

## **TOTSTANDKOMING VAN DE GRONDWETTELIJKE KRACHTLIJNEN VOOR EEN DEMOCRATISCH ZUID-AFRIKA**

Ted PEKANE

*ANC-Bureau*

*Postbus 137*

*1040 Brussel*

### **SUMMARY**

#### ***THE REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL GUIDELINES FOR A DEMOCRATIC SOUTH AFRICA***

Afrika Focus publishes a Dutch translation of the "constitutional guidelines for a democratic South Africa", adopted in March 1988 at Lusaka, by the African National congress (ANC), together with a preface (by F.Reyntjens) and an extensive introduction written by Ted Pekane, member of the constitutional committee of the ANC, about the drafting of this important text.

In the preface is referred to the political signification of a constitutional text in Africa today and to the more pragmatic content of the guidelines, compared to the Freedom Charter of 1955. T.Pekane explains the external factors that contributed to the drafting of the guidelines. He also points out the dangers of the "acceptable" models of constitution for the post-Apartheid period advanced by internal and external forces : a lot of those models are discreet options for a status-quo.

**KEYWORDS :** African National Congress, constitution, politics, South Africa

## VOORWOORD

Afrika Focus publiceert, in Nederlandse versie, een belang wekkend document: de in maart 1988 in Lusaka door het African National Congress (A.N.C.) goedgekeurde krachtlijnen van de grondwettelijke inrichting van Zuid-Afrika na de Apartheid.

Met de geschiedenis van de Afrikaanse staten sedert 1960 in het achterhoofd kan men zich vragen stellen over het realiteitsgehalte van grondwetten. In het verleden zijn het immers dikwijls lege verklaringen gebleken, die er niet in geslaagd zijn het politieke spel te regelen: de ondergeschiktheid van de grondwettelijke ordening aan het politieke feit is een constante, waarvan Afrika overigens niet het monopolie heeft. Toch hebben grondwetten, naast hun beoogde regulerende functie, een betekenis die het strikt juridische overstijgt. Ze spelen een symbolische en politieke rol, vooral in de nieuwe staten waar de programmatische uitspraken belangrijker zijn dan in het Noordatlantische gebied. Ze zijn ook een visitekaartje in het internationale rechtsverkeer: schreef de Franse grondwetspecialist Hauriou niet dat "prétendre entrer dans la société internationale sans constitution, serait un peu comme se présenter à une soirée en costume de bain"?

Het belang van het A.N.C.-document als politiek programma is nog groter wanneer men de krachtlijnen van 1988 vergelijkt met het in 1955 afgekondigde "Handvest van de Vrijheid" (Freedom Charter). In deze korte inleiding kan dit slechts met één voorbeeld worden geïllustreerd. Het Handvest van 1955 stelde ondubbelzinnig de totstandkoming van een socialistische maatschappij in het vooruitzicht: concreet werd de nationalisatie aangekondigd van de mijnbouw, het bankwezen en de "monopolie-industrie" (een ruim begrip gegoten in een communistisch jargon), alsook het onder publieke controle brengen van de andere sectoren van handel en industrie. Algemeen werd toen gezegd dat "de nationale rijkdom van ons land, erfgoed van alle Zuidafrikanen, zal gerestitueerd worden aan ons volk". In de krachtlijnen van 1988 klinkt dit heel anders: hoewel aan de staat de taak wordt gegeven om er op toe te zien dat de economie het algemeen belang dient, wordt nu uitdrukkelijk geopteerd voor een gemengde economie, waar de privé-sector zijn plaats heeft. Programmatisch is dit een betekenisvolle evolutie, die de vrees die bij sommigen leeft dat het A.N.C. in feite gedomineerd wordt door de Kommunistische Partij van Zuid-Afrika (S.A.C.P.) kan ontzenuwen. Dezelfde tendens wordt aangegeven door de liberale mensenrechtenverklaring en door de uitdrukkelijke optie voor een meer partijenstelsel.

In welke mate deze verschuivingen ingegeven zijn door de wens van het A.N.C. om meer respectabiliteit te verwerven in internationale fora en zich als gesprekspartner geloofwaardiger te maken, zal uiteraard nog moeten blijken. Overigens worden slechts, zoals de titel van het document het zelf erkent, algemene lijnen geformuleerd, die verdere precisering en uitwerking behoeven. Hoewel derhalve nog geen grondwet voorligt, geven de krachtlijnen een eerste zicht op de manier waarop het A.N.C., als één van de potentiële onderhandelingspartijen, de organisatie van de staat ziet in een democratisch Zuid-Afrika.

Het evidente belang van dit document rechtvaardigde ruimschoots de opname ervan in Afrika Focus. Ted Pekane, de auteur van de korte commentaar, is lid van het grondwetscomité van het A.N.C., dat aan de grondslag ligt van de krachtlijnen.

Filip Reyntjens

## INLEIDING

Het oprichten van een "Constitution Committee" door het Nationaal Uitvoerend Comité (NEC) van het African National Congress (ANC) op 8 januari 1986, was de start van een taak die tot doel had een ontwerp voor te bereiden van krachtlijnen voor een grondwet van een niet-raciaal democratisch Zuid-Afrika.

Het "Constitution Committee", negen man van het juridisch comité van het ANC, startte zonder dralen zijn werkzaamheden. De gevoelens in de rangen van de beweging waren trouwens dat dit comité al veel vroeger tot stand had moeten komen.

De krachtlijnen beginnen met een inleiding gevolgd door 25 artikelen, opgedeeld in secties die zich respectievelijk concentreren op de Staat, het stemrecht, de nationale identiteit, mensenrechten en "affirmative action", de economie, de grond, de arbeiders, de vrouwen, de familie en de internationale betrekkingen.

De tekst beschrijft het totstandkomen van een niet-raciaal democratische vorm

van volksgezag dat steunt op universeel stemrecht en vertegenwoordigd wordt door een centrale wetgever, executieve en rechterlijke macht en een administratie.

Het is belangrijk te noteren dat meer dan gewone externe factoren, die verder zullen verklaard worden, bijgedragen hebben tot de redactie van deze richtlijnen. Het ontstaan ervan was eerst en vooral toe te schrijven aan de ontwikkeling van de strijd tegen het racistisch regime die door het volk in Zuid-Afrika gevoerd wordt. Het succes van campagnes zoals "Maak Zuid-Afrika onregeerbaar" maakten het noodzakelijk om over de toekomst na te denken. De Zuidafrikaanse regering is inderdaad kwetsbaar en daarom geeft de strijd tegen Apartheid perspectieven die werkelijkheid kunnen worden dankzij overleg en een goed inzicht in de post-Apartheidsperiode, zelfs al is deze tijd nog niet aangebroken.

De grondwettelijke krachtlijnen vormen volgens ons het belang rijkste deel van dit proces omdat zij het meest delicate aspect aanraken van onze nieuwe maatschappij in wording.

Dankzij het formuleren van deze doelstellingen van de Anti-Apartheidsstrijd in Zuid-Afrika is het duidelijk dat deze richtlijnen steunen op de principes van het "Handvest van de Vrijheid", het ruimste programma voor een post-Apartheidsperiode.

Na verklaard te hebben dat de interne ontwikkeling in Zuid-Afrika zelf ertoe heeft bijgedragen dat deze richtlijnen tot stand kwamen, is het nu het ogenblik om kort uit te leggen welke de externe factoren waren.

De interne ontwikkelingen van de Zuidafrikaanse strijd zijn niet alleen verbonden met internationale, regionale en territoriale politieke factoren, maar nu ook met de nieuwe politiek van Glasnost en Perestroika in de Sovjetunie.

De opvattingen van de Zuidafrikaanse regering, zoals gepubliceerd in een uitgave van het Bureau voor Informatie, is dat "dit nieuw initiatief van het ANC kan gezien worden als een toepassing van deze nieuwe Sovjetpolitiek". Verder meent het Bureau voor Informatie dat wij deze richtlijnen uitwerken onder druk van het Westen. Alhoewel wij zulke verklaringen als ongegrond beschouwen, is het toch belangrijk deze zogenaamde externe factoren waakzaam in het oog te houden.

Er is geen andere weg dan deze van de waakzaamheid in elke strijd voor bevrijding. De Zuidafrikaanse strijd maakt hierop zeker geen uitzondering. Het

omgekeerde is in die zin catastrofaal dat het in de hand speelt van de vijand. Omwille van onze waakzaamheid zijn wij er ons van bewust dat er zowel krachten van binnen- als van buitenuit actief zijn om "aanvaardbare" modellen en grondwetten voor een post-Apartheid Zuid-Afrika uit te werken. Wij zijn er ons ten volle van bewust dat vele van deze modellen, hoewel op een discrete manier geuit, streven naar een status-quo. Zij blijven de belangen van de huidige situatie aanhangen, zowel binnen als buiten het land en hebben geen enkel nut voor de toekomst van ons volk. Daarom beschouwt het ANC, als voornaamste bevrijdingsorganisatie van Zuid-Afrika, het als een plicht en een recht deze valse manoeuvres aan te klagen en te veroordelen. Dit is alleen maar mogelijk indien discussies tot stand gebracht worden tussen alle Zuidafrikanen ter voorbereiding van een post- Apartheidsgemeenschap zoals gewenst door de overgrote meerderheid van ons volk. Dit is voor ons de meest eerlijke manier en alleszins beter dan de programma's opgesteld door "vreemden" die niet geïnteresseerd zijn in de belangen en idealen van ons volk.

Het duurde twee jaar alvorens een aanvaardbaar voorstel tot stand kwam dat kon voorgelegd worden aan een intern seminarie van het ANC. Gedurende deze periode waren er geregeld contacten tussen het "Constitution Committee" en de leden en leiders van alle slag van het ANC. Naast deze veelvuldige contacten die voor de leden van dit comité noodzakelijk waren om de verschillende constitutionele thema's en de toekomstige grondwet zelf te bestuderen, was een inzicht nodig van de beschikbare documentatie over bestaande grondwetten en bezoeken aan landen waar de mogelijkheid bestond om discussies over deze historische ontwikkeling te voeren.

Zo was het voor ons mogelijk de verschillende teksten naast mekaar te leggen en te bestuderen in relatie tot hun eigen particulariteit. Grondwetten zijn immers gebonden aan historische en politieke omstandigheden. Zo konden wij onze situatie met deze van andere landen vergelijken. Dit gaf ons een breder perspectief om onze ontwerpkrachtlijnen uit te werken.

Deze ontwerpkrachtlijnen werden door het "Constitution Committee" voorgesteld op een vergadering die plaats had in Lusaka van 1 tot 4 maart 1988. Deze bijeenkomst werd door velen bijgewoond en was representatief voor het ANC zoals het vertegenwoordigd is over de ganse wereld. Na lange en open discussies over de diverse constitutionele aspecten werden de richtlijnen, aangevuld met aanbevelingen en amendementen, aanvaard als toekomstige bakens voor een democratisch Zuid- Afrika.

**Onze bedoeling wordt stilaan werkelijkheid! Deze grondwettelijke krachtlijnen**

worden ruim verspreid in Zuid-Afrika. Zij worden er besproken met het verlangen een nieuwe maatschappij op te bouwen en het verleden, dat voorbij is, als een historische tegenslag te beschouwen.

Wij hopen dat in de nabije toekomst zowel binnen als buiten Zuid- Afrika alle Zuidafrikanen een discussie kunnen aangaan om deze krachtlijnen een vast en finaal karakter te geven en zo een grondwet vast te leggen voor een niet-raciaal Zuid-Afrika. Ondertussen gaan deze discussies, zowel binnen als buiten Zuid-Afrika verder en kijken wij vol vertrouwen uit naar ons einddoel dat niet meer zover van ons verwijderd is.

## **DOCUMENT: GRONDWETTELIJKE KRACHTLIJNEN VOOR EEN DEMOCRATISCH ZUID- AFRIKA**

Het Handvest van de Vrijheid, in 1955 door het volkscongres aangenomen in Kliptown bij Johannesburg, was in de geschiedenis van ons land de eerste systematische uiteenzetting van de politieke en grondwettelijke visie van een vrij, democratisch en niet-raciaal Zuid-Afrika.

Vandaag nog blijft het Handvest van de Vrijheid uniek als het enige Zuidafrikaans document van die aard dat vast aansluit bij democratische beginselen zoals ze wereldwijd worden aanvaard. Onder de Zuidafrikanen is het veruit het ruimst aanvaarde programma voor een post-Apartheid land geworden. De fase komt nu naderbij waar het Handvest van de Vrijheid moet worden omgevormd van een toekomstvisie naar een grondwettelijke realiteit.

Wij in het Afrikaans Nationaal Congres leggen aan het Zuidafrikaans volk en aan allen die over de hele wereld het einde wensen van de Apartheid, onze fundamentele krachtlijnen voor van de bestuursvorm in post-Apartheid Zuid-Afrika. Uitvoerige en democratische debatten over deze krachtlijnen zullen de grootst mogelijke groepen van onze bevolking mobiliseren ten einde een akkoord te bereiken over de manier om een einde te stellen aan de tirranie en de verdrukking waaronder ons volk gebukt gaat, en het zo in staat te stellen een normaal leven te leiden als vrije burgers in een vrij land.

Het onmiddellijke doel is een eerlijke en democratische gemeenschap te creëren, die een einde zal maken aan de eeuwenoude erfenis van koloniale verovering en blanke overheersing en die alle wetten zal afschaffen die raciale verdrukking en discriminatie oplegden. Het verwijderen van discriminatoire wetten en de uitroeiing van alle resten van het onwettig regime is echter onvoldoende; de structuren en de instellingen van de Apartheid moeten worden ontmanteld en vervangen door democratische structuren en instellingen. Stappen moeten worden ondernomen om te beletten dat ideeën en praktijken van de Apartheid in oude of nieuwe vormen terugkeren.

Daarenboven moeten de gevolgen van eeuwen raciale overheersing en ongelijkheid worden gekeerd door grondwettelijke voorzieningen van correctieve actie ter verzekering van een snelle en onomkeerbare herverdeling van rijkdom en het scheppen van mogelijkheden voor allen. Tevens moet de Grondwet bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van een niet-raciaale en niet-sexistische mentaliteit, de praktijken van het anti-racistisch gedrag en de verwerving van een oprecht gedeeld patriottisch bewustzijn.

De Grondwet moet een ruime bescherming bieden voor de fundamentele rechten van alle burgers. Er moeten gelijke rechten zijn voor alle individuen, zonder onderscheid van ras, kleur, geslacht of overtuiging. Verder is de bescherming vereist van gelijke culturele, taalkundige en godsdienstige rechten voor allen.

In de hedendaagse situatie van Zuid-Afrika is 87% van de grond en 95% van de productiefactoren van het land in handen van de heersende klasse, die uitsluitend voortkomt uit de blanke gemeenschap. Daaruit volgt dat de grondwettelijke bescherming van groepsrechten de status quo zou bevestigen, hetgeen zou betekenen dat de massa van de bevolking verder grondwettelijk zou gevangen zitten in armoede en buitenstaander zou blijven in haar geboorteland.

Tenslotte zal het slagen van de Grondwet voor een groot deel bepaald worden door de mate waarin hij de voorwaarde schept voor de actieve deelname van alle groepen van de bevolking aan het bestuur op elk niveau en aan het economisch en cultureel leven. Op basis van deze fundamentele doelstellingen verklaren wij dat de uitschakeling van de Apartheid en de totstandkoming van een echt rechtvaardig en democratische Zuid-Afrika de noodzaak schept van een Grondwet gebaseerd op de volgende beginselen:

De Staat:

a) Zuid-Afrika wordt een onafhankelijke, unitaire, democratische en non-rationale staat.

b) i. De soevereiniteit behoort tot het volk in zijn geheel en wordt uitgeoefend door één centrale wetgever, regering en administratie.

ii. Er wordt voorzien in de delegatie van bevoegdheden van het centraal gezag aan ondergeschikte besturen met het oog op een efficiënter bestuur en democratische participatie.

c) Het instituut van erfopvolgende heersers en hoofden moet zo worden omgevormd dat het de belangen van het gehele volk dient, conform de democratische principes vastgelegd in de grondwet.

d) Alle overheidsorganen met inbegrip van het gerecht, de veiligheids- en



strijdkrachten moeten representatief zijn voor het gehele volk, democratisch in hun structuren en werking, en begaan met de verdediging van de principes van de Grondwet.

**Stemrecht:**

e) In de uitoefening van zijn soevereiniteit heeft het volk het recht te kiezen onder een systeem van algemeen stemrecht gebaseerd op het principe van één persoon, één stem.

f) Elke kiezer heeft het recht zich kandidaat te stellen en verkozen te worden in alle wetgevende organen.

**Nationale identiteit:**

g) Het beleid van de Staat zal er op gericht zijn de ontwikkeling te bevorderen van één nationale identiteit en loyaliteit die alle Zuidafrikanen verbindt. Tegelijkertijd zal de Staat de taalkundige en culturele diversiteit van het volk erkennen en middelen verschaffen voor een taalkundige en culturele ontwikkeling.

**Een Mensenrechtenverklaring en "affirmative action":**

h) De Grondwet zal een mensenrechtenverklaring omvatten die gebaseerd is op het Handvest van de Vrijheid. Deze verklaring zal de fundamentele mensenrechten waarborgen van alle burgers ongeacht hun ras, kleur, geslacht of overtuiging, en zij zal voorzien in geschikte mechanismen voor het respect ervan.

i) De Staat en alle sociale organisaties hebben de grondwettelijke plicht rassendiscriminatie onder elke vorm uit te roeien.

j) De staat en alle sociale organisaties hebben de grondwettelijke plicht de actieve stappen te ondernemen die nodig zijn om spoedig de economische en sociale ongelijkheden uit te roeien die het gevolg zijn van rassendiscriminatie.

k) De aanmoediging of beoefening van racisme, facisme, nazisme of de aansporing tot etnische of regionale tegenstellingen of haat zullen buiten de wet worden gesteld.

l) Onder voorbehoud van de paragrafen (i) en (k) hierboven, zal de democratische staat de fundamentele rechten en vrijheden, zoals de vrijheden van vereniging, meningsuiting, opinie, godsdienst en pers beschermen. De staat zal verder de plicht hebben het recht op arbeid te beschermen, en het onderwijs en de sociale zekerheid te waarborgen.

m) Alle partijen die de bepalingen van de paragrafen (i) tot (k) naleven, zullen het juridisch bestaansrecht bezitten en het recht om deel te nemen in het politieke leven van het land.

#### Economie:

n) De Staat zal er zorg voor dragen dat de gehele economie ten dienste staat van de belangen en het welzijn van alle geledingen van de bevolking.

o) De Staat zal het recht hebben om het algemene kader vast te leggen waarin het economische leven plaatsvindt en om de rechten en de verplichtingen vast te leggen en te beperken met de betrekking tot eigendom en gebruik van productiecapaciteit.

p) De privé-sector van de economie zal verplicht zijn samen te werken met de Staat voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Handvest van de Vrijheid voor de bevordering van het sociaal welzijn.

q) De economie zal gemengd zijn, met een publieke sector, een privé-sector, een coöperatieve sector en een kleinschalige familiale sector.

r) Coöperatieve vormen van economisch ondernemen, dorpsnijverheden en kleinschalige familiale activiteiten zullen worden gesteund door de Staat.

s) De Staat zal de verwerving van beheers-, technische en wetenschappelijke bekwaamheden bevorderen bij alle delen van de bevolking, en in het bijzonder bij de zwarten.

t) Eigendomsrecht voor persoonlijk gebruik en verbruik zal grondwettelijk worden beschermd.

**Grond:**

De Staat zal een landhervormingsprogramma uitwerken en uitvoeren dat de volgende aspecten zal omvatten:

- i. Afschaffing van elke raciale beperking op eigen- dom en gebruik van grond.
- ii. Uitvoering van landhervorming conform met het beginsel van de positieve actie, rekening houdend met de situatie van slachtoffers van gedwongen verhuizing.

**Arbeiders:**

v) Een handvest ter bescherming van de syndicale rechten van de arbeiders, in het bijzonder het recht van staken en collectief overleg, zal in de grondwet worden opgenomen.

**Vrouwen:**

w) Vrouwen zullen gelijke rechten hebben in alle domeinen van het publieke en private leven en de Staat zal positieve acties ondernemen om ongelijkheden en discriminatie tussen de geslachten weg te nemen.

**De familie:**

x) De familie, het ouderschap en de rechten van kinderen zullen worden beschermd.

**Internationaal:**

y) Zuid-Afrika zal een niet-gebonden staat zijn, gehecht aan de beginselen van

**het Handvest van de Organisatie voor Afrikaanse eenheid en het Handvest van de Verenigde Naties, en aan de verworvenheden van nationale bevrijding, wereldvrede en ontwapening.**