te ondermyn – wanneer, byvoorbeeld, ’n ekonomiese akteur die veiligheid van ’n huishouding in gevaar stel, of wanneer ’n kerk dwang probeer uitoefen.

Op hierdie wyse het Dooyeweerd die federale insig wat Althusius begin het, geradikaleer: die eenheid van die groter politieke gemeenskap word verseker nie deur die onderskeie gemeenskappe aan ’n hoër soewereine wil ondergeskik te stel nie, maar deur te erken dat elkeen ’n oorspronklike, nie-afgeleide gesag besit wat die staat nóg mag absorbeer nóg mag afskaf.

Ons keer nou terug na die geskiedenis van federalisme in Suid-Afrika, steeds in Natal gelaat.

Inkatha en Zoeloe-federalisme

Dit was weereens in Natal dat federalisme sy nuwe vorm aangeneem het.

Van die 1970’s af het die opkoms van die Inkatha-beweging, gelei deur prins Mangosuthu Buthelezi, ’n Zoeloe-karakter aangeneem.

In 1975 het Buthelezi, reeds Hoofminister van die KwaZulu-tuisland, die vroeëre Inkatha-beweging van *Inkatha yeNkululeko yeSizwe* herleef, ’n kulturele en politieke organisasie wat

vinnig die dominante krag onder Zoeloesprekers geword het. Buthelezi het die sogenaamde “onafhanklikheid” wat Pretoria die tuislande aangebied het, geweier; in plaas daarvan het hy daarop aangedring dat KwaZulu en Natal ’n enkele geografiese en historiese eenheid vorm waarvan die kunsmatige verdeling binne ’n groter Suid-Afrikaanse federasie oorkom moet word.

Inkatha en Buthelezi het federalisme as ’n noodsaaklike raamwerk beraam vir die behoud van streeksoutonomie, kulturele identiteit, en pluralisme teen die sentraliserende imperatiewe van sowel die Apartheidstaat as unitaristiese bevrydingsbewegings wat deur internasionale kommunisme geïnfiltreer is.

Vir Buthelezi was streeksoutonomie nie ’n stapsteen na afskeiding nie, maar die middel waardeur die Zoeloes, en ander gemeenskappe in die provinsie, selfregering kon verseker sonder om in ’n enkele “Suid-Afrikaanse nasie” op te los.

Daardie visie het in die vroeë 1980’s institusionele vorm gekry. Die Buthelezi-kommissie, aangestel deur die KwaZulu Wetgewende Vergadering en wat in 1982 verslag gedoen het, het aanbeveel dat Natal en KwaZulu as een streek binne Suid-Afrika hanteer word, geregeer volgens konsosiasionele lyne.

Die praktiese vervolg was die KwaZulu-Natal Indaba van 1986, dieselfde jaar waarin Pretoria die provinsiale rade afgeskaf en selfs meer gesentraliseer het. Die Indaba het verteenwoordigers van die groot gemeenskappe in die provinsie bymekaar gebring en ’n konsep-grondwetlike skema vir ’n enkele, nie-rassige KwaZulu-Natal-streek met sy eie wetgewer, ’n konsosiasionele kabinet, en residuele magte aan die sentrum oorgelaat, opgelewer.

Vir die eerste keer sedert die Nasionale Konvensie het Natal – nou vergesel deur georganiseerde Zoeloe-politieke mag – weer in die middelpunt van ’n ernstige federale voorstel gestaan.

Inkatha se handelsmerk van federalisme was etniese in sy basis en streeksmatig in sy ambisie; dit het probeer om Zoeloe-kulturele en politieke identiteit te beskerm terwyl dit ’n model van magsdeling aangebied het wat, het sy voorstanders gehoop, na die hele land geskaal kon word.

Toe die oorgang in 1990 begin het, het Inkatha homself in die Inkatha Vryheidsparty omvorm en dieselfde federale eis in die veelparty-onderhandelinge ingedra. Die IVP het aangedring op sterk provinsiale magte, ’n aparte provinsiale stembrief, die herbenoeming van die provinsie as “KwaZulu-Natal”, en grondwetlike erkenning van tradisionele gesag. Sy dreigement om die 1994-verkiesings te boikot, is eers op die laaste oomblik opgelos. Die party het voortgegaan om ’n meerderheid in die nuwe KwaZulu-Natal-wetgewer te wen en het die eerste Regering van Nasionale Eenheid binnegegaan.

Vir etlike jare het die IVP die provinsie regeer, en sy posisie gebruik om voort vir groter streeksoutonomie te argumenteer, selfs terwyl die huidige Grondwet van 1996 op ’n meer gesentraliseerde vorm van federasie neergekom het.

Die provinsiale owerhede het probeer om ’n provinsiale grondwet aan te neem, wat die sentrale grondwet toelaat, maar na die mening van die unitariste op die Grondwetlike Hof-bank, het hulle te ver gegaan. Die IVP se federalisme het van toe af gedemp geraak, en vandag, betreurenswaardig, verdwyn.

Die oorgang

’n Bietjie meer moet oor die oorgang gesê word.

In dieselfde jaar as die KZN-Indaba, 1986, het ’n ander en meer radikale federale voorstel die openbare debat binnegegaan en vinnig die land se topverkoper-nie-fiksie-werk geword.

Frances Kendall en haar man, Leon Louw, het *South Africa: The Solution* gepubliseer, wat ’n Switserse-styl kanton-stelsel as die praktiese antwoord op Suid-Afrika se ineengeslote konflikte voorgestaan het. Hulle het voorgestel dat die land in honderde klein, grootliks selfregerende kantons verdeel word, wat rofweg ooreenstem met die destyds bestaande magistraatsdistrikte. Elkeen sou vry wees om sy eie ekonomiese en sosiale reëlings te kies binne die perke van ’n kleurblinde handves van regte en ’n doelbewus swak sentrale regering wat slegs verantwoordelik is vir verdediging, buitelandse sake, en ’n paar ander residuele funksies.

Die sentrale insig was dat die stryd om beheer van ’n magtige sentrale staat self die probleem was. Die oplossing was om daardie staat so beperk te maak dat die vraag wie dit beheer, ophou om eksistensieel te wees.

Die boek het tienduisende kopieë verkoop, endossemente van figure so uiteenlopend as Buthelezi, Alan Paton, en selfs Winnie Mandela ontvang, en ’n voetsoolvlak-beweging, Groundswell, voortgebring om die idee te bevorder.

Buite die Nasionale Party en die African National Congress is die voorstel ernstig opgeneem oor ’n wye spektrum van liberale, besigheids-, en gematigde opinie as ’n ware ontlastingsklep vir Suid-Afrika se vrese.

Die Progressiewe Federale Party, en later sy opvolger die Demokratiese Party, het teen hierdie tyd lankal gepleit vir ’n geografiese federasie met universele stemreg, ’n handves van regte, en institusionele kontrole teen eenvoudige meerderheidswil. Besigheidskringe, Engelse-sprekende liberaliste, en selfs sommige elemente aan die regtervleuel het variante van devolusie ondersoek, of dit nou Switsers, Kanadees, of meer konsosiasioneel was.

Toe formele onderhandelinge ná 1990 begin het, was federalisme dus reeds ’n lewensvatbare opsie onder verskeie van die deelnemende partye.

Die Demokratiese Party en die IVP het aangedring op sterk, grondwetlik-verskansde provinsiale magte. Die Nasionale Party het laat in die dag ook die taal van federalisme by sy 1991-Bloemfontein-kongres aangeneem as ’n middel om minderheidsbelange te beskerm.

Die African National Congress daarenteen het konsekwent unitaristies gebly, en sterk provinsies as ’n potensiële struikelblok vir die sogenaamde “transformasie” wat hy van die sentrum af wou rig, beskou.

Hede

Dit bring ons by die hede.

Die federalistiese propagering oor ons geskiedenis, en veral in die laat 1980’s en 1990’s, het nie tot niks gelei nie.

Die huidige Suid-Afrikaanse Grondwet is ’n federale grondwet in struktuur en ontwerp. Die kern van gesag van provinsiale en munisipale eenhede is nie ondergeskik aan sentrale diskresie nie, maar is grondwetlik verskans. Die President kan nie premiers afdank nie, en premiers kan nie eens burgemeesters afdank nie. Dit maak enige idee dat Suid-Afrika formeel unitêr is, tot niet.

Sommige denkers het probeer om dit met gekunstelde begrippe soos “kwasi-federasie” of “hibriede unitarisme” te verduidelik, maar tensy ons bereid is om Nigerië, Oostenryk, of Rusland ook met hierdie name te beskryf, is Suid-Afrika eenvoudig ’n federale republiek.

Dit is waar dat die Grondwet nie die woord “federaal” bevat nie. Maar dieselfde is waar van die Verenigde State se Grondwet, waarin “federal”, “federation”, of “federalism” geen verskyning maak nie. In werklikheid gebruik dit die term “union”, wat deesdae as verwysend na ’n unitêre staat beskou word.

Maar ek is stadig om ons formeel-federale bedeling te vier, omdat dit inderdaad ’n *gesentraliseerde* federasie is. In die besonder is dit fiskaal gesentraliseerd.

Verder, miskien soos in Nigerië en in Rusland, het die federaliste onder die grondwetlike opstellers waarskynlik geglo dat die blote skryf van ’n formeel-federale wet voldoende sou wees om die regeerders te dwing om federaal te regeer.

In werklikheid blyk dit dat toegewyde unitariste en sentraliste ’n federasie sal regeer asof dit ’n unitêre staat is. Daarom moet ons blote regs-formaliteite onbeklemtoon – maar geensins prysgee nie. In hierdie verband is professor Koos Malan se *There is No Supreme Constitution* die leersame teks om te lees.

In die titel van vandag se lesing onderskei ek tussen federasie en federalisme omdat ’n mens federalisme sonder federasie kan hê en federasie sonder federalisme. Dit is die geval in Suid-Afrika.

Ons het ’n formeel-federale Grondwet wat die substansie van federalisme ontbreek, en ons het ’n lewendige en florerende grondvlak-gemeenskapsfederalistiese realiteit wat broei, sonder veel van ’n federale vorm.

’n Maand gelede het die federalistiese Minister van Samewerkende Regering en Tradisionele Sake en die leier van die federalistiese IVP ’n plaaslike regering-witskrif voorgelê wat mag aansienlik sentraliseer. Die federalistiese Demokratiese Alliansie kampeer steeds buite Wachthuis in Pretoria en wag dat Firoz Cachalia hulle genadiglik speurderbevoegdhede ’n hele land ver gee, in Kaapstad.

Dit is om te sê dat die formeel-federale Grondwet dooie letter is as politieke federaliste op die werk slaap of hul aandag laat aflei. Formele federalisme is uiters belangrik, maar nie ’n meganisme wat onder huidige omstandighede nuttig is nie. Gemeenskapsfederalisme, aan die ander kant, is dit.

Gemeenskapsfederalisme

Regoor die land oefen georganiseerde gemeenskappe reeds werklike gesag uit in die ruimtes wat die sentrale staat verlaat het of nooit behoorlik beset het nie.

Die duidelikste en mees sistematiese voorbeeld is die werk van die Solidariteit Beweging en AfriForum.

Onder die leuse *Ons Sal Self* het die Beweging twee dekades lank parallelle en komplementêre instellings gebou wat nie Pretoria se toestemming soek om orde en florering te skep nie.

AfriForum alleen het meer as 175 buurt- en plaaswagte gevestig, noodondersteuning en selfs private brandbestrydingskapasiteit ontwikkel, en inisiatiewe bestuur wat strek van vullisverwydering en rampbestuur tot ’n private vervolgingseenheid. Die wyer Beweging omvat ’n vakbond, opvoedkundige instellings soos Akademia en Sol-Tech, liefdadigheidsinstellings, mediaplatforms, en ander liggame wat saam honderdduisende lede dien.

Daar is niks abstraks aan hierdie nie. Daar is geen handboeke oor hierdie federalisme nie, ten minste nog nie. Dit is die praktiese konstruksie van veerkragtige, selfstandige gemeenskappe wat verantwoordelikheid neem vir veiligheid, onderwys, en basiese dienste waar die staat óf onttrek het óf kwaadwillig opgetree het.

Soos die Beweging se leierskap herhaaldelik beklemtoon het, is die toekoms nie iets wat deur enige derde-party toegestaan sal word nie. Gemeenskappe moet hul toekoms bou deur hulself te organiseer en verantwoordelikhede op die laagste moontlike vlak op te neem.

Maar dit is nie uniek aan die Afrikanervolk nie.

Die Joodse- en Moslem-gemeenskappe in Suid-Afrika is ook georganiseer, en handhaaf hul eie digte netwerke van welsyn, onderwys, sekuriteit, en onderlinge hulp-instellings. Daar is die Sionistiese Federasie, die Joodse Raad van Afgevaardigdes, die Moslem-Juridiese Raad, om net die mees prominente voorbeelde te noem.

Dieselfde verskynsel verskyn in nie-identiteitsgebaseerde vorme.

Inwonersverenigings en belastingbetalersliggame in voorstede en klein dorpe herstel paaie, bestuur groen ruimtes, en finansier bykomende sekuriteit. Besigheidsverbeteringsdistrikte en private maatskappye installeer hul eie elektrisiteitsopwekking, waterberging, en logistiek waar munisipale stelsels faal. Private sekuriteitsmaatskappye oortref die polisie met ’n wye marge, en mediese skemas, onafhanklike skole, en firma-vlak infrastruktuur-beleggings vul gapings wat die staat ooplaat.

Dr Frans Cronje het onlangs opgemerk dat Suid-Afrika reeds in ’n “enklave-samelewing” ontwikkel waarin praktiese gesag van die sentrum na georganiseerde gemeenskappe en ondernemings migreer. Gemeenskapsfederalisme, kortom, is nie ’n toekomstige projek nie. Dit is die huidige realiteit van mense wat opgehou het om te wag en begin het om die ruimtes wat vir hulle saak maak, te regeer.

Hierdie afgelope verkiesing sal baie min van hierdie feitestel verander.

Tot ’n mate wens ’n mens dit was so eenvoudig soos om bloot te stem: Wanneer ’n mens goed stem, word dinge beter, en kan ’n mens op jouself en jou eie persoonlike belange fokus.

Op baie maniere is dit ’n *cheat code* wat Europeërs reeds gekraak het. Met ’n redelike hoeveelheid Amerikaanse geostrategiese finansiering het hulle vir totale gemak gestem en dit inderdaad ontvang. Dit het reeds geslagte gelede gebeur.

Vandag is die Europese bevolking een sonder enige verantwoordelikheid, en dit het beduidende implikasies vir die handelingsbevoegdheid van daardie bevolking gehad. Dit het tot ’n mate die stereotipiese ewige kind geword wat altyd versorg moet word en vir wie geen geringe mate van risiko op enige wyse verdraagsaam is nie.

Dit is wat ’n magiese stem jou gee – die einde van verantwoordelikheid.

Toekoms

Ons het by ’n oomblik in Suid-Afrika aangekom waar ons moet ophou om eufemisties te praat.

“Devolusie”, “desentralisasie”, dit is belangrike idees wat probeer om die spesifisiteit van federalisme te vermy.

Federalisme is ’n ryk konsep swanger van betekenis. Dit impliseer instemming en vrywilligheid, soos Johannes Althusius ons herinner, en ons politiek word nou op daardie basis heronderhandel. Maar, miskien die belangrikste – wat nie noodwendig die geval is met devolusie of blote desentralisasie nie – federalisme veronderstel *verantwoordelikheid* net soveel as wat dit gesag beklemtoon.

Dit is wat die partye wat vandag federalisme ondersteun, soos die DA of IVP, geneig is om heeltemal te mis.

Hierdie politici glo dat ons nie formele federalisme in Suid-Afrika kan beoefen nie omdat munisipaliteite bankrot of korrup is, en hulle eers uit daardie groef gehelp moet word voordat ons hulle gesag kan gee. Dit mis die punt van federalisme.

Federalisme beteken dat ’n gemeenskap *sy suksesse besit*, maar ook *sy mislukkings besit*. Hulle kan korrupsie en onbekwaamheid kies as hulle wil, maar hulle moet dan met die nagevolge saamleef, en het nie die reg om daardie gevolge na die gemenebes of na ander gemeenskappe te eksternaliseer nie.

Maar solank as wat vermeende federalistiese politici met formele staatstrukture en die redding van falende streke besig is, het ons geen keuse as om saam te werk om prakties ’n bedeling met verspreide en gedesentraliseerde gesag te bou nie.

Beide Johannes Althusius en Herman Dooyeweerd het gefokus op hoe om teen beide die uiterstes van wat hulle beskou het as atomistiese individualisme aan die een kant, en kollektivistiese absolutisme aan die ander kant, te waak. Althusius het by sy federale gemenebes uitgekom, en Dooyeweerd by die soewereiniteit van sosiale sfere.

Hierdie twee strome, hoewel onderskeie, koherer in wat ek Reformatoriese federalisme genoem het. Dit staan heeltemal apart van wat ons as moderne of Amerikaanse federalisme kan beskou, wat die soort is wat die federalistiese politici in gedagte het.

Ek wil nie Amerikaanse federalisme verminder nie, maar dit was en bly meer besorg oor doelbewuste grondwetlike ontwerp, terwyl Reformatoriese federalisme meer geïnteresseerd is in die van-onder-na-bo, opkomende, grondvlak-konstruksie van regmatige gesag.

Ek beklemtoon die belangrikheid van grondwetlike ontwerp – waar die idees van mense soos James Madison en die Amerikaanse stigtingsgeslag relevant word – omdat daar ’n tyd sal

kom wanneer die formele strukture van die politiek die opkomende realiteit van gemeenskapsfederalisme inhaal. Op daardie tydstip moet ’n mens die geleentheid aangryp om die winste van federale desentralisasie regtens te verskans en te versterk, eerder as om die geleentheid te laat verbygaan.

Die verstaan van formele federale modelle en hoe hulle in óf die bestaande óf ’n gewysigde toekomstige Suid-Afrikaanse konstitusionele reg geïnkorporeer kan word, is dus belangrik. Maar dit is nie iets waarop ’n mens nou kan staatmaak nie, omdat die federale realiteit steeds in die praktyk gekonstrueer word. Die bouwerk het begin, en om te begin is altyd die moeilikste stap. Maar daar is nog baie om te bou.

Afrikanerfederalisme

Ons moet kortliks die *realpolitik* van gemeenskapsfederalisme oorweeg.

Suid-Afrika het beide Engelse en Zoeloe-federalisme gehad. Vandag het dit Afrikanerfederalisme.

AfriForum en die Solidariteit Beweging – as Afrikaner-instellings – beoefen federalisme al ’n geslag lank vanuit die Reformatoriese federalistiese tradisie. Dit is waar om te sê dat baie, miskien die meeste, onder vorige geslagte Afrikaners unitariste was, maar die tradisie leef in die Afrikanererfenis en is in die onlangse geskiedenis werklik gemaak.

Federalisme “behoort” nie aan enige gemeenskap nie, maar ’n mens moet realiteite erken. Engelse federalisme het verdwyn toe die Nasionale Party die Engelse bevolking in die 1960’s gekoöpteer het. Zoeloe-federalisme het verdwyn met die heengaan van prins Buthelezi, sonder dat enige van sy protégés probeer het om dit verder te neem.

Afrikanerfederalisme is nuut en dit floreer. Dit is voldoende om die federale saak te onderhou.

Talle het al hopeloos gewonder hoe hervormers ooit almal, of die meeste Suid-Afrikaners, sou kon oortuig om beginsels soos vryheid, vrye markte, of federalisme aan te neem. Die realiteit is dat ons nie almal gaan oortuig nie, en ons gaan nie die meeste mense oortuig nie. Gelukkig hoef ons nie.

Die toekoms behoort aan die bouers, en as ’n klein groepie alleen bou, behoort die toekoms aan hulle alleen. ’n Meerderheid is nie nodig nie – slegs kritieke massa. En Afrikaners het dit.

As slegs Afrikaners wil bou, is Afrikaners voldoende. As ons aanneem dat daar vandag 2,8 miljoen Afrikaners in Suid-Afrika is, dan is dit alleen die bevolking van Litaue, en ’n groter bevolking as Albanië, Slowenië, Letland, Bahrein, Kosovo, Estland, Mauritius, Luxemburg, die Bahamas, Ysland, en dosyne ander soewereine state.

Afrikaners het voorheen die hele Suid-Afrika as ’n minderheid regeer. Daar was baie outoritêr en wreed aan daardie episode, maar Afrikaners het dit gedoen, dus moet ’n mens pouseer voordat jy beweer dat Afrikaners alleen onvoldoende is om ’n politieke saak te onderhou.

Afrikaners het geen belang meer om enigiemand anders as ’n minderheid te regeer nie. Maar dit is duidelik dat hierdie gemeenskap ook nie gaan toelaat dat enigiemand anders dikteer dat ons in chaos moet leef nie. Afrikaners is voldoende, deur onsself, om orde vir onsself te skep. Dit is die moderne federale saak. Afrikaners wil nie in ander mense se sake inmeng nie. Maar

hierdie gemeenskap vertoon nou toenemend ook, in groot, vet letters: “Commit no nuisance here.”

Natuurlik sou dit die werk van opkomende federalisme aansienlik vergemaklik as daardie ou, trotse tradisies van Engelse en Zoeloe-federalisme herleef kon word, en nuwe federalisme onder die vele diverse gemeenskappe van Suid-Afrika gekweek kon word, soos Afrikaners ’n nuwe federalisme moes kweek.

Baie gemeenskappe het inderdaad reeds die uitgestrekte hand van bystand aanvaar wat deur groepe soos AfriForum aangebied is, deur die goeie ampte van Barend Uys.

’n Mens moet egter verstaan dat dit nie ’n noodsaaklike voorwaarde is nie. Die bouwerk is reeds aan die gang. Maar dit sou verkieslik wees.

Ons kan alleen bou. Ons wil nie, maar ons kan. En as ons moet, dan sal ons, en ons mag.

Slot

Dames en here, vir drie dekades het ons die teorie van Transformatisme en idealistiese ontwikkelingsstaatisme met die praktiese realiteit in Suid-Afrika vergelyk. Vir twee van daardie dekades het AfriForum en die Solidariteit Beweging hul moue opgerol en begin om ’n alternatief te konstrueer – ’n alternatief van regmatige gemeenskapsgesag wat die vryheid, florering, en toekoms van die individu meer voldoende beskerm as wat enige staatsinstelling hier kan hoop om te doen. Dit is die verkeerde-ideologie/regte-ideologie-digotomie van Burke in die praktyk.

Die AfriForum Instituut vir Federalisme is met die data en bewyse bedien, en ek sien daarna uit dat ons dit alles neem en dit in stewige intellektuele begronding vir ’n federalistiese toekoms omskep.

NP van Wyk Louw skryf dat groot politieke veranderings eers deur dekades se “intensiewe ideësirkulasie voorberei” moet word. Ons sal dié mas opkom.

Dankie.