29/88

GRIFFIER, HOOGGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA
(APPELAFDELING)
BIBLIOTEEK
1988 -03- 29
LIBRARY
BLOEMFONTEIN
(APPELLATE DIVISION)
REGISTRAR, SUPREME COURT OF SOUTH AFRICA

580/86

IN DIE HOOGGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA

(APPèLAFDELING)

In die saak tussen:

GIBSON TLOKWE MATHEBE — Appellant

en

DIE REGERING VAN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA — 1ste Respondent

DIE REGERING VAN KWANDEBELE — 2de Respondent

DIE REGERING VAN LEBOWA — 3de Respondent

CORAM: VILJOEN, HEFER, GROSSKOPF, VIVIER, ARR *et* BOSHOFF, Wn AR

VERHOOR: 7 Maart 1988

GELEWER: 29 Maart 1988

U I T S P R A A K

GROSSKOPF, AR

Hierdie ......

Hierdie saak gaan oor die staatkundige posisie van die gebied Moutse en sy inwoners. Aspekte hiervan is reeds deur hierdie hof oorweeg in Government of Lebowa v. Government of the Republic of South Africa and Another 1988 (1) SA 344 (A) ("die Lebowa-saak"). Soos blyk uit laasgenoemde saak was dele van die distrik Moutse (na welke dele ek sal verwys bloot as Moutse tensy ek anders aandui) by die self-regerende gebied Lebowa ingelyf totdat dit deur art. 16 van Wet 102 van 1983 en art. 9 van Wet 91 van 1985 uit Lebowa se grondgebied uitgesny is met terugwerkende effek vanaf November 1980. Daarna het Proklamasie R 227 van 31 Desember 1985 geheet Moutse by die self-regerende gebied van Kwa Ndebele te voeg. Die geldigheid van laasgenoemde proklamasie (waar-

na ek sal verwys bloot as Proklamasie R 227) word in die onderhawige verrigtinge aangeveg. Die appellant, wat die waarnemende Kaptein van die Bantoane stam en die Voorsitter van die Bantoane Stamowerheid in Moutse is, het in die Transvaalse Provinsiale Afdeling aansoek gedoen om 'n bevel wat verklaar dat Proklamasie R227 "of no force and effect" is, en dat "its promulgation was beyond the powers conferred by the National States Constitution Act, 21 of 1971". Die hof a quo (SPOELSTRA R) het die aansoek met koste van die hand gewys. Die appellant kom nou in hoër beroep met verlof van die hof a quo.

Voordat ek op die meriete van die onderhawige saak ingaan is dit wenslik om aan te dui hoe dit inpas by

die ....

die beslissing in die Lebowa-saak. Die appellant in die Lebowa-saak het aansoek gedoen om 'n verklarende bevel ten effekte dat Moutse nog steeds 'n deel vorm van die self-regerende gebied Lebowa. In die lig van die bogemelde wetgewing het hierdie hof bevind dat Moutse regsgeldig uit die gebied van Lebowa uitgesny was. Die huidige appellant berus hierby. Die geldigheid van Proklamasie R 227, wat Moutse aan Kwa-Ndebele toegevoeg het, was wel ook in die Lebowa-saak ter sprake, maar alleen in 'n beperkte opsig. Daar is bloot betoog dat die proklamasie nie staande kon bly as Moutse regtens nog 'n deel van Lebowa gevorm het nie. Die regshulp wat ten opsigte van Proklamasie R 227 gevra is, het dus afgehang van die sukses van die hoofaansoek, en is tesame met

die ....

die hoofaansoek geweier. Geen onafhanklike aanval is teen Proklamasie R 227 gerig nie. Sien die Lebowa-saak op bladsye 357 J tot 358 A. In die onderhawige saak betoog die appellant dat die inlywing van Moutse by die grondgebied van Kwa Ndebele, soos voorgeskryf deur Proklamasie R 227, op sigself ongeldig is nieteenstaande die aanvaarde feit dat Moutse ten tyde van hierdie gepoogde inlywing nie meer 'n deel van Lebowa gevorm het nie. Dit is dus duidelik (en was trouens gemene saak) dat die uitspraak in die Lebowa-saak nie in die huidige appellant se pad staan nie.

Dit bring my dan by die dispuut in die onderhawige saak. Om dit te beoordeel moet ek heelwat dieper, en met 'n ander perspektief, ingaan op die onderliggende om-

standighede ......

standighede en regsbepalings as wat nodig was in die <u>Lebowa</u>-saak.

Moutse is geleë in die Groblersdal/Marble Hall distrikte in die Oos-Transvaal. Dit beslaan nagenoeg 66 000 hektaar grond en word verdeel in drie gebiede, te wete Moutse 1, 2 en 3. Volgens die 1980 sensus was die bevolking van Moutse 75 452. Die huidige bevolking word geskat deur die appellant op ongeveer 90 000. ŉ Onlangse publikasie van die Suid-Afrikaanse Departement van Buitelandse Sake wat by die stukke aangeheg is, beraam Moutse se bevolking in 1985 as 124 590. Die meerderheid van Moutse se inwoners (ek behandel die persentasies later) is lede van die Noord-Sotho bevolkingsgroep.

Volgens ....

Volgens onbetwiste geskiedkundige getuienis het die Noord-Sotho volk (of Pedi soos dit ook in die omgangstaal bekend staan) sedert minstens 1780 oor 'n gebied wat Moutse insluit, geheers vir 'n min of meer aaneenlopende tydperk tot 1876, toe hulle betrokke geraak het in oorloë met die Zuid-Afrikaanse Republiek, en uiteindelik verslaan is in 1879. Selfs na die nederlaag van die Noord-Sotho's het hulle nog in die betrokke area gewoon. Die appellant se stam, die Bantoane, het hom ná 1780 naby Moutse 1 gevestig. Dit is nie nodig om in besonderheid op hierdie stam se wedervaringe in die 18^{e} en 19^{e} eeue in te gaan nie, behalwe om te meld dat die stamlede gedurende die hele tydperk in of naby Moutse woonagtig was. In 1903 het die stamlede die plaas

Kwarrielaagte .....

Kwarrielaagte in Moutse 3 gekoop vir hul hoofman, Kaptein Paledi, en die stam het soontoe getrek. Die koopprys is deur stamlede betaal. Mettertyd het die stamlede nog plase in die omgewing gekoop. Tans bewoon die stam ook 'n verdere aantal plase wat in die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust setel. In ongeveer 1920 het twee ander Noord-Sotho stamme hulle in Moutse gevestig. Ook hulle het sedert minstens die begin van hierdie eeu in die omgewing van Moutse gewoon.

Die Ndebele is betreklik onlangse intrekkers in die gebied en dit is gemene saak dat hulle geen historiese aanspraak op Moutse het nie. Die Ndebele is 'n Nguni-sprekende volk wat ongeveer in die 16^{e} en 17^{e} eeue die Transvaal binnegetrek het. Die Transvaalse Ndebele word verdeel in

twee ....

twee groepe, die Noord-Ndebele en die Suid-Ndebele. Hierdie twee groepe het geskiedkundig apart ontwikkel, en die Noord-Ndebele's het sterk onder die kulturele invloed van die Noord-Sotho's gekom. Vandag bestaan daar diep kultuurverskille tussen die twee Ndebele-groepe, en teen die 1930's al het hul dialekte soveel verskil dat hulle mekaar moeilik oor-en-weer kon verstaan. Vandag is die Noord-Ndebele's se taal en gebruike nader aan dié van die Noord-Sotho's as aan dié van die Suid-Ndebele's.

Dit is nie duidelik uit die oorkonde wanneer presies lede van die Ndebele-groep hulle eers by Moutse gevestig het nie, maar dit blyk wel dat daar in 1968 vir 'n Suid-Ndebele stam 'n stamowerheid bekend as die Ndzundza

(Mabhogo) stamowerheid ingestel is. Dit is ingestel vir 'n gebied wat bestaan het uit die stamplaas Weltevreden en nege trustplase wat onder die beheer van die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust geval het. Die gebied van hierdie stamowerheid het 'n deel gevorm van Moutse in die breëre sin maar is in 1972 weggesny. Die dele wat oorgebly het is Moutse 1,2 en 3 wat in die huidige saak in geskil is (en waarna ek, soos reeds gemeld, gewoonweg verwys bloot as Moutse).

Die verdere geskiedenis van Moutse hang saam met konstitusionele ontwikkeling in die gebied, en, in besonder, met die skepping van Lebowa as 'n tuisland vir die Noord-Sotho volksgroep en Kwa Ndebele as 'n tuisland vir die Suid-Ndebele volksgroep. Die huidige saak gaan, soos reeds

gemeld ....

gemeld, oor die geldigheid van Proklamasie R 227 wat in 1985 uitgevaardig is met die doel om Moutse by Kwa Ndebele in te lyf. Die appellant se aanval op hierdie proklamasie berus grootliks op die submissie dat die Staatspresident by die uitvaardiging daarvan die inwoners van Moutse se volksverband as Noord-Sotho's genegeer het. Hierdie betoog word op verskillende maniere ingeklee, waarby ek later kom, maar ek noem dit nou reeds omdat ek in die hieropvolgende behandeling van die relevante wette sal konsentreer op die mate waarin hulle vereis dat ag geslaan word op die volksverband van diegene wat deur hul toepassing geraak word.

'n Gerieflike beginpunt vir hierdie bespreking is net voor 1951. In daardie tyd was die Naturelle-Verteenwoordigings-Wet ....

woordigings-Wet no. 12 van 1936, nog van krag. Ingevolge daardie Wet was Swartes in al vier provinsies verteenwoordig in die Senaat en was Swartes in die Kaapprovinsie verteenwoordig in die Volksraad en die Kaapse Provinsiale Raad. Ook was daar 'n Naturelle Verteenwoordigende Raad wat die regering kon adviseer oor sake wat Swartes raak.

In 1951 word die Wet op Bantoe-owerhede (tans die Wet op Swart Owerhede), no. 68 van 1951, gepromulgeer. Artikel 2 van die Wet het 'n nuwe hiërargie van bestuurstelsels vir Swartes ingestel. Kragtens hierdie artikel was die Goewerneur-Generaal gemagtig om, met behoorlike inagneming van Naturellereg en -gewoonte en na raadpleging met die be-

trokke ....

trokke stam of gemeenskap, ten opsigte van een of meer naturellestamme of -gemeenskappe 'n Bantoe-stamowerheid in te stel. Aan die hoof van elke stamowerheid sou daar 'n kaptein of hoofman (in Engels, "chief or headman") wees (sien art. 2(2), 3(1), 3(5), 3(6) en 4(1)(b)). Die stamowerheid was die basiese eenheid in die nuwe bestuurstelsels. Sy bevoegdhede was bepaal in art. 4 van die Wet, en het behels dat so 'n owerheid die sake van die stamme en gemeenskappe waarvoor hy aangestel is, sou bestuur; die kaptein of hoofman hulp en leiding sou verleen by die verrigting van sy werksaamhede; die Regering en ander owerheidsorgane van advies sou bedien; en oor die algemeen die bevoegdhede sou uitoefen en die werksaamhede en pligte verrig wat volgens die Goewerneur-Generaal

se ....

se oordeel "binne die bestek van stambestuur val en wat hy aan daardie stamowerheid mag toewys". Al hierdie bevoegdhede moes, waar moontlik, uitgeoefen word met inagneming van die reëls van tradisionele reg en gewoontes (art. 4(2)).

Die Wet het verder voorsiening gemaak dat Bantoe-streeksowerhede ingestel kon word ten opsigte van twee of meer gebiede waarvoor stamowerhede ingestel was, en dat Bantoe-gebiedsowerhede ingestel kon word ten opsigte van twee of meer gebiede waarvoor streeksowerhede ingestel was (art. 2(1)(b) en (c)). Die bevoegdhede van streeksowerhede en gebiedsowerhede was wyer as dié van stamowerhede (artikels 5,6 en 7). Artikel 18 van die Wet het die Naturelle Verteenwoordigende Raad afgeskaf.

Die ....

Die Wet op Swart Owerhede is tans nog van krag in 'n gewysigde vorm maar moet vir huidige doeleindes saamgelees word met latere wetgewing. By 'n vertolking van die Wet in sy huidige samehang kom ek dus later. Nogtans moet ek daarop wys dat, in sy historiese perspektief gesien, die Wet 'n belangrike verandering in beleid teenoor die politieke regte van die landelike Swart bevolking beliggaam het. Hierdie verandering word soos volg beskryf deur prof. F Venter in Constitutions of Transkei, Bophutatswana, Venda and Ciskei, deur M.P. Vorster en andere, op bl. 6:

> "The Bantu Authorities Act 68 of 1951 heralded (a) new approach regarding the government of Blacks in South Africa. The British colonial ideas of inculcating an appreciation for liberal democracy in the people of Africa were discarded, and a system of self-rule by rural

Black ....

Black communities according to their traditional equivalents of public law was taken as the point of departure. Traditional tribal councils were statutorily transformed into tribal authorities, functioning and constituted more or less as always before, but thenceforth exercising a limited amount of recognised local governmental power. These tribal authorities formed the foundations in the Black reserves of pyramidical governmental structures erected on them."

Sien ook Hosten, Edwards, Nathan en Bosman, Inleiding tot die Suid-Afrikaanse Reg en Regsleer, bl. 696; Ver Loren van Themaat, Staatsreg, 3 de uitgawe bl. 437; Basson en Viljoen, Suid-Afrikaanse Staatsreg, 2 de uitgawe, bl. 323; en M P Olivier, 'n Juridiese Evaluering van Soewereiniteitsvestiging en die Oordrag van Owerheidsgesag met Besondere Verwysing na die Suid-Afrikaanse Situasie, (1986), doktorale proefskrif, UNISA, bll. 301-3.

Die ....

Die ontwikkeling van tradisionele Swart regeringstelsels is 'n stap verder gevoer met die Wet op die Bevordering van Bantoe-selfbestuur, no. 46 van 1959. (Hierdie Wet het later geheet die Wet op die Bevordering van Swart Selfbestuur - en ek sal so daarna verwys - maar is tans, na sy wysiging deur Wet no. 32 van 1987, bekend as die Wet op die Verteenwoordiging tussen die Republiek van Suid-Afrika en Selfregerende Gebiede). Die voorrede tot hierdie Wet het soos volg gelui:

> "NADEMAAL die Swart bevolking van die Unie van Suid-Afrika nie 'n homogene volk is nie, maar op grondslag van taal en kultuur verskillende volkseenhede vorm:
>
> EN NADEMAAL dit wenslik is vir welvaart en vooruitgang van bedoelde bevolking om die afsonderlike volkseenhede te erken en vir hul geleidelike ontwikkeling binne hul eie

gebiede .....

gebiede tot selfbesturende eenhede op grondslag van Bantoebestuurstelsels voorsiening te maak:

EN NADEMAAL dit derhalwe wenslik is om die Bantoebestuurstelsel, waarvoor in die Wet op Bantoeowerhede, 1951, voorsiening gemaak is, ooreenkomstig die eise van die tyd te ontwikkel en uit te bou, en verdere bevoegdhede, werksaamhede en pligte aan streeks- en gebiedsowerhede op te dra:

EN NADEMAAL die ontwikkeling van selfbestuur bevorder word deur aan gebiedsowerhede beheer oor die grond in hul gebiede te verleen, en dit derhalwe wenslik is om voorsiening te maak vir die eventuele oordrag aan gebiedsowerhede van sekere regte en bevoegdhede wat ingevolge een of ander wetsbepaling aan die Goewerneur-generaal of die Minister of dié in die Naturelletrust en -grond Wet, 1936, bedoelde Trustee verleen of opgedra is:

EN NADEMAAL dit wenslik is om vir regstreekse oorlegpleging tussen die afsonderlike Bantoevolkseenhede en die Unieregering voorsiening te maak:

EN NADEMAAL dit wenslik is om die Naturelle-Verteenwoordigings-Wet, 1936, te herroep:

EN ....

EN NADEMAAL dit wenslik is om vir ander bykomstige aangeleenthede voorsiening te maak:"

Hierna het die bepalings van die Wet gevolg.

Ingevolge art. 2 van die Wet het die Bantoebevolking vir die doeleindes van die Wet uit die volgende volkseenhede bestaan, te wete,

(a) die Noord-Sotho-eenheid;
(b) die Suid-Sotho-eenheid;
(c) die Swazi-eenheid;
(d) die Tsonga-eenheid;
(e) die Tswana-eenheid;
(f) die Venda-eenheid;
(g) die Xhosa-eenheid;
(h) die Zoeloe-eenheid.

Die Wet het voorsiening gemaak vir die aanstelling van kommissarisse-generaal vir die verskillende volksgroepe (art. 2(2)). Die kommissaris-generaal het die Suid-Afrikaanse regering verteenwoordig by die volkseenheid ten

opsigte waarvan hy aangestel was, en het ook leiding en advies aan die betrokke volkseenheid gegee (art. 3). Verder het die Wet voorsiening gemaak dat gebiedsowerhede en streeksowerhede wat kragtens die Wet op Swart Owerhede ingestel was, onder sekere voorwaardes verteenwoordigers in stedelike gebiede kon aanstel. Die Wet het ook die bevoegdhede, werksaamhede en pligte van gebiedsowerhede herbepaal. Die eerste plig neergelê in die nuwe vervangende artikel 7 van die Wet op Swart Owerhede was:

> "'n Gebiedsowerheid ... moet ten nouste skakel met die kommissaris-generaal wat vir die betrokke volkseenheid ingevolge die Wet op die Bevordering van Bantoe-selfbestuur, 1959, aangestel is." (kursivering aangebring)

Artikel 15 van die Wet het die Naturelle-Verteen-

woordigings ....

woordigings-Wet van 1936 herroep, met behoud van sekere bestaande regte van individüe. Die verteenwoordiging van Swartes in die Parlement en in die Kaapse Provinsiale Raad het dus in beginsel tot ŉ einde gekom.

Die belangrikste Wet vir huidige doeleindes het in 1971 gevolg. Dit was die Grondwet van die Bantoetuislande, (tans die Grondwet van die Nasionale State), no. 21 van 1971. Ook hierdie Wet is van ŉ voorrede voorsien, wat die volgende considerans vir die Wet aandui:

> "Nademaal dit wenslik is dat verdere voorsiening gemaak word vir die ontwikkeling van Swart volke tot selfbestuur en onafhanklikheid."

Artikel 1 van hierdie Wet, wat ek later in meer besonderheid behandel, magtig die Staatspresident om ŉ wetgewende vergade-

ring ....

ring in te stel vir 'n Swart gebied wat deur 'n gebiedsowerheid bestuur word, of vir sodanige gebied met aanpassings (sub-art. (1)). Sub-artikel (2) bepaal <u>inter alia</u> dat die gebied waarvoor 'n wetgewende vergadering ingestel is, deur die Staatspresident gewysig mag word (mits sekere vereistes nagekom word). Dit is art. 1(2) waarkragtens die Staatspresident opgetree het by die uitreiking van Proklamasie R 227.

Die Wet gaan dan voort om voorsiening te maak vir die samestelling en bevoegdhede van wetgewende vergaderings, en vir die skepping van 'n uitvoerende gesag vir 'n gebied waarvoor 'n wetgewende vergadering ingestel is, asook vir ander aangeleenthede wat verband hou met die administrasie van so 'n gebied. Hoofstuk 2 van die Wet, wat artikels 26 tot en met 36 A behels, handel oor die verdere

ontwikkeling ....

ontwikkeling van die gebied van 'n wetgewende vergadering tot die verhoogde status van 'n selfregerende gebied met groter wetgewende, uitvoerende en ander regeringsmagte.

Kragtens art. 2 van die Wet word 'n wetgewende vergadering uit "burgers" saamgestel, en burgerskap is ook van belang by sekere ander regeringsfunksies (sien byv. arts. 3(1)(c); 5(3)(c); 6(2)(a)(iii); 15(2); 30(1)(b); 30(2) en 30(3)). Burgerskap word egter nie deur die Grondwet van die Nasionale State gereël nie, maar deur die Wet op Burgerskap van Nasionale State, no. 26 van 1970. Laasgenoemde Wet omskryf die burgerskap van gebiedsowerheidsgebiede, waarby ingesluit word gebiede ten opsigte waarvan wetgewende vergaderings kragtens die Grondwet van die Nasionale State ingestel is (sien art. 3 saamgelees met die woordomskrywing van "gebiedsowerheidsgebied" in art. 1). Sonder om in te veel besonderhede in

te ....

te gaan is dit duidelik dat die primêre bron van burgerskap kragtens art 3 gevind word in die praat van "'n Swart taal ... wat gebesig word deur die Swart bevolking" ... van die betrokke gebied,met inbegrip van 'n dialek van so 'n taal (art. 3(1)(c)); en in 'n verwantskap aan 'n lid van die Swart bevolking van die gebied, of vereenselwiging met 'n deel van daardie bevolking, of verbondenheid aan die hand van kultuur- of rasseagtergrond aan 'n deel van daardie bevolking (art. 3(1)(d)).

Die bogemelde Wette vorm 'n samehangende sisteem waarkragtens 'n hiërargie owerheidstelsels daargestel is. Die belangrikste twee Wette is die Wet op Swart Owerhede en die Grondwet van die Nasionale State. Hierdie twee Wette moet

kragtens ......

kragtens art. 38(2) van laasgenoemde Wet uitgelê word "asof hulle een Wet uitmaak". Dit beteken egter nie dat die ander wette wat ek hierbo behandel het, buite rekening gelaat kan word by die bepaling van die wetgewer se bedoeling nie. Soos ek reeds aangedui het, is daar 'n uitdruklike wisselwerking tussen al hierdie wette en gesamentlik maak hulle voorsiening vir bestuurstelsels wat strek vanaf stamowerhede op die laagste vlak (art. 2(a)(i) van die Wet op Swart Owerhede) tot by die regerings van selfregerende gebiede (Hoofstuk 2 van die Grondwet van die Nasionale State). Die instelling van al hierdie owerhede en die bepaling van hul gebiedsgrense berus by die Staatspresident (sien art. 2 van die Wet op Swart Owerhede en artikels 1 en 26 van die Grondwet van die Nasionale

State) ....

State). Die vraag waaroor hierdie appèl gaan is, breed gesproke, watter gewig (indien enige) die Staatspresident moet verleen aan die volksverband van persone wat hy onderhewig maak aan hierdie verskillende owerheidstrukture.

As 'n mens kyk na die uitgesproke bedoeling van die wetgewer soos uitgedruk in die voorredes tot die Wet op die Bevordering van Swart Selfbestuur en die Grondwet van die Nasionale State, wil dit voorkom dat volksverband die oorheersende faktor by die skepping en ontwikkeling van Swart bestuurstelsels is. Eersgenoemde Wet se voorrede, soos dit gelui het net voor die herroeping daarvan deur Wet 32 van 1987, het as uitgangspunte gestel dat die "Swart bevolking ... nie 'n homogene volk is nie, maar op grondslag van taal en

kultuur .....

kultuur verskillende volkseenhede vorm", en dat "dit ... wenslik is vir welvaart en vooruitgang van bedoelde bevolking om die afsonderlike volkseenhede te erken en vir hul geleidelike ontwikkeling binne hul eie gebiede tot selfbesturende eenhede op grondslag van Swart bestuurstelsels voorsiening te maak." Op grond van hierdie uitgangspunte word dan verklaar dat "dit derhalwe wenslik is om die Swart bestuurstelsel, waarvoor in die Wet op Swart Owerhede, 1951, voorsiening gemaak is ... te ontwikkel en uit te bou" (die kursivering is bygevoeg). Die klem val dus op afsonderlike volkseenhede, wat verskil op grondslag van taal en kultuur, en wat binne hul eie gebiede tot selfbesturende eenhede ontwikkel moet word. Die groepe wat as volkseenhede beskou was, was

genoem ....

genoem in art. 2 waarna ek hierbo verwys het. In sy oorspronklike vorm het die artikel voorsiening gemaak vir, onder andere, die Noord-Sotho eenheid. Deur 'n wysiging aangebring deur art. 10 van Wet no. 16 van 1979, waarby ek later weer kom, is die Suid-Ndebele eenheid bygevoeg.

Die beklemtoning van volksverband blyk ook uit die voorrede tot die Grondwet van die Nasionale State. Hierdie voorrede meld die wenslikheid van "verdere voorsiening vir die ontwikkeling van Swart volke tot selfbestuur en onafhanklikheid". Dit is skaars denkbaar dat die Swart volke waarna verwys word, enige ander volke is as dié gemeld in die Wet op die Bevordering van Swart Selfbestuur, maar, hoe dit ook al sy, die begrip "volk" dui op sigself aan "'n groep

mense ....

mense wat deur eenheid van taal en historiese ontwikkeling 'n duidelike besef van saamhorigheid besit" (Odendaal en andere, Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal). Dit blyk dus uit die voorrede tot die Grondwet van die Nasionale State dat daardie Wet ook spesifiek gerig is op die bevordering van Swart volke in teenstelling tot Swart mense in die algemeen. Ek mag net byvoeg dat in die voorrede tot die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, no. 110 van 1983, daar ook as een van die nasionale doelwitte die volgende gestel word:

> "Om die selfbeskikking van die bevolkingsgroepe en volke te eerbiedig, te bevorder en te beskerm."

Uit hoofde van die voorgaande kan daar skaars

getwyfel ....

getwyfel word dat dit die wetgewer se uitgesproke bedoeling was om die betrokke Swart bestuurstelsels te orden op die grondslag van volksverband. Die respondent se argument kom eintlik daarop neer dat hierdie bedoeling nie tot uitdrukking kom, of nie ten volle tot uitdrukking kom, in die werklike bepalings van die betrokke Wette nie. Dit is dus nodig om in meer besonderhede na sekere aspekte van hierdie Wette te kyk.

Mnr. De Villiers, wat namens die respondente verskyn het, het betoog dat daar vanaf die laagste tot die hoogste bestuurstrukture voorsiening gemaak word vir 'n heterogene bevolkingsamestelling. Die Wet op Swart Owerhede het oorspronklik, soos ek reeds aangedui het, in art.

2(1)(a) ....

2(1)(a) bepalings bevat ten opsigte van Swart stamowerhede op die laagste vlak. Sodanige stamowerhede kon ingestel word vir Swart stamme of Swart gemeenskappe. Deur art. 78(b) van Wet no. 42 van 1964 is art. 2(1)(a) vervang om voorsiening te maak vir die instelling, naas stamowerhede, van gemeenskaps-owerhede ten opsigte van Swart gemeenskappe of 'n kombinasie van Swart gemeenskappe en stamme. Kragtens art. 3 van die Wet op Swart Owerhede, soos gewysig deur art. 79(a) van Wet no. 42 van 1964, was 'n stamowerheid nog steeds onder die aanvoering van 'n kaptein of hoofman en raadsmanne, maar sou 'n gemeenskapsowerheid uit 'n voorsitter en raadsmanne of lede bestaan. Hierdie bedeling is weer verander deur art. 39(1) van die Grondwet van die Nasionale State. Tans is die Staatspresident bevoeg om die

samestelling .....

samestelling van ŉ stam- of gemeenskapsowerheid te bepaal, blykbaar na goeddunke.

Wat kan ŉ mens van hierdie bepalings van die Wet op Swart Owerhede aflei? Eerstens blyk dit duidelik dat die Wet oorspronklik op die laagste vlak voorsiening gemaak het vir stamowerhede, wat ook oor "gemeenskappe" kon regeer. Die betekenis van "stam" ("tribe") is duidelik. In S v. Bhoolia en ŉ Ander 1970(4) SA 692 (A) het RUMPFF HR die volgende woordeboekomskrywings van "tribe" goedgekeur (op bl. 696 D):

> "'Tribe' beteken o.a.
> 'a group of persons forming a community and claiming descent from a common ancestor',
> ook
> 'a particular race of recognised ancestry; a family'".

"Gemeenskap" is ŉ wyer begrip en dui nie noodwendig ŉ identiteit van afkoms tussen lede van die gemeen-

skap ....

skap aan nie. Dit wil dus voorkom dat die wetgewer gevind het dat die begrip "stamowerheid" te beperkend was, en dat daar gemeenskappe was wat nie prakties onder ŉ stamowerheid geplaas kon word nie. Vir sulke gemeenskappe is daar toe in 1964 voorsiening gemaak vir afsonderlike gemeenskaps-owerhede. Daar kan, meen ek, aanvaar word dat "gemeenskappe" soms uit lede van verskillende stamme of selfs verskillende volksgroepe sou bestaan. Hieruit volg dit egter nie dat die wetgewer in 1964 bedoel het dat volksverband nie meer van belang sou wees vir die ontwikkeling van Swart owerheids-liggame nie. So ŉ bedoeling sou heeltemal in stryd wees met wat so kort vantevore as 1959 in die voorrede tot die Wet op die Bevordering van Swart Selfbestuur verklaar is. Daarin word die Wet op

Swart ....

Swart Owerhede uitgesonder as 'n maatreël wat op die basis van afsonderlike volksontwikkeling uitgebou moes word. Die wysiging van 1964 was dus in alle waarskynlikheid bloot 'n erkenning dat volks- en stamverband nie altyd konsekwent toegepas kan word op die laagste vlak nie. Dit beteken natuurlik nie dat die wetgewer bedoel het om die Staatspresident te magtig om sulke oorwegings heeltemal te verontagsaam nie. Dit is egter nie vir my nodig om te probeer bepaal of, en indien wel, tot watter mate, die Staatspresident verplig is om stamverband of volksverband in ag te neem by die instelling van gemeenskapsowerhede nie. Vir huidige doeleindes kan ek veronderstel dat gemeenskapsowerhede wel soms, of miskien selfs dikwels, regeer oor 'n heterogene groep mense. Die

vraag ....

vraag is dan hoe hierdie veronderstelde feit die Staatspresident se bevoegdhede met betrekking tot owerhede hoër in die hiërargie beïnvloed.

Namens die respondente word betoog dat, as aanvaar word dat 'n "gemeenskap" uit 'n heterogene groep mense kan bestaan, hierdie heterogeniteit voortgedra sou word na alle hoër owerheidsliggame waarvan die betrokke gemeenskap 'n deel vorm. As heterogene gemeenskappe dan opgeneem word in streeksowerhede en later in gebiedsowerhede, sou hierdie owerhede dan ook regeer oor onderdane wat nie noodwendig tot dieselfde volk behoort nie. Dit is dan waarskynlik weens hierdie heterogeniteit, so word betoog, dat daar geen uitdruklike voorskrif in die Wet op Swart Owerhede of die

Grondwet ....

Grondwet van die Nasionale State is dat ŉ streeksowerheid of ŉ gebiedsowerheid beperk moet word tot lede van ŉ bepaalde volk nie. Trouens, so lui die betoog voorts, daar is aanduidings in die Wette dat die wetgewer aanvaar het dat hierdie owerhede gesag sou uitoefen oor persone van verskillende volke.

Ek behandel eers die aanduidings wat daar in die Wette sou wees dat ŉ heterogene bevolking deur die wetgewer voorsien is. ŉ Ontleding van die bepalings waarop staatgemaak word toon myns insiens niks meer aan nie as dat daar verskillende belangegroepe binne ŉ bepaalde owerheidsgebied mag wees en dat sulke groepe verskillende behandeling mag vereis (sien byvoorbeeld art. 26(1) en 30(1) van die

Grondwet van die Nasionale State). Hoewel hierdie bepalings ook op afsonderlik etniese groepe toegepas sou kon word, is daar niks om aan te dui dat hulle spesifiek vir hierdie soort groepe verorden was nie. Ander bepalings waarna verwys is, is ten beste dubbelsinnig.

Mnr. De Villiers se hoofargument verdien meer aandag. Ek kan dit ten beste behandel deur dit toe te pas op art. 1 van die Grondwet van die Nasionale State. Dit is die bepaling wat pertinent ter sprake is in hierdie appèl. Die artikel lui soos volg:

> "1(1) Die Staatspresident kan, na raadpleging deur die Minister van 'n gebiedsowerheid, 'n wetgewende vergadering by proklamasie in die Staatskoerant instel vir die Swart gebied waarvoor daardie gebiedsowerheid ingestel is of vir daardie gebied soos aangepas deur die

Staatspresident by gemelde proklamasie.
(2) Die Swart gebied waarvoor 'n wetgewende vergadering ingestel word, kan uit verskillende Swart gebiede bestaan, word in die proklamasie bedoel in subartikel (1) omskryf en kan, na raadpleging deur die Minister van die uitvoerende raad van die betrokke gebied, van tyd tot tyd deur die Staatspresident by proklamasie in die Staatskoerant gewysig word."

Sub-artikel 1 maak dus voorsiening vir die instelling van 'n wetgewende vergadering vir die gebied van 'n gebiedsowerheid. Die gebied mag deur die Staatspresident aangepas word. En kragtens sub-artikel 2 mag die Staatspresident die betrokke gebied wysig. Daar is niks in die artikel self wat aandui dat die Staatspresident by die skepping of wysiging van 'n wetgewende vergadering se gebied hoegenaamd ag hoef te slaan op die bevolkingsamestelling van die

gebied ....

gebied se inwoners nie. En, so word betoog, as ŉ mens verder aanvaar dat die gebied se bestaande bevolking nie heeltemal eensoortig kan wees nie, moes die Parlement beoog het dat die Staatspresident geregtig sou wees om die volksverband van ŉ gebied se inwoners buite rekening te laat wanneer hy die grense van ŉ wetgewende vergadering se gebied trek. Trouens, so word betoog, die Wet sou die Staatspresident magtig om, byvoorbeeld, Lebowa tot Kwa Zulu toe te voeg.

Daar is, meen ek, ŉ logiese dwaling in die argument dat die praktiese werklikhede ŉ sterk invloed het op die wetgewer se waarskynlike bedoeling. Al gee ŉ mens toe dat dit klaarblyklik onmoontlik is om in Suid-Afrika gebiedsgrense ....

grense te trek wat net een volksgroep sou insluit, is dit wel moontlik, minstens in sommige gebiede, om gebiede af te baken wat oorwegend deur een of ander volksgroep bewoon word. Hoewel daar dus veronderstel kan word dat die Staatspresident ex necessitate rei, indien hy hoegenaamd die Wet wil uitvoer, gebiede sal moet afbaken wat nie 'n volkome homogene bevolking het nie, is daar geen soortgelyke noodsaak om die bevolkingsamestelling van 'n bepaalde gebied heeltemal buite rekening te laat nie. Daar is dus niks in die feite-omstandighede wat aantoon dat die wetgewer moes bedoel het dat die Staatspresident geen ag hoef te slaan op die bevolkingsamestelling wanneer hy uitvoering gee aan art. 1 van die Wet nie.

Dit bring my dan by die bewoording van die Wet

ten ....

ten einde te bepaal of dit op sigself so ŉ aanduiding van die wetgewer se bedoeling inhou. Soos ek reeds aangedui het, bevat art. 1 geen uitdruklike beperking met betrekking tot die bevolkingsamestelling van ŉ gebied nie. Die voorrede dui egter die doel van die Wet aan, naamlik, die ontwikkeling van Swart volke tot selfbestuur en onafhanklikheid. Hierdie voorrede vorm ŉ deel van ŉ patroon wat ook sigbaar is in ander relevante wetgewing, soos byvoorbeeld die voorrede tot die Wet op die Bevordering van Swart Selfbestuur, die bogemelde bepalings van die Wet op Burgerskap van Nasionale State, die aanstelling van kommissarisse-generaal vir die bepaalde volksgroepe, die funksies van die kommissarisse-generaal in die administrasie van gebiedsowerhede, en dies meer. Dit kan

skaars ....

skaars betwyfel word dat die beleid wat in hierdie Wette beliggaam word,gerig was op die skepping van volkstate wat ontwikkel sou word tot selfregering en selfs moontlik uiteindelike onafhanklikheid, soos gebeur het in die gevalle van Transkei, Ciskei, Bophutatswana en Venda. Die respondent se betoog kom daarop neer dat die voorrede tot die Grondwet van die Nasionale State en die filosofie wat dit uitdruk dat politieke ontwikkeling binne volksverband moes geskied, net ŉ siniese skyn is, en dat die wetgewer inderdaad bedoel het dat die Staatspresident geen ag hoef te slaan op die bevolkingsamestelling van ŉ gebied waarvoor hy owerheidsliggame instel nie. Hierdie betoog kan na my mening nie aanvaar word nie. Die wye bevoegdhede wat aan die Staatspresident

verleen ....

verleen word deur art. 1 moet deur hom uitgeoefen word ter uitvoering van die doel waarvoor die Wet uitgevaardig is, naamlik, die ontwikkeling tot selfbestuur en onafhanklikheid van Swart volke, of, soos die kort titel van die Wet aandui, die skepping van "nasionale state". Die woord "nasionale" in hierdie titel is klaarblyklik gebruik om te verwys na "mense van dieselfde stam wat in die reël dieselfde taal praat, 'n politieke eenheid vorm en dieselfde sedes het" (van Schaik se Verklarende Afrikaanse Woordeboek, 7e uitgawe, sub voce "nasie". Sien ook die feitlik identiese omskrywing in H J Terblanche en J J Odendaal, Afrikaanse Woordeboek).

Om op te som, dit was klaarblyklik die wetgewer se bedoeling dat die Staatspresident sy bevoegdhede inge-

volge ....

volge art. 1 van die Wet moes uitoefen vir die daarstelling van "nasionale state" vir Swart volke, en meer besonder, vir die verskillende Swart volke genoem in art. 2 van die Wet op die Bevordering van Swart Selfbestuur. Dit beteken natuurlik nie dat die Staatspresident geen gebied sou kon afbaken vir ŉ bepaalde Swart volk tensy die betrokke gebied uitsluitlik deur lede van daardie volk bewoon word nie. Soos ek reeds aangedui het sou geen afgebakende gebied ŉ bevolking hê wat heeltemal homogeen is nie, soos trouens blykbaar aanvaar word in die bepalings van die Wet op Swart Owerhede waarna ek hierbo verwys het. Wat die Grondwet van die Nasionale State egter wel na my mening verg is dat die Staatspresident by die uitoefening van sy bevoegdhede steeds die doelwit van die Wet,

d.w.s. ....

d.w.s. die skepping van nasionale state in bogemelde sin, na-streef. Dit sal, soos reeds gemeld, nie noodwendig behels dat daar nie 'n mate van onvermydelike veelvolkigheid in 'n bepaalde gebied aanwesig mag wees nie. Dit beteken egter wel dat die Staatspresident moet poog om persone van dieselfde volksgroep saam te voeg, en, waar dit nie moontlik is nie, poog om hul minstens nie aan ander volksgroepe onderhorig te maak nie.

Dit is in die lig van die bogemelde vertolking van die Grondwet van die Nasionale State dat die verdere geskiedenis van Moutse oorweeg moet word. Die Bantoane-stamowerheid (waarvan die appellant die voorsitter is) is ingestel in 1956. In 1961 is die bevoegdhede, pligte,

werksaamhede ....

werksaamhede en verpligtinge van ŉ streeksowerheid aan die Bantoane-stamowerheid verleen. (Hierdie verlening het geskied kragtens art. 25 van Wet no. 38 van 1927, en nie kragtens die Wet op Swart Owerhede nie, maar hierdie onderskeid is van geen belang vir huidige doeleindes nie). Die volgende jaar, 1962, is die Lebowa-gebiedsowerheid ingevolge die Wet op Swart Owerhede ingestel. Die Bantoane-stamowerheid (of Streeksowerheid) het onder hom geval. In 1970 is die Moutse-streeksowerheid ingestel. Die samestellende dele van hierdie streeksowerheid was die Bantoane-stamowerheid en ŉ ander Noord-Sotho-owerheid, die Mashung-stamowerheid. Deur Proklamasie R 156 van 1971 is die Lebowa Wetgewende Vergadering ingestel ingevolge die Grondwet van die Nasionale State. In

die ....

die bylae tot Proklamasie R156 van 1971 word die gebied van die Lebowa Wetgewende Vergadering omskryf as die gesamentlike gediede van 'n aantal streeksowerhede. Een van die owerhede daarin vermeld is die Moutse-streeksowerheid. In 1972 is die gebied van die Lebowa Wetgewende Vergadering gewysig deur die vervanging van die bylae tot R 156 van 1971 deur 'n nuwe bylae waarin 'n lys van die samestellende gebiede van Lebowa uiteengesit word. Paragraaf 2 van hierdie lys lui: "Die gebied van die distrik van Moutse met uitsluiting van die volgende plase ..." Die name van nege plase volg dan. Hierdie nege plase is dié waarna ek reeds verwys het met betrekking tot die Ndzundza-stamowerheid. Die oorgrote meerderheid van die Suid-Ndebele bevolkingsgroep bevind hulle op hierdie nege plase.

Dit is gemene saak dat Lebowa geskep is as 'n tuisland vir die Noord-Sotho groep, en die verdere geskiedenis van Moutse as 'n deel van Lebowa word uiteengesit in die Lebowa-saak op bll 356 A tot 357 F. Kortliks kom dit hierop neer. In 1972 is die gebied waarvoor die Lebowa Wetgewende Vergadering ingestel is tot 'n self-regerende gebied verklaar (art. 26 van die Grondwet van die Nasionale State). Moutse was 'n kiesafdeling in die gebied, met twee aangewese en twee gekose lede. Ingevolge Proklamasie R 210 van 1980 het die Staatspresident kragtens art. 1(2) van die Grondwet van die Nasionale State gepöog om Moutse uit te sny uit die grondgebied van Lebowa. 'n Dispuut omtrent die geldigheid van hierdie proklamasie het daartoe gelei dat wetgewing deur

die ....

die parlement aangeneem is om Moutse van Lebowa weg te sny. Sien art. 16 van Wet no. 102 van 1983, en art. 9 van Wet no. 91 van 1985. Hierdie Wette word in die Lebowa-saak behandel op bll 358 B tot 361 F, en ek hoef nie hier te herhaal wat daar gesê word nie. Die uitwerking van die Wette was dat Moutse nie meer 'n deel van Lebowa was vanaf 1 November 1980 nie. Ingevolge art. 18 van Wet no. 102 van 1983 is Moutse ook sy status as 'n kiesafdeling van Lebowa ontneem, 'n status wat hy behou het tot aan die einde van 1985 (art. 18 van Wet no. 102 van 1983 is toe eers in werking gestel).

Vervolgens behandel ek die verdere geskiedenis van die Suid-Ndebele's. Ek het reeds verwys na die instelling van die Ndzundza (Mabhogo)- stamowerheid in 1968 - die eerste Suid-Ndebele-stamowerheid in die gebied, wat geheers het oor die nege plase wat by Moutse uitgesny is. In Maart 1969 vind 'n vergadering van alle Ndebele stamme op Hammanskraal plaas waar die gedagte van die erkenning van 'n afsondelike Ndebele volkseenheid bespreek is, en die moontlikheid geopper is van 'n verhuising van Ndebele's ten einde in 'n enkele geografiese eenheid saam gegroepeer te word. Die Noord-Ndebele's was egter nie hiervoor te vinde nie. In Augustus 1972 word aangekondig dat 'n eie tuisland vir die Suid-Ndebele's mettertyd ingestel sou word, en in September 1973 word aan-

gedui ....

gedui dat hierdie tuisland vanaf Dennilton weswaarts tot stand sou kom. In 1974 is die bevoegdhede, pligte en werksaamhede van ŉ streeksowerheid aan die Ndzundza-stamowerheid toegewys, en in 1977 word hierdie stamowerheid opgeneem in die nuut-gestigte Ndebele-gebiedsowerheid. Uiteindelik, op 21 Maart 1979, word die Suid-Ndebele volkseenheid erken as ŉ volkseenheid vir die doeleindes van die Wet op die Bevordering van Swart Selfbestuur. Later in 1979 is die Kwa Ndebele Wetgewende Vergadering ingestel, en op 20 Maart 1981 is sy gebied tot ŉ self-regerende gebied verklaar ingevolge die Grondwet van die Nasionale State.

Soos sal blyk uit die bogemelde opsomming het die Ndebele-gebiedsowerheid eers in 1977 ontstaan en is die Kwa-

Ndebele Wetgewende Vergadering in 1979 ingestel. Die Lebowa Wetgewende Vergadering het,daarenteen, reeds sedert 1971 bestaan, en Moutse het van die begin 'n deel van sy grondgebied gevorm. Terwyl Kwa Ndebele in wording was, was daar egter reeds konsolidasie-voorstelle geformuleer deur die Kommissie vir Samewerking en Ontwikkeling waarkragtens Moutse van Lebowa weggeneem sou word en by die beoogde tuisland vir die Ndebele volkseenheid ingelyf sou word. Tot 1979 is geen wesentlike stappe gedoen om hierdie voorstelle te implementeer nie. Sedert 1979 is daar egter aktiewe oorweging aan hierdie voorstelle gegee, en het daar heelwat samesprekings en onderhandelings hieroor plaasgevind. Ek wil nie in besonderheid hierop ingaan nie - dit is duidelik uit die oor-

konde ....

konde dat die oorgrote meerderheid van Moutse se bevolking sterk gekant was teen die voorstelle, onder meer vanweë politieke en kultuurverskille tussen hulle en die Suid-Ndebele's. Uiteindelik, soos reeds gemeld, is Moutse inderdaad van Lebowa weggeneem, en in 1985 kragtens Proklamasie R 227 by Kwa Ndebele ingelyf.

Voordat ek by die Staatspresident se redes vir die uitreiking van Proklamasie R 227 kom, wil ek 'n paar onbetwiste feite saamvat. Moutse is 'n gebied van ongeveer 66 000 hektaar en word bewoon deur 'n bevolking wat geraam word op tussen 90 000 en 124 590. Wat area en bevolking betref, is Moutse meer as 'n derde van die grootte van Kwa Ndebele (uitgesonderd Moutse). Volgens die 1980 sensus was

44,36% ....

44,36% van Moutse se bevolking Noord-Sotho's en net 12,75% Suid-Ndebele's. Die res het uit 'n hele aantal verskillende volke gekom. Volgens meer onlangse beramings is 50% of meer van die bevolking Noord-Sotho's (in die gemelde publikasie van die Departement Buitelandse Sake word die persentasie bereken op 56%). Tradisioneel is Moutse 'n area wat bewoon word deur Noord-Sotho's. Die Ndebele's het geen geskiedkundige aanspraak op Moutse, of, trouens, selfs op die huidige Kwa Ndebele nie. Sedert die skepping van Lebowa as 'n tuisland vir die Noord-Sotho's was Moutse daarby ingelyf totdat sy verbintenis met Lebowa uiteindelik deur wetgewing verbreek is. Die oorgrote meerderheid van Moutse se bevolking wil nie by Kwa Ndebele ingelyf word nie.

Dit bring my dan by die Staatspresident se redes

vir ....

vir die inlywing van Moutse by Kwa Ndebele. Getuienis hieromtrent is op beëdigde verklaring gelewer deur Mnr. B.H. Wilkens. Mnr. Wilkens was Adjunk Minister van Ontwikkeling en van Grondsake en ook 'n lid van die Kommissie vir Samewerking en Ontwikkeling, en was ook gemagtig deur die Suid-Afrikaanse regering om die verklaring te maak. Hy getuig dat hy "by magte en in staat daartoe (is) om persoonlik te getuig oor die beweegredes wat daartoe aanleiding gegee het dat die gebied Moutse by die grondgebied van Kwa Ndebele ingesluit is." Hierdie redes kan soos volg opgesom word (ek gebruik die hofies wat in die beëdigde verklaring voorkom).

i) <u>Geografiese aaneenskakeling</u>

Moutse lê afgesonderd van die gebied van Lebowa, maar skakel geografies aaneen met Kwa Ndebele wat oorhoofse beplanning en ontwikkeling meer effektief sal maak. (Ek mag byvoeg dat volgens die gemelde publikasie van die Departement van Buitelandse Sake daar 'n 30 km. breë strook tussen Moutse en Lebowa is). Moutse 2 is trouens 'n eiland binne Kwa Ndebele, en is slegs 416 hektaar groot. Administrasie daarvan deur Lebowa sal dus ontsaglike probleme skep. Die deponent behandel nie die moontlikheid dat Moutse kan voortgaan om deur die Suid-Afrikaanse regering bestuur te word nie, maar vermoedelik sou dit ook moeiliker wees as administrasie deur Kwa Ndebele. Toe besluit is om Moutse aan Kwa Ndebele toe te ken is die sogenaamde Nebo-plase,

waarop Kwa Ndebele ook aanspraak gemaak het, tot Lebowa toegevoeg. Volgens die deponent was hierdie "die enigste wyse waarop sinvolle geografiese konsolidasie van die onderskeie gebiede bewerkstellig kon word."

(ii) Infrastruktuur

Daar bestaan 'n geïntegreerde paaienetwerk in Kwa Ndebele wat ook die drie gedeeltes van Moutse bedien. Voorts is daar 'n hospitaal in Moutse 3 wat ook deur die inwoners van Kwa Ndebele gebruik word. Indien Moutse nie ingelyf sou word binne die grondgebied van Kwa Ndebele nie, sou 'n afsonderlike hospitaal vir Kwa Ndebele opgerig moet word.

Ook by waterverspreiding kan Moutse maklik by Kwa Ndebele ingeskakel word. Indien Lebowa water aan Moutse sou moes verskaf, sal dit baie duurder wees. Wat die posisie sou wees as Moutse onder Suid-Afrikaanse administrasie bly, word nie gemeld nie.

(iii) Samewoning van verskillende bevolkingsgroepe

Aangesien die bevolking van Moutse saamgestel is uit verskillende bevolkingsgroepe soos byvoorbeeld Suid-Ndebele's, Noord-Sotho's, Zoeloes, Tswanas en verskeie ander groepe was die Suid-Afrikaanse regering bedag daarop dat die inlywing van Moutse by Kwa Ndebele moontlik probleme kan skep. In die praktyk is egter gevind dat verskillende bevolkingsgroepe wat hulself as gevolg van die konsolidasie

van ....

van die Nasionale State binne dieselfde grondgebied bevind, ná aanvanklike wrywing en teenkanting, wel later in harmonie met mekaar saamleef. In die onderhawige geval is dit in oorweging geneem dat 'n groot aantal Noord-Sotho's na inlywing van Moutse hulself binne die grense van Kwa Ndebele sal bevind, en dat dit moontlik aanleiding kan gee tot probleme en wrywing. Juis om hierdie probleme te ondervang is daar vanaf 'n vroeë stadium van onderhandeling en samespreking aan die inwoners van Moutse oorgedra dat daardie lede van die gemeenskap wat sou verkies om nie ingelyf te word onder die regering van Kwa Ndebele nie, uit eie vrye keuse kon verhuis na 'n gebied wat aangekoop sou word as vergoedende grond vir Lebowa vir die verlies van Moutse.

Inderdaad ....

Inderdaad is hierdie vergoedende grond aangekoop in die Immerpan - Saliesloot omgewing aangrensend aan Lebowa.

Ten slotte beklemtoon die deponent dat die besluit om Moutse by Kwa Ndebele in te lyf geneem is met 'n volle besef van die standpunt en motiverings van die lede van die Noord-Sotho bevolkingsgroep wat in Moutse woonagtig is. Hy sluit af: "Na oorweging van al die voor- en nadele daaraan verbonde om Moutse by Kwa Ndebele in te lyf en ook met inagneming van die standpunte en wense van die lede van die Noord-Sotho bevolkingsgroep wat in Moutse woonagtig is, het die Eerste Respondent tot die gevolgtrekking gekom dat die enigste sinvolle optrede ten aansien van Moutse sou wees om dit by Kwa Ndebele in te lyf."

Dit ....

Dit blyk duidelik uit die redes verstrek deur Mnr. Wilkens dat dit nie die volksverband van die inwoners van Moutse was wat aanleiding gegee het tot die inlywing van Moutse by Kwa Ndebele nie. Daar word hoegenaamd nie te kenne gegee dat die Staatspresident beweeg is deur ŉ begeerte om die Suid-Ndebele's van Moutse by te voeg tot hul volksgenote in Kwa Ndebele nie. Gesien die geringe persentasie Suid-Ndebele's in Moutse sou dit ook heeltemal onredelik gewees het om ter wille van hulle Moutse by Kwa Ndebele te voeg. Die beweegredes was administratief van aard - ŉ groter aaneengrensende gebied kan makliker administreer word as afsonderlike gebiede onder aparte administrasies. Die volksverband van die inwoners van Moutse is bloot as ŉ negatiewe faktor in

ag ....

ag geneem: daar is besef dat die meerderheid van Moutse se inwoners ontevrede sou wees, maar daar is verwag dat hulle met-tertyd versoen sou word of sou wegtrek. Kortom: die besluit is geneem nie met die doel om die bevolking van Moutse se politieke ontwikkeling binne volksverband te bevorder nie, maar met die oog op administratiewe gerief wat noodwendig sou behels dat die meeste van hulle onderwerp sou word aan 'n vreemde volk.

Administratiewe gerief is natuurlik 'n faktor wat altyd in ag geneem moet word by die bepaling van administratiewe eenhede, maar 'n mens moet dit binne sy korrekte perspektief sien. Die Grondwet van die Nasionale State word - soos die wetgewer terdeë bewus was - toegepas in 'n land wat reeds ten volle voorsien is van owerheidstrukture - sentraal,

provinsiaal ...

provinsiaal en plaaslik. Dit is nie vir doeleindes van doeltreffende administrasie dat nasionale state geskep word nie - die doel is heeltemal anders, naamlik die politieke ontwikkeling van volkseenhede. As administratiewe oorwegings dit prakties onmoontlik maak om ŉ nasionale staat in ŉ bepaalde gebied te stig of uit te brei, is daar niks in die Wet wat die Staatspresident verplig om desnieteenstaande met die stigting of uitbreiding daarvan voort te gaan nie. Die betrokke gebiede kan dan eenvoudig aanhou om soos voorheen onder die Suid-Afrikaanse regering in sy verskillende vertakkings bestuur te word.

Weens die voorgaande meen ek dat die Staatspresident ŉ verkeerde benadering gevolg het deur die volksverband

van ....

van Moutse se inwoners ondergeskik te stel aan die administratiewe voordele wat inlywing by Kwa Ndebele sou bied. Namens die appellant is betoog dat die negering van die inwoners van Moutse se volksverband die uitoefening van die Staatspresident se bevoegdhede aanvegbaar maak op verskillende gronde. Daar is betoog dat die Staatspresident se bevoegdheidsuitoefening op sigself nie gemagtig word deur die Wet nie; dat dit inbreuk maak op die inwoners se fundamentele regte, en derhalwe nie gemagtig word nie; en dat dit lei tot onredelike gevolge wat nie deur die wetgewer beoog was nie. Dit is myns insiens nie nodig om al hierdie gronde afsonderlik te oorweeg nie. Dit is geykte reg dat 'n bevoegdheid wat vir 'n bepaalde doel verleen word, nie geldiglik

vir 'n ander doel uitgeoefen kan word nie. Sien die bekende sake van <u>van Eck N O and van Rensburg N O v. Etna Stores</u> 1947 (2) SA 984 (A) op bll 996-7 en <u>Sinovich v. Hercules Municipal Council</u> 1946 AD 783 op bl 792 waar WATERMEYER HR verwys na die howe se bevoegdheid om in te gryp in "those well-recognized cases in which powers, given to public bodies to be used for certain purposes, are wrongly used by them to achieve some other purpose". Dat daar inderdaad 'n groot aantal beslissings in ons howe is waarin hierdie beginsel toegepas is, blyk uit die bespreking in Baxter, Administrative Law, bll 508-512.

Na my mening het die Staatspresident dus sy bevoegdhede ingevolge art. 1(2) van die Grondwet van die Nasio-

nale ....

nale State gebruik vir 'n doel waarvoor dit nie verleen was nie, t.w. om, in weerwil van die volksverband van die meeste inwoners van Moutse, die distrik vir administratiewe gerief toe te voeg tot Kwa Ndebele. Dit volg dus dat die gepoogde optrede van die Staatspresident na my mening nie regsgeldig was nie, en dat Proklamasie R 227 van 31 Desember 1985 nietig is.

Ten slotte wil ek beklemtoon dat hierdie saak ooreenkomstig sy besondere feite beslis word. Hier het ons te doen met 'n groot getal Noord-Sotho's in 'n vaste en tradisionele woongebied waarin hulle die meerderheid vorm en waar daar gepoog word om dit by die Suid-Ndebele's se nasionale staat toe te voeg. Dit is gevolglik maklik om tot die ge-

volgtrekking ...

volgtrekking te kom dat hierdie poging indruis teen die doel waarvoor die Grondwet van die Nasionale State tot stand gekom het. Klaarblyklik sal dieselfde gevolgtrekking nie noodwendig volg waar die feite anders is nie.

Die appèl slaag met koste, insluitende die koste van twee advokate. Die bevel van die hof a quo word vervang met die volgende:

> An order is granted in terms of prayers (a) and (b) of the Notice of Motion.

E M GROSSKOPF, AR

VILJOEN, AR
HEFER, AR
VIVIER, AR
BOSHOFF, Wn AR

Stem saam