



# Vorming en ontvoogding van de Unie van Zuid-Afrika

<https://hdl.handle.net/1874/321141>

VORMING EN  
ONTVOOGDING  
VAN DE UNIE VAN  
ZUID-AFRIKA

H. EDELMAN

BIBLIOTHEEK DER  
RIJKSUNIVERSITEIT  
UTRECHT.







192-193 r

VORMING EN ONTVOOGDING  
VAN DE UNIE VAN ZUID-AFRIKA



J

# VORMING EN ONTVOOGDING VAN DE UNIE VAN ZUID-AFRIKA

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING  
VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR IN  
DE RECHTSGELEERDHEID AAN DE  
RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT,  
OP GEZAG VAN DEN RECTOR  
MAGNIFICUS DR. C. W. VOLLGRAFF,  
HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT  
DER LETTEREN EN WIJSBEGEERTE,  
VOLGENS BESLUIT VAN DEN  
SENAAT DER UNIVERSITEIT TEGEN  
DE BEDENKINGEN VAN DE FACUL-  
TEIT DER RECHTSGELEERDHEID  
TE VERDEDIGEN OP DONDERDAG  
12 DECEMBER 1935, DES NAMIDDAGS  
TE 4 UUR,

DOOR

HENDRIK EDELMAN

GEBOREN TE ROTTERDAM

N.V. H. A. KRAMERS EN ZOON'S BOEKHANDEL, ROTTERDAM.

BIBLIOTHEEK DER  
RIJKSUNIVERSITEIT  
UTRECHT.





*AAN MIJN OUDERS.*



## INHOUD.

INLEIDING . . . . .	pag. 9
EERSTE HOOFDSTUK: Enkele Momenten uit de Staatkundige Geschiedenis van Zuid-Afrika voor de totstandkoming van de Unie.	
A. Zuid-Afrika als Kaapkolonie . . . . .	14
B. De Grootte Trek: 1836 . . . . .	20
C. Het Bestuur van Sir GEORGE GREY: 1854—1861 . . . . .	26
D. CARNARVON'S Federatieplannen en hun gevolgen: 1874—1884 . . . . .	32
E. De Politiek der Uitersten: 1884—1896 . . . . .	38
F. Naar de Unie: 1902—1908 . . . . .	43
G. De Nationale Conventie: 1908—1909 . . . . .	48
TWEEDE HOOFDSTUK: De Ontwikkeling van het Zelfbestuur tot den Wereldoorlog.	
§ 1. De plaats der koloniën in het Engelsche staatsrecht . . . . .	54
§ 2. De ontwikkeling van de Zuid-Afrikaansche koloniën van kroonkoloniën tot self-governing colonies. . . . .	60
§ 3. De verhouding tusschen Imperiale en Koloniale Regeering in de self-governing colonies . . . . .	72
§ 4. Ontwikkeling der buitenlandsche betrekkingen . . . . .	84
§ 5. Imperial Co-operation . . . . .	98
DERDE HOOFDSTUK. De Ontwikkeling van het Zelfbestuur sedert den Wereldoorlog.	
§ 1. De rol der Dominions in den wereldoorlog; de groei van hun buitenlandsche betrekkingen tot 1926 . . . . .	110
§ 2. De staatsrechtelijke oplossing. . . . .	139
§ 3. De imperiale betrekkingen . . . . .	160
BIJLAGE: Status of the Union Act, 1934 . . . . .	177
Statute of Westminster, 1931 . . . . .	181
LIJST VAN GERAADPLEEGDE WERKEN . . . . .	184



## INLEIDING.

De belangstelling hier te lande voor Zuid-Afrika schijnt herleefd. Gedurende de geheele, zoo kritieke, periode van het laatste kwart der vorige en de eerste jaren van deze eeuw was ze om zeer begrijpelijke redenen sterk. Alles overheerschend werd ze, toen ze gelegenheid kreeg zich te uiten bij de komst van President Kruger in ons land, in 1900, maar dit beteekende tevens haar hoogtepunt.

Na den Boerenoorlog, met zijn onverbiddeijk resultaat, verslaptte ze. De aandacht van het publiek werd steeds meer opgeëischt door de voortdurend gevaarlijker wordende situatie in Europa; de verdere ontwikkeling van Zuid-Afrika bleef bijkans onopgemerkt, maar de herinneringen aan de genoemde jaren bleven. En zoo was lang, nadat in Zuid-Afrika zelve de situatie radicaal was gewijzigd, dit land hier nog steeds het land van den Boerenoorlog met zijn gruwelen en onrecht en veel meer dan de wereldoorlog levert deze stof en voedsel aan de fantasie en de verbeelding van de jeugd van eenige tientallen jaren later.

Het is een geheel ander Zuid-Afrika, dat thans de aandacht schijnt te heroveren. En met het object van deze belangstelling zijn ook de motieven er voor belangrijk gewijzigd. In genoemde periode heerschte een eerlijke verontwaardiging over een niet alleen onrechtmatigen, maar ook ongelijken strijd tusschen het overmachtige Britsche Rijk en de in de knel geraakte Boerenrepublieken met haar aan de onze verwante bevolking.

De ontwikkeling in een zoo kort tijdsbestek van dit in staatkundig opzicht zoo verdeeld gebied, met zijn heterogene bevolking, tot een grooten eenheidsstaat, over welks zelfstandigheid geen twijfel meer mogelijk is, veronderstelt den groei van een sterk nationaliteitsbesef; slechts hierdoor werd het mogelijk, dat ook dit Dominion invloed ging uitoefenen op de Britsche politiek en profijt ging trekken van de gelegenheden, die de omstandigheden, buiten zijn wil ontstaan, boden.

Vragen, die zich thans voordoen, zijn: in hoeverre ondervindt deze Afrikaansche nationaliteit invloeden en stimulans van Hollandsch-Afrikaansche zijde? Heeft de Hollandsche cultuur op dit

land haar stempel gedrukt, of is zij gedoemd te verdwijnen? En in hoeverre kan zij thans nog van Holland uit worden aangemoedigd en bevorderd? Vragen, waarop door buitenstaanders geen afdoend antwoord kan worden gegeven, en waarvoor ook de voorlichting, gegeven door een de laatste jaren steeds toenemend aantal wetenschappelijke menschen, alsmede toeristen, die Zuid-Afrika bezoeken en wier verslagen, in woord, geschrift en beeld nog al eens afwijkende meeningen verkondigen, geen alleszins betrouwbaar antwoord inhoudt.

Een andere, eveneens met binnenlandsche gebeurtenissen in Zuid-Afrika samenhangende zijde van de hernieuwde belangstelling is de vraag naar emigratiemogelijkheden van Hollanders naar dit, onder zoo gunstige economische omstandigheden verkeerend land. In dit opzicht blijken de rollen omgekeerd. Wel is Zuid-Afrika steeds een afzetgebied geweest voor Hollanders, maar in de bovengenoemde periode was het toch duidelijk ons land, waarvan steun werd verwacht, terwijl nu de hoop van vele Hollanders op Zuid-Afrika is gevestigd.

Dergelijke, speciaal de Hollandsch-Zuid-Afrikaansche betrekkingen rakende vragen zouden een hernieuwd onderzoek naar de geschiedenis van Zuid-Afrika reeds wettigen. Voor het tegenwoordige geslacht liggen de gebeurtenissen, die eertijds, als ware het eigen geschiedenis, hier zoo werden meegeleefd, al ver in het verleden en heeft zich, zooals gezegd, hieromtrent een legendarische voorstelling gevormd, terwijl voor de jongere ontwikkeling niet genoegzame aandacht heeft bestaan.

Echter ook en vooral om haarszelfs wil verdient deze ontwikkeling een nader onderzoek. In zijn dit najaar gehouden lezing op de algemeene vergadering van de Nederlandsche Vereeniging voor Internationaal Recht over de Crisis in het Internationale Recht, kon de voorzitter, Prof. Mr. J. A. van Hamel na, wat hij zelf noemde, een jeremiade, in het opbouwend gedeelte van zijn betoog wijzen op eenige voorbeelden, die ook in het tegenwoordig tijdsgewricht tot steun konden dienen; als één hiervan gold de Unie van Zuid-Afrika, „die als een wonder der geschiedenis na verovering weer een zelfstandige staat was geworden.”<sup>1)</sup>

Ofschoon de vorming van de Unie eerst na de verovering heeft

1) Nieuwe Rotterdamsche Courant, 6 October 1935, Ochtenblad B.

plaats gehad en ongetwijfeld eerst hierdoor is mogelijk gemaakt, is met deze uitspraak geen woord te veel gezegd. In dezen tijd, nu het internationale recht zijn argumenten zóó van noode heeft, is het een taak voor zijn beoefenaars op een ontwikkelingsgang als deze de aandacht te vestigen.

In deze overtuiging heb ik getracht, een beschrijving te geven van de inrichting van het Britsche koloniaal bestuur in de Zuid-Afrikaansche koloniën, de vormveranderingen, die zich hierin hebben voorgedaan en de wijze, waarop dit geleidelijk is opzijgezet door een eigen Zuid-Afrikaansche regeering met volledige bevoegdheden, ook in internationaal opzicht. De aantrekkelijkheid van dit proces wordt verhoogd door drie factoren, n.l.: de hevigheid der voorgeschiedenis, het vreedzaam verloop van het proces zelf en de oplossing er van, welke laatste niet is verkregen door een abrupte scheiding, maar die is gelegen in een nieuwen vorm van samenwerking op voet van gelijkheid en is gegrond in den wil tot gemeenschappelijke behartiging van gemeenschappelijke belangen; een vorm, waarvan het juridisch karakter moeilijk is te definieeren, maar waarin allicht mogelijkheden voor een ontwikkeling elders zijn gelegen.

Een dergelijke behandeling moest noodzakelijk leiden tot een herhaalde verwijzing naar gebeurtenissen en de ontwikkeling in andere deelen van het Britsche Rijk, vooral in Canada, die op den gang van zaken in Zuid-Afrika van zulk een grooten invloed zijn geweest. De betrekkelijk late interne ontwikkeling van Zuid-Afrika maakte, dat dit gebied langen tijd een minder belangrijke rol heeft gespeeld en in vele opzichten profijt heeft getrokken van elders bereikte resultaten, een feit, dat men in zekere zelfbewuste kringen van de Unie wel schijnt te vergeten.

Aan den anderen kant dwong beperking er toe, vele eigenlijk Zuid-Afrikaansche kwesties, die met het onderwerp in zijdelingsch verband stonden, en staan, onbesproken te laten: de ontwikkeling der Zuid-Afrikaansche natie, de partijvorming, belangrijk vooral door de ontwikkeling van de republikeinsche neigingen en het streven naar algeheele afscheiding; de rol, die vroeger afzonderlijke koloniën als provincies der Unie zijn blijven spelen; het naturellenvraagstuk; de verhouding tot Rhodesië en de Britsche naturellenprotectoraten, waarvan respectievelijk de toelating tot en de overdracht aan de Unie de gemoederen bezig houden; de toekomst



van het mandaat over de voormalige Duitse Kolonie Zuidwest-Afrika, kwesties die alle een aparte behandeling vereischen en waard zijn.

Daarentegen heb ik mij niet kunnen en niet willen onttrekken aan het geven van een kort historisch overzicht der staatkundige vormveranderingen binnen het gebied der tegenwoordige Unie. Nieuw licht op deze gebeurtenissen kan dit uit den aard der zaak niet werpen. Voor den ter zake kundigen lezer is het wellicht overbodig; voor anderen geeft het misschien te weinig; het bleek echter noodzakelijk mij dit verloop persoonlijk bewust te maken.

Niemand, die zich met de geschiedenis van Zuid-Afrika bezighoudt, kan een gevoel van groote onbevredigdheid van zich afschudden over het feit, dat men den Boerenoorlog niet heeft kunnen voorkomen.

Deze is, op zichzelf beschouwd, een dermate groot complex van onrechtmatigheden, dat het nog steeds moeilijk is het verloop er van als werkelijkheid te aanvaarden; het standpunt der onverzoenlijken in Zuid-Afrika is daarom, zooal niet te eerbiedigen, dan toch alleszins begrijpelijk. En toch . . . , de geschiedenis staat niet stil; die van Zuid-Afrika begint noch eindigt met den Boerenoorlog.

Men moet als het ware een aanloop nemen om hierover heen te komen, maar dan blijkt waar te zijn het woord van Prof. WALKER: „The republicans lost the war, but they won the peace”.<sup>1)</sup> Niet dadelijk; ook de na-oorlogsche omstandigheden en de destijds gevolgde politiek waren allesbehalve gunstig voor een afdoende oplossing der moeilijkheden. De totstandkoming der Unie, tusschen 1907 en 1910, waarvan de geschiedenis zoo veel minder bekend is dan die van den oorlog en die toch zoo veel belangrijker in haar gevolgen is geweest, vormt dan echter een zeer aangename verrassing en verdient daarom ook in dit proefschrift een afzonderlijke behandeling.

Het verband tusschen de totstandkoming van de Unie en haar latere ontwikkeling tot zelfstandigheid is verder gemakkelijk aan te wijzen. In den wereldoorlog had Zuid-Afrika niet die rol van beteekenis kunnen spelen, wanneer het niet in weerwil van het binnenlandsch verzet als eenheid was opgetreden en het is, zooals

---

<sup>1)</sup> E. A. Walker, *The Great Trek*, pag. 13.

we later zullen zien, deze rol geweest, die voor de Britsche Dominions, waartoe Zuid-Afrika eerst na zijn unificatie behoorde, den weg tot verdere ontwikkeling, vooral op internationaal gebied, heeft geopend.

Om deze redenen zijn de genoemde op historisch terrein liggende uitweidingen m.i. gerechtvaardigd; naar ik hoop, doen zij de eenheid van dit geschrift niet te kort.

## EERSTE HOOFDSTUK.

### ENKELE MOMENTEN UIT DE STAATKUNDIGE GESCHIEDENIS VAN ZUID-AFRIKA VOOR DE TOTSTANDKOMING VAN DE UNIE.

#### A. *Zuid-Afrika als Kaapkolonie.*

Ofschoon de eigenlijke staatkundige geschiedenis van Zuid-Afrika eerst tegen het einde van de achttiende eeuw een aanvang neemt, liggen de oorzaken van de politieke gebeurtenissen, die dan plaats grijpen, in de daaraan voorafgaande rustiger periode. Eenige oriëntering hieromtrent schijnt dus geboden. <sup>1)</sup>

Bij de stichting der Hollandsche Kolonie aan de Kaap de Goede Hoop in 1652 door JAN VAN RIEBEECK had men zich slechts een beperkt doel voor oogen gesteld: de nederzetting zou dienen als ververschingsstation voor de schepen der Oostindische Compagnie, waarvoor de Kaap uitermate gunstig was gelegen. Een eigen, zelfstandig bestaansrecht van dit gebied werd voorloopig niet erkend.

De exploitatie had men zich oorspronkelijk even bescheiden van omvang gedacht. Een aantal compagniesambtenaren zou, gesteund door een militaire bezetting, door eigen verbouw, maar vooral door handel met de inheemsche bevolking, de Hottentotten, in de behoeften der kolonie en van de schepen trachten te voorzien. Op de inheemsche bevolking bleek men echter niet te kunnen rekenen en zoo was immigratie van kolonisten noodzakelijk. Reeds hierdoor ontstond de eerste onderscheiding in bevolkingsgroepen: de mannen van de Compagnie, die het bestuur voerden, en de in alle opzichten van hen afhankelijke, sterk toenemende vrije bevolking. Spoedig bleken de afzetmogelijkheden voor de landbouwartikelen te gering en toen de bevolkingsaanwas, ook na de stopzetting der immigratie, aanhield, moest naar een ander middel van bestaan worden uitgezien.

---

<sup>1)</sup> De volgende gegevens zijn vooral ontleend aan:

Prof. Dr. H. T. Colenbrander: *De Kaap honderd jaar geleden* (1900), opgenomen in *Historie en Leven*, Deel IV, pag. 79 e.v.

Jhr. Dr. P. J. van Winter: *Zuid-Afrika onder Nederlandsch Bestuur*, opgenomen in het *Gedenkboek der Nederlandsch-Zuid-Afrikaansche Vereniging*, 1931.

Dit werd gevonden in de veeteelt; deze maatregel zou echter groote gevolgen met zich meebrengen. Tot dusverre waren de grenzen der kolonie beperkt gebleven; de uitoefening der veeteelt op groote schaal deed de kolonie van dat oogenblik af voortdurend in omvang toenemen; geen boerenzoon, die niet streefde naar het verkrijgen van een uitgestrekte veeboerderij: Zou het besturen van een dergelijk onmetelijk gebied met een zeer verspreide bevolking steeds een moeilijke taak zijn geweest, voor de Compagnie met haar immers beperkte belangen, die zich nog steeds in de oude kolonie om Kaapstad heen concentreerden, bleek deze opgave te zwaar. Haar gezag bepaalde zich tot het handhaven der financieele betrekkingen en overigens liet zij deze bevolking aan haar lot over. Deze veeboeren kunnen als een derde bevolkingsgroep, gerekend naar haar economische basis, haar levenswijze en het karakter van hen, die hiertoe behooren, worden onderscheiden. Het zijn echter juist die karaktereigenschappen, die de ontwikkeling van de groep zelf lang tegenhouden. De zucht naar zelfstandigheid, de afkeer van gezag, gestimuleerd door hun isolement, zijn trekken, die zij allen gemeen hebben, maar die hen geenszins vereenigen.

Toch zou in de door hen bewoonde buitengewesten het eerste georganiseerde verzet tegen het Compagniesbestuur plaats hebben; de aanleiding daartoe was echter minder gelegen in het door de geheele kolonie gehate fiscale systeem, dat wel tot vertoogen, maar nog niet tot daden had geleid. Het was het aan het eind der achttiende eeuw opduikende en sindsdien niet meer opgeloste naturellen-probleem en de daarin door de overheid gevolgde politiek, die den stoot gaven.

De uitbreiding der Kaapkolonie had voornamelijk in oostelijke en noordoostelijke richting plaats gevonden. Op verzet van een inheemsche bevolking was men daarbij niet gestuit, waaruit het snelle verloop van dit kolonisatieproces kan worden verklaard. In de tweede helft der achttiende eeuw werd de voortgang er van echter gestoord door een trek van Kafferstammen in tegengestelde richting. Hierdoor veranderde de situatie volkomen. Was tot dusverre de overheid slechts als een last beschouwd, het gemis van een beschermend gezag werd nu spoedig gevoeld. De oplossing van conflicten, veroorzaakt door veediefstallen, werd voortdurend aan het eigen optreden der bevolking overgelaten en de onveiligheid werd groot.

En toen ten slotte door het Bestuur een begin werd gemaakt met de organisatie der buitengewesten, bleek het in den daarmede belasten ambtenaar, MAYNIER, een zoo ongelukkige keuze te hebben gedaan, dat de poging om orde in den chaos te scheppen averechtsche gevolgen had.<sup>1)</sup>

Intusschen hadden de politieke begrippen en ideeën, die in Europa tot de Fransche revolutie en ook tot de bekende gebeurtenissen in ons land leidden, ook hun weg naar Zuid-Afrika gevonden en tot in de buitengewesten aanhangers gekregen. Hoe gevaarlijk en hoe onverantwoordelijk het is in een bepaalde samenleving opgekomen moderne beginselen consequent toe te passen in gebieden, waar zij uit zichzelf nog niet zouden zijn ontstaan, bleek ook hier. Van de leuze „Vrijheid, Gelijkheid en Broederschap” was de „Vrijheid” alleszins geschikt om de Boeren in hun houding tegen het gezag aan te moedigen. De „Gelijkheid en Broederschap”, die in Frankrijk sloeg op het verschil tusschen economische standen, werd nu echter door politieke drijvers, zooals MAYNIER, in Zuid-Afrika overgeplant en bestemd als criterium voor de verhouding tusschen de blanken en de naturellen; een beginsel, dat we spoedig zullen zien toegepast door de overigens weinig republikeinsche en daardoor den Boeren zoo slecht gezinde Engelsche zendelingen.

Het was de ergste beleediging, die men den Boeren kon aandoen: hen, die zich op oud-testamentische wijze uitverkoren dachten, gelijk te stellen met de Kaffers, met wie zij niets dan treurige ervaringen hadden opgedaan. De ongeregeldheden aan de grenzen namen toe, van beschermend optreden der overheid was geen spoor te bekennen en in 1795 zegde de bevolking van het district Graaff-Reinet, gevolgd door die van Swellendam, de gehoorzaamheid aan de Compagnie op. Hoewel de band met de Republiek der Zeven Vereenigde Nederlanden bleef bestaan, hebben we hier door de wijze, waarop de bevolking zelfstandig het heft in handen nam en tot regeling van het gezag overging, te doen met twee zelfstandige republieken, die in vele opzichten duidelijk de voorloopers zijn van de latere, zoo bekend geworden Boerenrepublieken.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Colenbrander, pag. 87.

Walker, A History of South Africa, pag. 122.

— The Great Trek, pag. 70 e.v.

<sup>2)</sup> Bijzonderheden hieromtrent bij: Dr. P. A. C. Wieringa, De Oudste Boerenrepublieken, Diss. Leiden, 1921.

Ofschoon van het staatkundig uiteenvallen van Zuid-Afrika nog niet kon worden gesproken, waren de gevolgen toch van ernstigen aard. De beweging had de sympathie van vele kolonisten in de oudere districten om Kaapstad, die om economische redenen het gezag der Compagnie moe waren en zoo verkeerde de geheele kolonie in een zeer onrustigen toestand.

Onder deze omstandigheden verscheen op 11 Juni 1795 de Engelsche vloot voor Simonsbaai. Het bondgenootschap met Frankrijk had ons in oorlog met Engeland gebracht. De situatie werd bovendien zeer gecompliceerd door het feit, dat de Compagnie, die in naam nog steeds het bestuur over de kolonie uitoefende, de zijde van den Prins hield. Deze bevond zich in Engeland en had, zooals LEYDS<sup>1)</sup> aantoot, na van den Engelschen Koning garantie voor de teruggave onzer koloniën te hebben gekregen, den Britschen bevelhebber een schrijven meegegeven, dat door COLENBRANDER terecht als noodlottig is betiteld.<sup>2)</sup>

Den gouverneur der Kaap werd daarin gelast de Engelsche schepen en troepen toe te laten „en dezelve te considereeren als troupes en schepen van eene Mogendheid, die in vriendschap en alliantie is met Hunne Hoog Mogenden en die komen om te beletten, dat de Kolonie door de Franschen werde geïnvadeert.”

De situatie, waarin de gouverneur zich aldus zag geplaatst, was verwarrend. De troepen, waarover hij zelf de beschikking had, waren zelfs tegen een betrekkelijk kleine vloot als de Engelschen hadden gezonden, niet voldoende. Deed hij een beroep op de bevolking, dan had dit tegenover Engeland wel tot succes kunnen leiden, maar dan had hij de macht der zgn. nationale partij, waarin de opstandigen waren vereenigd, niet weinig vergroot, hetgeen hij niet wilde. Moest hij ten slotte, met dezen brief voor oogen, wel optreden? Hij besloot instructies uit Holland af te wachten. De bevolking van haar kant nam geen initiatief; voor de bewoners der buitengewesten was trouwens de verdediging der Kaapkolonie met haar Compagniesbelangen geen levenszaak;<sup>3)</sup> en zoo verstreek de tijd. De instructies uit het moederland bleven uit, wat onder de eveneens moeilijke omstandigheden, waarin dit verkeerde, niet al te

<sup>1)</sup> Dr. W. J. Leyds, *De Eerste Annexatie van de Transvaal*, pag. 7.

<sup>2)</sup> Colenbrander, pag. 88.

<sup>3)</sup> Walker, *The Great Trek*, pag. 71.

zeer kan verwonderen, maar wat toch wel wijst op een aanzienlijk tekort aan leiding en steun, waarover de koloniën konden beschikken.

Nadat de Engelsche vloot in September versterkingen had ontvangen, bleef tegenstand, behalve in de buitengewesten, uit en de Kaapkolonie werd overgegeven: voor de eerste maal waren de Engelschen meester in Zuid-Afrika. De capitulatie liet doorschemeren, dat de kolonie slechts onder bescherming van den Engelschen Koning was gesteld en voor den Prins van Oranje in bewaring zou worden gehouden. <sup>1)</sup> Onder deze omstandigheden verwachtte men, dat het Bestuur zich zou bepalen tot het gaande houden van de zaken; het bleek echter al spoedig, dat men zich had vergist. Het nieuwe bewind deed zich gelden.

Nu was er voor een sterk gezag, mits op de juiste wijze ingericht, alleszins reden: het nominale Compagniesbestuur had vooral den laatsten tijd veel nagelaten, er viel dus het een en ander in te halen en te herstellen. Het Engelsche bewind is in de uitoefening van die taak evenmin gelukkig geweest en heeft eenige kapitale fouten gemaakt, waarop wij echter niet verder kunnen ingaan. Genoeg zij te vermelden, dat er een algemeene opluchting onder de bevolking ontstond, toen men vernam, dat de kolonie bij den vrede van Amiens (1802) door Engeland was teruggegeven, niet aan den Prins, doch aan de Bataafsche Republiek.

Namens deze werd het jaar daarop het bestuur van de Engelschen overgenomen door Mr. J. A. DE MIST, als lid van den Raad voor de Aziatische (!) Bezittingen en Etablissementen <sup>2)</sup> en den nieuwen gouverneur, Generaal JANSSENS. „The period of direct rule by the Batavian Republic is one of the most tantalising in South African history”, aldus het oordeel van WALKER, <sup>3)</sup> een oordeel, waarmede de Nederlandsche schrijvers eenparig instemmen. Voor de kolonie in haar geheel was vooral belangrijk het standpunt, dat werd ingenomen ten opzichte van de nog steeds bestaande slavernij, <sup>4)</sup> een vraagstuk, dat de Engelschen later op zulk een onoordeelkundige wijze tot een geforceerde oplossing zouden brengen.

1) Leyds, pag. 8.

2) Ingesteld krachtens art. 232 der Staatsregeling van 1898.

3) Walker, History, pag. 140.

4) N.I.: geleidelijke vervanging der slaven door blanke werkkrachten. Colenbrander, pag. 96 e.v.

Godsdienstvrijheid werd ingevoerd en de zorg voor beter onderwijs ter hand genomen. Van bijzondere beteekenis is echter geweest het beleid, gevolgd ten aanzien van de buitengewesten. Om tot een effectief plaatselijk gezag te komen, werden eenige nieuwe districten gevormd (Uitenhage en Tulbagh, later herdoopt in Worcester). Het vertrouwen der inwoners werd hierbij gewonnen, door hen in de inrichting van het bestuur hierover te betrekken. Bovenal werd gezorgd, dat de beschermingstaak der overheid tegen de natu-  
rellen thans feitelijk werd ten uitvoer gelegd. De tot dusverre noodzakelijke eigen richting, in den vorm van particuliere strafexpedities, bleef verboden, maar er werd nu tenminste iets voor in de plaats gesteld.

Niettegenstaande den korten duur van dit bewind heeft het veel bereikt: in ieder geval heeft het deze verdienste gehad, dat het duidelijk heeft aangegeven van welke beginselen ieder bestuur van de Kaapkolonie had uit te gaan, wilde het gezag over de moeilijke bevolking kunnen uitoefenen. De verwerping dezer beginselen door de Engelschen na de tweede occupatie in 1806 vormt hiermee van het begin af een schrille tegenstelling.

Het optreden der Engelschen was wederom het gevolg van militaire verovering; men heeft hieraan echter een provisorisch karakter willen geven, om in 1814 den definitieven overgang op cessie, als gevolg van verkoop door den Prins, te kunnen baseeren. Dit sprookje heeft zich langen tijd kunnen handhaven, daar het eerst in later tijd op afdoende wijze is weerlegd.<sup>1)</sup> Dat dit niet veel eerder heeft plaats gehad, komt op Nederlandsche rekening. Aan de onmacht der Nederlandsche regeering om met succes tegen Engeland, dat zich als overwinnaar in een machtspositie bevond, te ageeren, kan niet worden getwijfeld. Als men de stemming hier te lande echter nagaat, staat deze in het teeken der vreugde over het beëindigen van den oorlog, het herstel onzer onafhankelijkheid, de mogelijkheid tot opbloei van den handel, nu bijna al onze koloniën weer in ons bezit waren; het feit van de terughouding van enkele hiervan schijnt daarbij in het niet te zinken. Zoo is zelfs tegen de verbloeming door Engeland van den gang van zaken niet afdoende geprotesteerd, hetgeen in Zuid-Afrika, dat van de feiten niet op de hoogte was, een zeer onaangename indruk heeft achtergelaten.

<sup>1)</sup> Leyds, pag. 15 e.v.



Wat er ook zij van de verhouding Nederland—Engeland, het betrokken gebied is in ieder geval slechts als object beschouwd. "After the manners of those days, no attention was paid to the wishes of its inhabitants" <sup>1)</sup>, aldus een gezaghebbend Engelsch auteur, die dit beroep op het gebruik blijkbaar een afdoende verontschuldiging vindt.

Het zou dit gebrek aan belangstelling voor de in werkelijkheid zeer diepliggende wenschen dezer inwoners zijn, dat Engeland van Zuid-Afrika zoo weinig plezier zou doen beleven. Het bestuur van DE MIST en de zijnen had geleerd, dat slechts kennis van en ernstig rekening houden met die zeer speciale behoeften van een bijzondere bevolking tot een bevredigend resultaat zouden kunnen leiden. Deze les is niet ter harte genomen. Van Londen uit, met al de vooroordeelen bovendien van een beschaafde wereld, die zich het lot van een haar onbekende naturellenbevolking op een ondoordachte wijze ging aantrekken, is het bestuur gevoerd. In Afrika moest dit tot een mislukking leiden.

Wanneer in den tegenwoordigen tijd van rechten van minderheden en van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren sprake is, <sup>2)</sup> dan is het niet gewaagd verband te leggen tusschen de ontwikkeling dezer begrippen en de ervaringen met het Afrikaansche volk opgedaan.

### B. *De Grootte Trek: 1836.*

Met opzet is in het voorgaande speciaal de aandacht gevestigd op de vorming en de ontwikkeling der buitendistricten van de Kaapkolonie. Wij zagen reeds, dat hier het eerste feitelijke verzet tegen het Compagniesbestuur had plaatsgevonden; van hieruit zou ook een veertigtal jaren later het eerst tegen het Engelsche gezag worden opgetreden.

Evenmin als in 1875 kon men spreken van een acuut conflict. De oorzaken van het verzet lagen in de wijze, waarop het Engelsche bestuur in het algemeen werd uitgeoefend; een bepaalde aanleiding er voor is nauwelijks aanwijsbaar.

<sup>1)</sup> F. R. Cana, *South Africa from the Great Trek to the Union*, pag. 4.

<sup>2)</sup> Prof. Mr. J. P. A. François, *Handboek van het Volkenrecht* I, pag. 39 e.v.

K. A. Braak, *Zuid-Afrika en Engeland*, pag. 20. De sneer, die hier op het internationale recht wordt gegeven, is geheel in strijd met de feiten.

PONT<sup>1)</sup> onderscheidt drie beginselen, die de Engelschen bij de uitoefening van het bestuur over de kolonie hebben geleid, n.l.: centralisatie, immigratie en angliseering.

Over de waarde der centralisatie behoeft, wanneer wij het bewind van DE MIST als maatstaf nemen, niet veel meer te worden gezegd. De immigratie kan echter niet zonder meer worden veroordeeld. Dat de Britsche regeering in de Kaap meer zag dan alleen een strategisch punt en doelbewust ging koloniseeren, kan haar niet euvel worden geduid; versterking van het blanke element tegenover het steeds meer dreigende naturellengevaar was bovendien niet ongewenscht en dat die versterking thans uit Engeland kwam, valt te begrijpen. De Engelsche kolonisten, die zich in 1820 in het oostelijk gedeelte van de Kaapkolonie vestigden, hebben het de regeering trouwens allerminst gemakkelijker gemaakt. Het doorvoeren van de centralisatie is juist door het accentueeren van het verschil tusschen de oudere Hollandsche districten in het westen en de nieuwe oostelijke Engelsche provincie ernstig belemmerd. En verder heeft de aanwezigheid der Britsche immigranten, zooals wij later zullen aantoonen<sup>2)</sup>, grooten invloed gehad op de totstandkoming van de representatieve instellingen, die tot zelfbestuur hebben geleid.

Ongetwijfeld was de immigratie ook een krachtig middel om te geraken tot de angliseering der kolonie<sup>3)</sup>, welker bevolking, zoo niet geheel Hollandsch, dan toch zeker geheel niet-Engelsch was geweest<sup>4)</sup>. Het behoeft geen betoog, dat de maatregelen, die als uitvloeisel van dit beginsel werden genomen, overal in de kolonie ernstige ontevredenheid verwekten. In 1825 werd de Engelsche taal tot officieele taal der kolonie verheven; sedert 1828 was het de eenige taal, waarvan men zich voor den rechter mocht bedienen.

Verstrekken economische gevolgen hadden ook de devaluatie van den rijksdaalder tot 1sh.6d. (1825) en de geheel onevenredige vergoeding voor de verliezen, door de overhaaste afschaffing der slavernij geleden (1834). De laatstgenoemde maatregel was het

<sup>1)</sup> Prof. Dr. J. W. Pont, Zuid-Afrika in de 19<sup>e</sup> Eeuw en in den tegenwoordigen Tijd, in het Gedenkboek Nederland-Zuid-Afrika, 1931, pag. 42.

<sup>2)</sup> Pag. 61 e.v.

<sup>3)</sup> Cana, pag. 8.

<sup>4)</sup> Colenbrander, De Afkomst der Boeren, in Historie en Leven, Deel IV, pag. 48 e.v.

resultaat van het streven naar equal rights for black and white en bracht naast de economische gevolgen, die vooral door de eigenaars in het westen der kolonie werden ondervonden, een sociale revolutie met zich mee, die zich over de geheele kolonie uitstreckte. Door hetzelfde goedbedoelde streven werd ook de naturellen-politiek van de regeering beheerscht en het was deze weer, die ten slotte tot het verzet in de buitendistricten heeft geleid. Met de Kafferstammen was men feitelijk op voortdurenden voet van oorlog geraakt; in plaats van door te tasten streefde de overheid steeds naar een compromis. Het bleek echter, dat ieder vertrouwen in de hoofden der stammen misplaatst was en dat zij zich aan geen enkele afspraak hielden. Zelfstandig optreden der bewoners was niet geoorloofd en zoo bevonden dezen zich feitelijk in een mindere positie. Ten slotte werd de toestand onhoudbaar geacht en kwam het verzet tot uiting.

Onder dergelijke omstandigheden zou men, evenals in 1795, van een onderdrukte bevolkingsgroep, die op geen wijze aan haar recht kon komen, een opstand hebben verwacht. <sup>1)</sup> Het is de verdienste der Boeren, dat zij deze voor de hand liggende methode niet hebben gevolgd en hebben gestreefd naar een vreedzamer oplossing van het conflict. Zij besloten tot een georganiseerde volksverhuizing op groote schaal en de uitvoering van dit besluit liet niet lang op zich wachten. Men tracht deze onderneming wel eens te kleineren door de bewering, dat het trekken den Boeren in het bloed zat en dat het eigenlijk het toegeven aan hun eigen lust was, dat hen in de eerste plaats daartoe zou hebben aangezet. Het manifest van 1837 van den leider van één der eerste groepen, PIET RETIEF,<sup>2)</sup> dat de redenen en de voornemens der Trekkers inhoudt, laat echter geen twijfel over omtrent het feit, dat de Boeren zich de gevaren, die zij tege moet gingen, wel degelijk bewust waren, maar dat zij zich liever groote opofferingen getroostten, dan langer onder een dergelijke overheersching te blijven leven.

Het zou te ver voeren de Trekkers op de verschillende wegen, die zij insloegen, te volgen; het is bekend, dat eerst het land benoorden de Oranjerivier werd bezet; velen voelden zich hier echter nog niet

<sup>1)</sup> Walker, History, pag. 207.  
Braak, pag. 26.

<sup>2)</sup> G. W. Eybers, Select Constitutional Documents Illustrating South African History 1795—1810, pag. 143.

veilig; een gedeelte, onder leiding van POTGIETER, trok nog verder noordwaarts over de Vaal; een andere groep, onder leiding van RETIEF, na diens dood onder PRETORIUS, wendde zich naar de kust om communicatie met de buitenwereld te verkrijgen en na eenige moeitevolle jaren slaagden zij er in de latere kolonie Natal te stichten.

Op grond van hun staatkundige beteekenis mogen wij echter nog op eenige punten uit dit proces nader ingaan. Ook al lijkt de uitvoering van deze onderneming door de splitsing in groepen over verschillende gebieden verwarrend, van het begin af was er slechts één doel, dat men zich steeds bewust is gebleven: de stichting van een samenleving, met een eigen gezag, volgens eigen wetten en rechtsopvattingen, onafhankelijk van de Britsche regeering. Het laatste komt duidelijk uit in het reeds genoemde manifest van RETIEF: 1) „Wij verlaten de kolonie in de volle overtuiging, dat de Britsche regeering niets meer met ons van noode heeft, en ons toelaten zal, onszelve te regeeren zonder bemoeiing.”

Deze overtuiging moet in de practijk wel diep zijn geschokt! De Britsche regeering, destijds nog de eenige feitelijke macht in Zuid-Afrika, wanneer wij de weinig belangrijke Portugeesche kolonie buiten beschouwing laten, bleek allermint van zins zich deze positie door haar eigen onderdanen te laten ontnemen. Zij was reeds begonnen met de uitvaardiging van een wet, de Punishment Act, 1836, “extending the laws of Cape Colony to all British subjects living south of 25° S (i.e. to north of where Pretoria now stands), and making offences cognizable by the Cape Courts.” 2) Tegelijkertijd werd echter ieder recht op heerschappij over het genoemde gebied uitdrukkelijk ontkend.

Een fictie, aldus LEYDS 3), een rechtsaanmatiging, aldus BRAAK 4), bij de beoordeeling van deze en latere maatregelen met dezelfde strekking. PONT 5) acht deze althans formeel juist, maar een andere waardeering weet hij er toch niet voor te vinden. O.i. zijn genoemde opvattingen onjuist.

1) Art. 9.

2) Cana, pag. 11.

3) Leyds, pag. 73.

4) Braak, pag. 31.

5) Pont, pag. 47.

Dat het gezag van een staat over zijn onderdanen niet eindigt, wanneer zij zijn gebied verlaten, staat vast. Men behoeft daarbij niet zijn toevlucht te nemen tot constructies van een feodaal gezag van leenheeren <sup>1)</sup>: het is een in de moderne statengemeenschap, waartoe ook republieken behooren, algemeen erkend beginsel. <sup>2)</sup> Toegegeven, dat de jurisdictie van een staat over zijn onderdanen buiten zijn gebied veelal de medewerking behoeft van den staat, op welks gebied zij zich bevinden, gaat dit voor dit geval niet op, daar van een anderen staat geen sprake was.

Ook aan een feitelijke machtsuitbreiding van Engeland over het betrokken gebied stond geen andere mogendheid in den weg. Over deze kwestie schrijft VAN VOLLENHOVEN <sup>3)</sup>: „De practijk heeft er toe gebracht, dat staten, die in elkaars nabuurschap in stateloos gebied op avontuur gaan, zich in gemeen overleg <sup>4)</sup> de lijnen trekken, waarachter elk den ander zal laten begaan; welk exploratiegebied men zônen van influentie noemt, zoolang het machtsvertoon er zich slechts tastend en voelend waagt, en zônen van actie, wanneer eenmaal een begin van gezagsoefening is opgezet”. Op dit gemeen overleg komt het aan, maar met wien zou de Britsche regeering dit plegen?

O.i. kon inderdaad zonder de erkenning van Engeland van een onafhankelijke Boerenrepubliek geen sprake zijn. Een dergelijke erkenning dient men niet te verwarren met de volkenrechtelijke erkenning van nieuwe staten door derden. Hiervan wordt door het meerendeel der schrijvers <sup>5)</sup> de waarde beperkt tot die van een daad van uitsluitend declaratoir karakter. Het blijkt echter, dat een dergelijke erkenning, zelfs al draagt ze nog slechts een voorloopig karakter, van belang kan zijn, speciaal, wanneer het geldt gebieden, die zich van het moederland hebben losgescheurd en welker onafhankelijkheid het moederland niet erkent. <sup>6)</sup> Dit is dus een andere zaak. Tusschen partijen kan het geschil eerst beëindigd en daardoor de nieuwe staat gevormd worden geacht.

<sup>1)</sup> Pont, pag. 47.

<sup>2)</sup> François I, pag. 218.

<sup>3)</sup> Mr. C. van Vollenhoven, Omtrek en Inhoud van het Internationale Recht, 1898, opgenomen in Verspreide Geschriften, Deel II, pag. 37.

<sup>4)</sup> François I, pag. 35.

<sup>5)</sup> François I, pag. 103.

<sup>6)</sup> François I, pag. 104.

nadat zekerheid is verkregen over het feit, dat het moederland in de situatie berust.

Deze zekerheid zou in Zuid-Afrika nog geruimen tijd op zich laten wachten. Al spoedig bleek, dat Engeland het niet bij proclamaties zou laten en tot feitelijke handhaving van zijn gezag zou overgaan. Door de wijze, waarop het dit heeft gedaan, heeft het echter allerminst den indruk gevestigd, dat het een rechtsstandpunt verdedigde, om van het nakomen van een rechtsplicht, bescherming van zijn onderdanen, maar te zwijgen. Van het begin tot het einde heeft het een halfslachtige houding aangenomen en zich door opportunistische laten leiden. Nadat de Boeren met opoffering van goed en bloed het gebied van Natal bewoonbaar hadden gemaakt, werd dit door Engeland geannexeerd, daar het bezit van deze strook langs de zee kust te aantrekkelijk was. De Boeren reageerden hierop door vrijwel eenparig het land weer te verlaten en zich bij de andere groepen aan te sluiten. Het gebied benoorden de Oranjerivier had minder aantrekkelijks, doch vooral door het drijven der zendelingen, die de naturellen in hun strijd tegen de Boeren wilden bijstaan(!), werd Engeland ook hierbij betrokken. In 1848 werd dit gebied door den gouverneur der Kaapkolonie, sedert 1846 tevens Hooge Commissaris voor Zuid-Afrika <sup>1)</sup> — de begrippen dekten elkaar niet meer — geannexeerd en onder den naam van Orange River Sovereignty onder Engelsch bestuur gebracht. Slechts het gebied benoorden de Vaal, de Transvaal, heeft geen feitelijke gezagsuitoefening der Engelschen gekend. Hier vergenoegden zij zich met een aanzienlijken prijs te stellen op het leven van den leider PRETORIUS, die met de zijnen Natal na de annexatie had verlaten.

Hoewel de inrichting van het bestuur hier geleidelijk vasten vorm had gevonden, lijkt het staatskarakter van dit gebied in den aanvang toch twijfelachtig. Volgens onze meening is dit eerst bij de Conventie van Zandrivier, 1852, waarover straks nader, komen vast te staan. In ieder geval gaat FRANÇOIS <sup>2)</sup> te ver door de Transvaal als voorbeeld van staatsvorming op onbezet gebied te noemen; in het door hem genoemde jaar 1837 bestond daaromtrent nog niet de minste zekerheid.

<sup>1)</sup> Walker, History, pag. 203, 238.

<sup>2)</sup> François I, pag. 101.

C. *Het Bestuur van Sir George Grey: 1854—1861.*

Wat de staatkundige gebeurtenissen betreft, staat de periode, die thans aan de orde is, verre achter bij de jaren, die er aan voorafgingen en bij het rumoerige tijdperk, dat er op zou volgen. De toestand had zich eenigermate geconsolideerd; het zijn nu niet de onderlinge geschillen tusschen de staatkundige gebieden, waarin Zuid-Afrika thans was verdeeld, die alle aandacht opeischen; het is veel meer een tijd, waarin aan de inwendige ontwikkeling van elk dezer gebieden kon worden gewerkt. Een dergelijke periode van betrekkelijke rust biedt een gunstige gelegenheid om de politieke situatie in haar geheel te overzien en de richtlijnen aan te geven, volgens welke men de ontwikkeling ook van geheel Zuid-Afrika het best zou kunnen bevorderen. Een zoodanig overzicht vinden wij in het rapport van den toenmaligen Gouverneur en Hoogen Commissaris SIR GEORGE GREY, uitgebracht in 1858 naar aanleiding van informaties uit Londen over de mogelijkheid tot vereeniging der Britsche Koloniën in Zuid-Afrika onder één bestuur, het zgn. Federation Despatch. <sup>1)</sup>

Dit rapport verdient om allerlei redenen bespreking. In de eerste plaats om den persoon van den auteur, die boven alle verdenking staat en wiens optreden in geheel Zuid-Afrika waardeering heeft gevonden. <sup>2)</sup> Niet minder echter om den inhoud er van. Het denkbeeld, dat hierin wordt verdedigd, de hereeniging van het zoo verdeelde Zuid-Afrika, zou eerst ruim een halve eeuw later worden verwezenlijkt; de motieven en argumenten er voor zijn echter grootendeels dezelfde gebleven en eerst na de treurige ervaringen, waarvoor GREY reeds waarschuwde, heeft men de juistheid er van ingezien en de richting ingeslagen, die hij het eerst heeft aange-  
wezen.

WALKER <sup>3)</sup> typeert het proces, dat zich tusschen de jaren 1835 en 1854 in Zuid-Afrika voltrok, karakteristiek als een Balkanisatieproces. Inderdaad geeft de staatkundige verdeeldheid van Zuid-Afrika in die dagen, waarvoor noch historische, noch geografische oorzaken bestonden en die slechts gedeeltelijk op verschil in natio-

<sup>1)</sup> Cana, Bijlage II, pag.298—309.

<sup>2)</sup> Bijzonderheden verschaft: G. C. Henderson, Sir George Grey, London, 1907.

<sup>3)</sup> History, pag. 242.

naliteit der bewoners was gebaseerd, alleszins grond voor een vergelijking met dat beruchte gedeelte van Europa.

Daar waren allereerst drie Britsche koloniën: de Kaapkolonie, het als een aanhangsel hiervan te beschouwen Kaffraria en Natal. De Kaapkolonie maakte in die jaren een belangrijke inwendige ontwikkeling door. De liberale ideeën omstreeks het midden der vorige eeuw, sterk gepropageerd door de aanhangers der zgn. Manchester School, hadden ten slotte geleid tot de instelling van een vertegenwoordigend lichaam (1854). Hiermede betrad de Kolonie het stadium tusschen Crown Colony en Self-governing Colony, dat nergens in Britsch gebied werd overgeslagen. Hoewel de motieven hiervoor vooral negatief waren, de bevrijding n.l. van de Britsche regeering in Londen van de kostbare administratie van dit gebied, dat weinig voordeel opleverde, heeft deze maatregel in de kolonie zelf positief gewerkt, doordat hij de bevolking in haar geheel in-vloed gaf op het bestuur. Zonder de groote verschillen te onderschatten, die de verhouding tusschen de westelijke en oostelijke provincies nog langen tijd zouden blijven beheerschen, kan men hierin den eersten stap zien, die toenadering mogelijk maakte en die het besef zou doen rijzen, dat slechts gemeenschappelijk optreden der bevolking zou kunnen leiden tot zelfstandige behartiging der eigen Afrikaansche belangen. Eerst nadat vele jaren later hetzelfde besef was doorgedrongen tot de overige gebieden in Zuid-Afrika, zou de Unie tot stand kunnen komen.

Voorloopig lag het gevolg van dezen maatregel in geheel andere richting. In 1856 werd Natal als een afzonderlijke kroonkolonie van de Kaapkolonie gescheiden. Aan representatieve instellingen was men daar nog niet toe en verder had de onafhankelijkheid der Oranjerivier-kolonie (1854) een einde gemaakt aan de territoriale eenheid van Britsch Zuid-Afrika.

Het gebied Kaffraria, aan de oostgrens der Kaapkolonie, heeft een voorgeschiedenis, die niet evenredig is met het daarbij betrokken belang. Niet minder dan zeven oorlogen waren noodig geweest, voordat Engeland in 1847 definitief meester van dit gebied was geworden. <sup>1)</sup> Het werd onder militair bestuur gesteld en eerst in 1866 door de Kaapkolonie opgeslokt.

<sup>1)</sup> Walker, History, pag. 237.



Intusschen was ook de staatkundige organisatie der Trekkers een feit geworden en door Engeland erkend. De vorm hiervan verschilde echter aanmerkelijk van het oorspronkelijke ideaal: één Trekkersrepubliek. De onafhankelijkheid der Boeren berustte op twee verdragen met Engeland: de Conventie van Zandrivier (1852), waarbij Engeland zijn aanspraken op het gebied ten Noorden van de Vaal prijs gaf, en de Conventie van Bloemfontein (1854), die een eind maakte aan de in 1848 geproclameerde Orange River Sovereignty en den Oranje-Vrijstaat in het leven riep. In werkelijkheid was echter ook de Transvaal nog geenszins een staatkundige eenheid: de Drie-en-dertig Artikelen, de reeds in 1844 opgestelde grondwet voor de Zuid-Afrikaansche Republiek,<sup>1)</sup> waren nog steeds niet algemeen aanvaard en feitelijk bestonden aldaar niet minder dan vier republieken, waarvan de vereeniging eerst in 1864 na vele onderlinge moeilijkheden zou plaats vinden.

De genoemde tractaten hebben heel wat stof opgeworpen, toen de Engelsche regeering hen in latere jaren herhaaldelijk overtrad. Wij deelen de meening van HOFMEYR,<sup>2)</sup> dat de vorm dezer tractaten twijfel buitensluit over het feit, dat Engeland eens en voor al de onafhankelijkheid der beide gebieden had erkend en zich daarmee van interventie had te onthouden. Voor het overige was de inhoud echter te vaag. De grensregeling was in beide conventies onvoldoende. De bekende bepaling: „dat het grondgebied ten Noorden van de Vaal-rivier door het Britsche gouvernement niet zal worden overschreden”,<sup>3)</sup> is voor verschillende uitleggingen vatbaar. Dit grondgebied kon zijn het geheele gebied ten Noorden van de Vaal of slechts het territoire van de Zuid-Afrikaansche Republiek, dat echter slecht was afgebakend. Het is dan ook niet te verwonderen, dat de Britsche regeering later de voor haar gunstigste uitlegging heeft aangewend. De waarde der overeenkomsten kwam daardoor niet weinig in discrediet, hetgeen de republieken tot haar groote schade zouden ondervinden.

De motieven voor de erkenning van de republieken, die Engeland immers jaren lang had geweigerd, waren eveneens een uitvloeisel

1) Eybers, pag. 349 e.v.

2) S. Hofmeyr, Die Boere-Republieke en Die Volkereg, Diss. Leiden 1933, pag. 4.

3) Leyds, pag. 99.

van de reeds gememoreerde liberale ideeën van dien tijd. Voor de Transvaal waren de feitelijke gevolgen op dat oogenblik gering, aangezien Engeland in dit gebied geen spoor van gezag had uitgeoefend; de Orange River Sovereignty had Engeland daarentegen laten schieten op een moment, dat de bevolking in groote moeilijkheden met de Basoeto's was gewikkeld en steun van Engelsche zijde onontbeerlijk was. Geen wonder, dat de stemming onder de bevolking over het aanbod der onafhankelijkheid allerminst unaniem was; een belangrijk gedeelte had den band met Engeland gaarne behouden, mits onder toekenning van lokaal zelfbestuur. <sup>1)</sup> Wij zullen zien, dat deze wensch in de komende jaren zou worden herhaald.

In deze situatie van staatkundige versnippering werd het bestuur over de Britsche Koloniën in Zuid-Afrika opgedragen aan GREY, een man, die in Australië maar vooral in Nieuw-Zeeland zijn sporen had verdiend, juist met het totstandbrengen van een federaal bestuur. Het ligt voor de hand, dat ook in Zuid-Afrika van het begin af zijn streven daarop zou zijn gericht. Zijn optreden tegen de naturellen, zijn behartiging van de belangen der inwoners, bezorgden hem de sympathie en het vertrouwen der verschillende bevolkingsgroepen in de Kaapkolonie, maar ook daarbuiten. Door den Oranje-Vrijstaat werd hij als bemiddelaar geroepen in grenskwesties met de steeds lastiger wordende Basoeto's, een opdracht, die hij op een zoodanige wijze vervulde, dat de verzoeken tot het vormen van een federatie met de Kaapkolonie van den Vrijstaat uit steeds talrijker werden. <sup>2)</sup>

Zijn federatie-politiek werd echter sterk tegengewerkt door Londen. In de eerste vijf jaren van zijn bewind beleefde hij niet minder dan zeven Ministers van Koloniën, <sup>3)</sup> maar allen waren eenstemmig van oordeel, dat iedere uitbreiding van het Britsche gezag moest worden voorkomen. Herhaalde malen heeft GREY zijn tegenovergestelde meening te kennen gegeven; het duidelijkst en het uitvoerigst in het reeds genoemde Federation Despatch van 1858, dat wij thans zullen bespreken.

<sup>1)</sup> Leyds, pag. 111 e.v.

<sup>2)</sup> A. P. Newton, *Select Documents relating to the Unification of South Africa*, Vol. 1, pag. 1, 3, 7.

<sup>3)</sup> Walker, *History*, pag. 279, 282.  
Cana, pag. 32.

Nadat hij heeft geschetst, hoe de situatie, die wij hierboven hebben belicht, was ontstaan en welke motieven de Britsche regeering daarbij hadden geleid, wijst hij op de moeilijkheden, die daaruit voortvloeiden en die slechts door gemeenschappelijk optreden zouden kunnen worden opgelost, omdat ze gemeenschappelijke belangen betroffen van de Europeesche bevolking, n.l.: de verhouding tot de naturellen en de verdeeling der douanerechten.

Wat het eerste vraagstuk betreft: ook wanneer de Europeesche bevolking één was gebleven, zou dit moeilijkheden hebben gegeven. Deze waren echter buitengewoon vergroot, doordat Engeland de Boeren had bestreden door bondgenootschappen met verschillende stammen aan te gaan. Waren de Boeren er in geslaagd op één punt de overhand te verkrijgen, dan dook op verschillende andere punten het gevaar in heviger mate weer op. Aan den anderen kant ondervond Engeland ook zelf de kwade gevolgen van deze politiek, doordat de naturellen ook onderling allesbehalve een eenheid vormden en een bondgenootschap met den eenen stam dikwijls de vijandschap met een anderen tengevolge had.

Bij de Conventie van Bloemfontein <sup>1)</sup> had de Britsche regeering weliswaar alle verdragen met naturellenstammen vervallen verklaard en zich verplicht slechts aan de Boeren wapenen te verschaffen, maar daarmee was aan de woelingen geenszins een einde gekomen. De naturellen, die nu door Europeesche staten waren ingesloten, achtten zich verraden en bleven stoken. Ieder der regeeringen had slechts één zorg: haar eigen gebied te beveiligen, zonder zich te bekommeren om de gevolgen, die dit voor derden kon opleveren. Ieder moest dus steeds op zijn hoede zijn en zoo was een toestand van gewapende neutraliteit nog de gunstigste, die onder deze omstandigheden was te verkrijgen.

Ook het economische probleem was na de scheiding in verschillende gebieden een bron van moeilijkheden. De inkomsten der publieke kas bestonden voornamelijk uit de opbrengst der douanerechten, die in de havenplaatsen, alle in Engelsche handen, werden geheven. Hoewel de bevolking van het geheele gebied hiervan de lasten droeg, kwam deze opbrengst slechts aan de Britsche koloniën ten goede, terwijl ook tusschen de Kaapkolonie

---

<sup>1)</sup> Art. 2, Leyds, pag. 117.

en Natal concurrentie geenszins was uitgesloten. Hierdoor werd een tweede belangentegenstelling geschapen, die zich reeds toen deed gevoelen en die in de latere periode de verhoudingen tusschen de republieken en de Britsche koloniën geheel zou beheerschen. Dat GREY voor dit gevaar reeds zoo vroeg heeft gewaarschuwd, getuigt van zijn scherpen en juistten kijk op de situatie.

Hij wijst er verder op, dat het verschil in bevolking de staatkundige tegenstelling der gebieden niet wettigde. Integendeel, nog steeds was er een voortdurende emigratie uit de Kaapkolonie naar den Oranje-Vrijstaat en de bevolking dezer gebieden was vrijwel homogeen. Van verschillende „naties” was geen sprake: „the mere fact of calling these people different nations would not make them so, nor would the fact of a mere fordable stream running between them sever their symphathies or prevent them from acting in unison.”<sup>1)</sup>

Hierin kan dus evenmin een argument worden gezien tegen het middel, dat hij aanbeveelt om aan die gevaarlijke tegenstellingen te ontkomen, n.l. de vorming van een centraal bestuur, met behoud van de bestaande locale instellingen. Een dergelijk bestuur zou steeds aanspraken kunnen doen gelden op het vertrouwen en de medewerking van de geheele bevolking, hetgeen bij een functionaris als een Hooge Commissaris, die in de republieken hoogstens als vertegenwoordiger der Britsche regeering kon worden gezien, slechts onder zeer gunstige omstandigheden het geval kon zijn. De verdere argumenten, die hij voor dezen regeeringsvorm aanvoert, bieden een treffende gelijkenis met die, welke de Amerikaansche schrijvers van de *Federalist* in 1788 hadden gebruikt in hun pleidooi voor meerdere centralisatie in het bestuur over de juist afgescheiden Britsche Noord-Amerikaansche koloniën; ook in dit geval werden ze met kracht voorgedragen en zoo heeft het rapport van GREY dus evenzeer beteekenis om zijn staatsrechtelijken inhoud in het algemeen, los van het geval, waarin het werd uitgebracht.

Niettegenstaande de omstandigheden in Zuid-Afrika voor de verwezenlijking van de plannen blijkens de reeds genoemde petitionnementen uit de Oranje-Vrijstaat gunstig waren, bleek de tegenstand in Londen niet te overwinnen. Nadat GREY zijn instruc-

<sup>1)</sup> Par. 14, *Cana*, pag. 302.

ties was te buiten gegaan, door in het Parlement van de Kaapkolonie stappen in deze richting aan te bevelen,<sup>1)</sup> volgde zijn ontslag. Weliswaar handhaafde de volgende Minister hem in zijn functie, voordat hij de Kolonie had verlaten, maar zijn opdracht werd beperkt. Een schoone gelegenheid om te hereenigen, wat één was, was daarmee ongebruikt gelaten en zou zich niet dan na hevige conflicten weer voordoen.

Het verschil tusschen de opvattingen in Londen en die in Zuid-Afrika kwam in deze kwestie reeds duidelijker aan het licht; het zou ook in het vervolg een groote rol spelen.

#### D. *Carnarvon's Federatieplannen en hun gevolgen: 1874—1884.*

Onder geheel andere omstandigheden had een vijftiental jaren later een tweede poging plaats om een federatie tusschen de koloniën en staten in Zuid-Afrika tot stand te brengen. Een poging, die door den aard dezer omstandigheden bij voorbaat tot een mislukking moest leiden en die door de wijze, waarop ze werd geforceerd, een conflict tengevolge had, dat de verwijdering tusschen de regeeringen der betrokken gebieden aanmerkelijk heeft vergroot.

De verhouding van Engeland, zoowel tot de Kaapkolonie als tot de beide republieken (de Zuid-Afrikaansche Republiek kon nu als een eenheid worden beschouwd), was aanmerkelijk gewijzigd.

Zooals gezegd, waren het de moeilijkheden met de Basoeto's geweest, die de bewoners van den Oranje-Vrijstaat hadden bewogen, toenadering te zoeken tot de Kaapkolonie. Nadat het mislukken van GREY's politiek hen had doen inzien, dat op steun uit die richting niet viel te rekenen, was hun niets anders overgebleven dan zelf naar een oplossing van deze moeilijkheden te streven. Het gevolg was een jarenlange oorlog, waarin de Boeren ten slotte definitief de overhand hadden weten te krijgen. Op dat moment achtte Engeland het oogenblik gekomen om in te grijpen: het stelde het stamhoofd onder zijn bescherming en annexeerde vervolgens Basoetoland (1868). De President van den Oranje-Vrijstaat J. H. BRAND <sup>2)</sup>, protesteerde op goede gronden, maar zonder

<sup>1)</sup> Newton I, pag. 9—12.

<sup>2)</sup> De onderlinge verwantschap der Zuid-Afrikaansche gebieden blijkt wel uit het feit, dat zoowel Brand als zijn opvolger Reitz, alsook President Burgers van de Zuid-Afrikaansche Republiek uit de Kaapkolonie afkomstig en tijdens hun verkiezing nog Engelsch onderdaan waren.

veel succes, tegen deze dubbele schennis der Bloemfontein-Conventie, waardoor Engeland zich het moeizaam verkregen resultaat der Boeren toeëigende.

In 1869 werd het 2e Tractaat van Aliwal North <sup>1)</sup> gesloten, dat de erkenning van de annexatie inhield, maar dat bovendien, niet geheel ten overvloede, de Bloemfontein-Conventie opnieuw bevestigde. <sup>2)</sup> Dat de Kaapkolonie dezen gang van zaken evenmin toejuichte, blijkt uit het feit, dat haar regeering eerst in 1871 het bestuur over het betwiste gebied overnam.

In dit geval had Engeland zich voor het onrechtmatig optreden beroepen op het feit, dat de republiek op den duur niet in staat zou zijn Basoetoland afdoende te besturen, een argument, waarvan wij de waarde buiten beschouwing zullen laten. Voor de annexatie der Diamantvelden, die in 1871 plaats vond, kan echter geen enkel redelijk argument worden aangevoerd, dat opweegt tegen de verdenking van eigenbaat, die de Britsche Regeering hiermede op zich laadde.

In 1867 waren de eerste diamantvelden gevonden in het zoogenaamde Griqualand-West, later naar den toenmaligen Britschen Minister van Koloniën, KIMBERLEY genoemd. Dit gebied lag in zijn geheel ten noorden van de Oranjerivier, gedeeltelijk ook ten noorden van de Vaal, zoodat Engelsche aanspraken uit den aard der zaak ongegrond waren. Engeland trad nu echter op namens een naturellenhoofd, WATERBOER genaamd, die beweerde op dit gebied rechten te hebben. Nu bleek, hoe gevaarlijk het was, dat de Conventies geen grenzen hadden afgebakend. Van zijn goed recht overtuigd, drong President BRAND er op aan, dat de zaak aan buitenlandsche arbitrage zou worden onderworpen, doch van dit voorstel wilde Engeland niets weten; <sup>3)</sup> slechts na annexatie zou de Britsche regeering genegen zijn, de kwestie door een Engelsche rechtbank te laten onderzoeken. <sup>4)</sup> Intusschen was de kwestie voorzoover zij de Zuid-Afrikaansche Republiek betrof, onderzocht en beslis door den gouverneur van Natal, KEATE, wiens onder-

<sup>1)</sup> Het 1e was gesloten in 1850 en het resultaat van de bovengenoemde bemiddeling van Sir George Grey tusschen den Vrijstaat en de Basoeto's. Leyds, pag. 124.

<sup>2)</sup> Walker, History, pag. 332.

<sup>3)</sup> Walker, History, pag. 342.

<sup>4)</sup> Leyds, pag. 149.

zoek geheel ten gunste van WATERBOER en dus van Engeland uitviel. <sup>1)</sup> Onmiddellijk hierna werd het geheele gebied, dus ook dat gedeelte, waarop de Oranje-Vrijstaat aanspraak maakte door den Britschen Hoogen Commissaris, Sir H. BARKLEY, geannexeerd (1871). Hoe de stemming in de beide republieken ten opzichte van Engeland was, laat zich gemakkelijk denken. In de Zuid-Afrikaansche Republiek noopte men den President, PRETORIUS, aan wiens onoordeelkundig beleid men de beslissing toeschreef, tot aftreden. In den Oranje-Vrijstaat was het bijna tot een oorlog met Engeland gekomen, die slechts door den tact en de lijdzaamheid van BRAND werd vermeden. De stemming verbeterde slechts weinig, toen, eerst in 1876, de beloofde uitspraak over WATERBOERS aanspraken door den Engelschen Rechter werd gedaan en deze geheel werden ontkend. Van teruggave was n.l. geen sprake meer en met een schade-loosstelling van £ 90.000 moest de Vrijstaat genoegen nemen.

Ook ditmaal was men in de Kaapkolonie allerminst over het optreden der Britsche regeering te spreken. In de eerste plaats was de annexatie geschied zonder de vereischte goedkeuring van het Kaapsche parlement. <sup>2)</sup> Dit achtte zich gepasseerd en weigerde de administratie der Diamantvelden van de Britsche regeering over te nemen. Juist in die jaren was men er in geslaagd de constitutie der kolonie te wijzigen in dezen zin, dat de regeering voortaan jegens het parlement verantwoordelijk zou zijn. <sup>3)</sup> Eerst hierdoor was er sprake van een zekere mate van zelfbestuur en het ligt voor de hand, dat men de pas verworven bevoegdheden angstvallig beschermde tegen iedere aantasting er van door de Britsche regeering in Londen.

In normale omstandigheden zou het totstandkomen van het self-government in de voornaamste Britsche kolonie de zaak der federatie ten zeerste hebben bevorderd. Immers hoe meer de Londensche regeering werd uitgeschakeld, des te beter zouden de verschillende Afrikaansche regeeringen zich over de gemeenschappelijke belangen kunnen verstaan. De federatiegedachte had in die dagen allerwegen aanhangers gekregen, maar hangende het geschil met den

---

<sup>1)</sup> Walker, History, pag. 345.

Leyds, pag. 172.

<sup>2)</sup> Walker, Lord de Villiers and his Times, pag. 55.

<sup>3)</sup> Pag. 67.

Oranje-Vrijstaat was het een ieder duidelijk, dat van optreden in die richting moest worden afgezien en een gunstiger gelegenheid diende te worden afgewacht. 1)

Was dit de publieke opinie in de betrokken gebieden, in Londen dacht men daar anders over. In 1874 was DISRAELI aan het bewind gekomen en was de zorg voor de koloniën toevertrouwd aan den graaf van CARNARVON. Het was deze geweest, die indertijd de plannen van GREY schipbreuk had doen lijden, maar zijn standpunt in deze zaak was aanmerkelijk gewijzigd, sinds hij een succesvol aandeel had gekregen in het totstandbrengen der Canadeesche federatie in 1867.

In 1873 hadden er ernstige moeilijkheden bedreigd met een naturellenstam op de grenzen van Natal en Basoetoland, die bijna de zoo noodzakelijke „action commune” der verschillende staatkundige gebieden in Zuid-Afrika hadden veroorzaakt. Dit bracht CARNARVON er toe in 1875 het voorstel te doen tot het houden van een Afrikaansche rondetafelconferentie 2) „for the discussion of native policy, and of such other questions as it may be agreed to bring before the Conference”. Wat die verdere onderwerpen betreft, wilde hij de conferentie geheel vrij laten, „but if, in the free exchange of communications between the representatives of the different States concerned, the all-important question of a possible union of South Africa in some form of confederation should arise, Her Majesty's Government will readily give their earnest and their favourable attention to any suggestion that may be made”. Ofschoon alle pressie ten stelligste werd ontkend en integendeel werd geëischt, dat de actie van alle belanghebbenden „must be spontaneous and uncontrolled”, lag dit voorstel terstond onder zware verdenking.

In zijn ijver voor de zaak was de minister n.l. zoo ver gegaan, dat hij de wijze van vertegenwoordiging der Britsche koloniën reeds had geregeld. Hij had daarbij rekening gehouden met de inwendige politieke situatie in de Kaapkolonie en ook de oppositie van de regeering willen laten vertegenwoordigen en zelfs had hij de vertegenwoordigers bij name genoemd. Deze drievoudige inmenging in de zaken van een zelfbesturende kolonie kon niet worden geduld en de Kaapkolonie weigerde iedere medewerking.

1) Walker, de Villiers, pag. 51 e.v.

2) Newton I, pag. 18—20.



In de republieken konden slechts de voorstellen tot beraadslaging over de naturellenpolitiek en eenige daarmee samenhangende vraagstukken bijval vinden; aan federatie werd daar niet gedacht en zoo dreigde het plan dus van het begin af te mislukken.

Op dat moment arriveerde in de Kaapkolonie de vertrouwensman van CARNARVON, J. H. FROUDE, die als vertegenwoordiger voor de Diamantvelden zou optreden. Zoolang de conferentie echter niet bijeen kwam, kon deze functie niet worden erkend. FROUDE was er echter de man niet naar om werkeloos te blijven toezien en ondernam een particuliere campagne voor de federatieplannen; door dit optreden, dat in hooge mate inconstitueel was, maakte hij de kwestie tot een onderwerp van heftigen partijstrijd in de Kaapkolonie, waardoor het conflict tusschen de koloniale en de Britsche regeering werd verscherpt. <sup>1)</sup>

CARNARVON nam daarop zijn toevlucht tot een ander middel. <sup>2)</sup> Hij deed het voorkomen, alsof de conferentie slechts had moeten dienen om de stemming in Zuid-Afrika over de betrokken vraagstukken te peilen. Doordat het publiek er in zoo hooge mate in was betrokken, achtte hij dit doel meer dan bereikt en hij noodigde thans de regeeringen uit, afgevaardigden naar Londen te zenden, om tot definitieve bespreking over te gaan. Deze conferentie had in 1876 inderdaad plaats, echter zonder medewerking van de Kaapkolonie en den Oranje-Vrijstaat. Het resultaat van de conferentie, die door een „singular unanimity” was gekenmerkt, leidde tot het totstandkomen in Londen van de zgn. Permissive Federation Act, 1876. <sup>3)</sup> Deze voorlooper van de South Africa Act 1910 hield de beginselen in, volgens welke een federatie der Zuid-Afrikaansche staatkundige gebieden zou kunnen plaats vinden, nadat de betrokken regeeringen zich nader daarover zouden hebben verstaan. Aangezien voor dit onderling overleg niet de minste aanleiding bestond, bleef de wet een doode letter.

CARNARVON zag nu zelf in, dat door de recalcitrante houding der Kaapkolonie de federatie in het Zuiden niet tot stand kon komen. Hij besloot daarop Natal als uitgangspunt te nemen en te trachten de Zuid-Afrikaansche Republiek voor zijn plannen te winnen.

<sup>1)</sup> Walker, de Villiers, pag. 128.

<sup>2)</sup> Newton I, pag. 31.

<sup>3)</sup> Newton I, pag. 51 e.v.

Van Engelsch standpunt was er alleszins reden zich met de zaken van dezen staat te gaan bemoeien, hoewel de Conventie van Zandrivier dit uitdrukkelijk verbood. Ongeveer gelijktijdig met de ontdekking der diamanten was op het grondgebied der Republiek het eerste goud gevonden, waardoor de aandacht op de groote minerale rijkdommen van dit gebied was gevestigd. Verder had in 1875 de Fransche President, MAC MAHON, als arbiter tusschen Engeland en Portugal, de Delagoabaai aan Portugal toegewezen. Dit opende voor de Republiek de mogelijkheid op een niet-Engelsche zeehaven, welk gevaar Engeland volkomen beseftte.

Een nieuwe naturellenoorlog, hoewel door de Boeren met succes gevoerd, werd door Engeland als motief aangegrepen om SHEPSTONE, den vroegeren adviseur voor naturellenzaken in Natal, naar Pretoria te zenden (1876) <sup>1)</sup> met de opdracht de Republiek zoo noodig te annexeren. Het dient te worden erkend, dat de inwendige politieke toestand in de Transvaal veel te wenschen overliet. De liberale opvattingen van President BURGERS (1872—1877) werden door zijn onderdanen niet gedeeld en zijn gezag was niet groot. Nadat SHEPSTONE had verklaard niet te zullen optreden, indien een aantal constitutioneele hervormingen zouden worden ingevoerd, ging hij, hoewel deze inderdaad tot stand kwamen, in 1877 tot annexatie over. Het bleef voorloopig bij een formeel protest van BURGERS. <sup>2)</sup>

De gevolgen van deze daad zouden zich echter op ernstige wijze doen gevoelen. In geheel Zuid-Afrika, ook in de Kaapkolonie, <sup>3)</sup> had de Britsche regeering hiermede haar laatste crediet verspeeld. Moeilijkheden met de naturellen waren er overal en de steun, waarover de regeering kon beschikken, bleef gering. Langzamerhand begon ook in de Zuid-Afrikaansche Republiek het verzet krachtiger te worden. Hoewel een delegatie naar Londen, bestaande uit KRUGER en JORISSEN, <sup>4)</sup> geen succes opleverde, werd het optreden der Engelschen in Zuid-Afrika thans een kwestie, waarvoor men in de internationale wereld belangstelling kreeg. Toen een tweede afvaardiging naar Londen evenmin resultaten bereikte, werd de toestand kritiek. De uitslag der

<sup>1)</sup> Leyds, pag. 202.

Walker, History, pag. 370.

<sup>2)</sup> Leyds, pag. 271.

<sup>3)</sup> Walker, pag. 372.

<sup>4)</sup> Gedenkschriften van Paul Kruger, pag. 78 e.v.

verkiezingen in Engeland deed de hoop op een gunstige oplossing echter weer rijzen. Gedurende de verkiezingscampagne hadden de liberalen met GLADSTONE aan het hoofd de annexatie ten stelligste veroordeeld; zij kwamen aan het bewind (1880), maar de hoop bleek ijdel<sup>1)</sup>. Van terugtrekken der Engelschen was geen sprake. De Boeren voelden zich thans eerst recht bedrogen: zij namen hun toevlucht tot geweld en met succes. De Engelschen werden verdreven en de onderhandelingen hervat. Deze leidden tot de Conventie van Pretoria (1881).<sup>2)</sup> De Boeren werden hierbij met den vagen term „suzerainty” in hun buitenlandsche politiek geheel onder controle van Engeland gesteld. Het ligt voor de hand, dat deze bepaling niet werd aanvaard. In 1884 werd echter bij de Londensche Conferentie de buitenlandsche controle van Engeland over de Zuid-Afrikaansche Republiek beperkt tot de goedkeuring van tractaten, behalve met den Oranje-Vrijstaat.<sup>3)</sup> Ofschoon deze controle ons nog alleszins verstrekkend voorkomt, willen wij deze kwestie echter laten rusten. Waar het voor ons op aankomt, is het politieke gevolg van deze annexatie. De vrees voor inmenging der Britsche regeering had van dat oogenblik af de overhand; een gerechtvaardigd wantrouwen in de Republiek tegen alles, wat Engelsch was, was voor goed gevestigd. En van toenadering tot de Britsche gebieden, die ~~zelf~~ ook allerm minst over de gedragingen der imperiale regeering gesticht waren, was geen sprake meer. De politiek „from without” zou zich in haar gevolgen wreken.

#### E. *De Politiek der Uitersten: 1884—1896.*

Niettegenstaande het verzet, dat na deze gebeurtenissen allerwegen in Zuid-Afrika tegen imperiale interventie was gerezen, zou de activiteit der Britsche regeering ten opzichte van Zuid-Afrika in de eerstvolgende jaren een ongeken den omvang aannemen. De passieve houding tijdens de vijftiger jaren was nog tot uiting gekomen in de totstandkoming van het self-government in de Kaapkolonie (1872) en zelfs CARNARVONS plannen waren voor een belangrijk gedeelte geïnspireerd door den wensch, de Britsche troepen uit Zuid-Afrika te kunnen terugtrekken.

<sup>1)</sup> Voor de houding der Britsche regeering: J. Morley: *Life of William Ewart Gladstone*, Vol. II.

<sup>2)</sup> Hofmeyr, pag. 11.

<sup>3)</sup> id, pag. 13.

De vrees voor mededinging van andere mogendheden maakte een dergelijke houding na 1880 onmogelijk. Het was nu zaak op te treden en duidelijk te kennen te geven, dat inmenging van andere Europeesche staten in Zuid-Afrikaansche aangelegenheden niet zou worden geduld. De komst der Duitschers in Zuid-West (1883), nadat de imperiale regeering in Londen en de koloniale regeering in Kaapstad de verantwoordelijkheid voor dit gebied op elkaar hadden trachten af te wentelen, werd als laatste waarschuwing opgevat. <sup>1)</sup>

Voor alles moest worden voorkomen, dat de in staatkundig opzicht zoo zeer van het overige Zuid-Afrika vervreemde Zuid-Afrikaansche Republiek met de Duitschers in contact kon komen. En zoo werden nog voor de ratificatie der Londensche Conventie de in 1882 geproclameerde boerenrepubliekjes Stellaland en Goshen geannexeerd en omgezet in de Britsche kolonie Bechuanaland (1884), waardoor de weg van de Kaapkolonie naar het Noorden was gered. Ook de expansie der Boeren naar het Oosten werd belemmerd. Weliswaar werd de daar gevormde „Nieuwe Republiek” bij Transvaal gevoegd, doch de kuststrook met de haven in de baai van St. Lucia werd door de Engelschen met een fictief beroep op een naturellenverdrag van 1843(!) bemachtigd (1884). Een dergelijke procedure had eenige jaren later na langdurige onderhandelingen plaats ten aanzien van den laatsten uitweg naar zee, via Swaziland. De eenige mogelijkheid, die de Transvaal nog overbleef, was nu de spoorweg van Pretoria naar de Portugeesche Delagoabaai.

Was zodoende in territoriaal opzicht alle expansiemogelijkheid aan de Zuid-Afrikaansche Republiek ontnomen, in economisch opzicht was zij, na de groote goudontdekkingen binnen haar gebied in 1886, tot plotselingen bloei gekomen. Voorheen een niet bijster floreerende boerenrepubliek, werd zij binnen enkele jaren het centrum van een groot-kapitalistische wereldindustrie en daardoor een begeerde prooi voor grootere machten, gepersonifieerd in den geslaagden fortuinzoeker en idealistischen imperialist, CECIL RHODES. <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Walker, History, pag. 403.

<sup>2)</sup> Over Rhodes o.a. het opstel van Prof. Dr. H. T. Colenbrander in *Historie en Leven*, Deel IV, pag. 122 e.v.

Het dient te worden erkend, dat zijn streven, hoewel van het begin af grootsch van opzet, oorspronkelijk niet was gericht op het resultaat, dat het ten gevolge zou hebben: de gewelddadige onderwerping der Boerenrepublieken; anders zou hij nooit dien grooten aanhang in de niet-imperialistische Kaapkolonie hebben gekregen, dien hij nu langen tijd heeft gehad.

Zijn plannen waren gericht op het totstandbrengen van een economische eenheid in geheel Zuid-Afrika, die wellicht aan een staatkundige eenheid zou voorafgaan. De invloed van de Kaapkolonie zou hierin overheerschend moeten zijn en door een preferentie voor Britsche goederen zou ook de Afrikaansche factor in het Britsche Rijk van groot belang worden. Van inmenging uit Londen was hij voorloopig niet anders gediend, dan voorzoover deze kon strekken om zijn Afrikaansch imperialisme te doen slagen. <sup>1)</sup>

Van Afrikaansch standpunt was er veel voor deze plannen te zeggen. De pogingen tot het totstandbrengen van een staatkundige eenheid waren op niets uitgelopen en aan herhaling viel voorloopig niet te denken. Toch werden in economisch opzicht de republieken nog steeds als het natuurlijk achterland van de kustgebieden beschouwd. Vóór de ontdekking van goud waren zelfs door President KRUGER nog stappen gedaan om tot een tariefunie te komen (1886), <sup>2)</sup> maar helaas was deze poging op niets uitgelopen. Sindsdien was de toestand geheel veranderd. De Republiek had nu naast haar staatkundige onafhankelijkheid ook de economische onafhankelijkheid verkregen en zou zich deze positie niet laten ontnemen. Zoowel de Kaapkolonie als Natal trachtten een concessie voor hun spoorweg naar de Republiek te verkrijgen; de eerste had daarbij tevens de moeilijkheid te overwinnen om zich van de medewerking van den Oranje-Vrijstaat te verzekeren, doch dit gelukte door een overeenkomst in 1888, het eerste symptoom van een customs union. De Vrijstaat bleek nog vertrouwen in het Zuiden te hebben. De Republiek toonde zich echter minder toeschietelijk. Geen spoorweg uit het Zuiden zou tot stand komen, voordat de niet-Engelsche verbinding naar de Delagoabaai gereed zou zijn. <sup>3)</sup> Na heel veel moei-

<sup>1)</sup> Walker, *History*, pag. 416.

<sup>2)</sup> Walker, de Villiers, pag. 188.

<sup>3)</sup> Kruger, pag. 129.

lijkheden kwam in deze laatste onderneming eindelijk voortgang: in de Republiek werd ze gefinancierd door de Nederlandsch-Zuid-Afrikaansche Spoorwegmaatschappij; op het Portugeesche gebied trad eerst een Amerikaansche concessionaris op doch ten slotte werd de concessie ingetrokken en nam de Portugeesche regeering de zaak zelf ter hand (1889). <sup>1)</sup>

De concurrentiestrijd was in vollen gang en van economische samenwerking was geen sprake meer. RHODES sloeg thans een anderen weg in en begon een geweldige expansiepolitiek naar het Noorden, daartoe in staat gesteld door een charter, dat hij van de Britsche regeering in Londen had weten te verkrijgen. De hierdoor gecreëerde British South Africa Company kreeg de vije hand in het geheele gebied van het reeds bestaande Bechuanaland Protectoraat en het tegenwoordige Zuid-Rhodesië. De Zuid-Afrikaansche Republiek geraakte nu eerst in de knel.

Behalve de moeilijkheden buiten haar grenzen, in het Noorden en in Swaziland, die door de annexaties van RHODES waren veroorzaakt, had zij met groote binnenlandsche moeilijkheden te kampen. Opnieuw was er stagnatie ontstaan in het totstandkomen van den spoorweg en dit had in 1891 geleid tot een overeenkomst met de Kaapkolonie, waar RHODES premier was. De Kaapkolonie verschaftte het benodigde kapitaal, maar kreeg vergunning inmid-  
dels haar verbindingen tot stand te brengen en te exploiteeren.

Ook de binnenlandsche staatkundige toestand was onbevredigend. De goudindustrie had een invasie van vreemdelingen tengevolge gehad en in Johannesburg (in 1886 ontstaan) was het een voortdurende gisting. De zgn. Uitlanders stemden niet in met het beleid der regeering, die zich van den steun en de voorlichting van buitenlanders, vooral van Hollanders, had verzekerd. Ofschoon het alleszins begrijpelijk is, dat KRUGER door een dergelijke invasie de onafhankelijkheid van zijn Republiek bedreigd achtte en hij daartegen maatregelen nam door het verkrijgen van burgerrechten te bemoeilijken, maakte hij de stemrecht kwestie nu tot het punt, waarop alle ontevredenheid, ook over andere maatregelen, zich richtte. <sup>2)</sup>

Het ergste van alles was, dat ook onder de burgers zelf de stemming zeer verdeeld was. Dit kwam duidelijk aan het licht bij de

<sup>1)</sup> Walker, History, pag. 412—414.

<sup>2)</sup> Walker, History, pag. 442.

presidentsverkiezingen van 1892/93, toen KRUGER slechts een geringe meerderheid boven JOUBERT wist te verkrijgen en de aanhangers van JOUBERT nog tegen den uitslag bleven protesteeren. 1)

Ofschoon de Britsche regeering niets met de inwendige aangelegenheden der Republiek te maken had, hebben deze reeds destijds een onderwerp van bespreking uitgemaakt tusschen KRUGER en den Hoogen Commissaris, Sir. H. LOCH. Zeker is het, dat laatstgenoemde op het nemen van maatregelen was voorbereid, indien het verzet der Uitlanders tot uitbarsting zou komen. Het staat ook vast, dat er tusschen de Uitlanders en de Britsche onderdanen aan den anderen kant der grens een zekere verstandhouding was ontstaan. In plaats dat dit in de Republiek als een waarschuwing werd opgevat, leidde het tot een sterkere reactie.

In 1895 was eindelijk de Hollandsche spoorweg naar de Delagoabaai gereed gekomen. Om de vracht voor haar spoorlijnen te behouden, verlaagde de Kaapkolonie haar tarieven, waarop KRUGER reageerde door het tarief over het gedeelte daarvan, dat op zijn gebied lag, te verdrievoudigen. Hieruit ontstond een ernstig conflict: de Kaapsche goederen werden aan de grens uitgeladen en per ossenwagen naar Johannesburg vervoerd; het gevolg was, dat de grens werd gesloten, hetgeen formeel in strijd was met de Londensche Conventie.

Op grond hiervan stelde CHAMBERLAIN, de nieuwe Minister van Koloniën, een ultimatum en het ergste werd nog voorkomen: de Vaal-drifts werden weer opengesteld. 2)

In de Kaapkolonie, waar men over de houding der Republiek allesbehalve te spreken was, had intusschen ook RHODES zijn invloed verloren. Reeds zijn practijken in het Noorden hadden hem het wantrouwen van vele vooraanstaande kolonisten bezorgd 3); nu zijn federatieplannen alle redelijke kans van slagen hadden verloren en hij daarentegen hardnekkig aan deze ideeën vasthield, kon hij slechts door stokerijen onder de Uitlanders en door zijn positie in de Britsche Zuid-Afrika Compagnie trachten zijn doel te bereiken. Dit leidde tot een complot, dat echter slecht was voorbe-

1) Kruger, pag. 134.

2) Kruger, pag. 143.

3) Walker, de Villiers, pag. 238 e.v.

reid. Op 29 December 1895 viel een kleine gewapende macht onder leiding van Dr. JAMESON de Zuid-Afrikaansche Republiek binnen, doch werd overmeesterd. De gevolgen van dezen uit militair oogpunt onbeteekenenden inval waren vèrstrekkend.

Het zwaartepunt der Britsche belangen in Zuid-Afrika werd met één slag verlegd van Kaapstad naar Londen, waar de imperiale (lees imperialistische) regeering SALISBURY—CHAMBERLAIN niet van zins bleek in de oogen der geheele wereld een echec te lijden in haar houding tot een kleine wederspannige boerenrepubliek! Een politiek, die wel de minst geschikte was om de scheiding tusschen de beide nationale bevolkingsgroepen in Zuid-Afrika, die door de JAMESON-raid weer haar vroegeren omvang had aangenomen, te overbruggen.

Voor de republieken bleek in Zuid-Afrika geen plaats meer.

#### F. *Naar de Unie: 1902—1908.*

De Boerenoorlog duurde van October 1899 tot 31 Mei 1902. Weliswaar had Engeland reeds op 1 September 1900 de annexatie der beide republieken geproclameerd, doch het had van de Boeren een onvoorwaardelijke overgave geëischt, waarin dezen niet hadden bewilligd. Door dezen onaannemelijken eisch van de Britsche regeering in Londen, die na de Khaki-verkiezingen van 1900 vaster dan ooit in het zadel zat, duurde de oorlog onnoodig veel te lang en juist die tweede periode van den oorlog heeft door de daarin gevolgde practijken zooveel verbittering gewekt. Engeland heeft daarbij niets gewonnen, want bij vergelijking der voorwaarden van den Vrede van Vereeniging met die, waarover de generaals BOTHA en KITCHENER het reeds in Maart 1901 waren eens geworden <sup>1)</sup>, doch die door de Britsche regeering niet waren aanvaard, blijkt, dat de definitieve voorwaarden voor de Boeren eerder gunstiger dan nadeeliger zijn geworden.

Tegenover het verlies van de onafhankelijkheid van hun republieken stond: de erkenning der Nederlandsche taal, waar men dat wenschte (art. 5), het uitzicht op self-government, zoodra de omstandigheden dit zouden toelaten (art. 7), de bepaling, dat aan naturellen geen stemrecht zou worden verleend vóór de totstand-

<sup>1)</sup> Walker, History, pag. 496.



koming van dat zelfbestuur (art. 8) en een gunstige financieele regeling (art. 10) <sup>1)</sup>.

Voor het eerst sinds het begin van den Grooten Trek in 1836 had Engeland de soevereiniteit over geheel Zuid-Afrika. Het kon nu toonen, dat het de belangen en behoeften van land en bevolking beter begreep dan een eeuw geleden, toen het de Bataafsche Republiek in het bestuur opvolgde. Het begin deed echter het ergste vreezen: wederom was het de imperiale regeering, die van buiten af de beginselen der centralisatie, immigratie en angliseering ging toepassen met de bedoeling van Zuid-Afrika zoo snel mogelijk een goed Engelsch geheel te maken, voordat de totstandkoming van het zelfbestuur in de veroverde gebieden haar de mogelijkheid hiertoe zou ontnemen en de vroegere staatkundige verdeeldheid zich weer zou doen gelden.

Hoe sterk die imperiale factor was, blijkt wel het meest uit het feit, dat er pogingen in het werk werden gesteld om de constitutie van de Kaapkolonie op te schorten. Reeds eerder was het verband tusschen de imperiale en de koloniale regeering verslapt, doordat de functies van Hoogen Commissaris voor Zuid-Afrika en van Gouverneur der Kaapkolonie in 1901 waren gescheiden. Dit had voor den eerstgenoemden functionaris, Sir (later Lord) ALFRED MILNER, het voordeel, dat hij buiten het parlementaire stelsel in de Kaapkolonie kwam te staan, zoodat het hem mogelijk werd pressie uit te oefenen, zonder met zijn eigen verantwoordelijke ministers in conflict te komen. In zijn plannen om Zuid-Afrika onder imperiale leiding zoo snel mogelijk gelijk te schakelen en daarna gaandeweg het beloofde zelfbestuur in te voeren, paste de zelfstandigheid van het Kaapsche parlement allerminst en zoo trachtte hij dit tijdelijk te elimineeren <sup>2)</sup>. Wie de vereering der Engelschen voor hun parlementaire instellingen kent, zal den storm van verontwaardiging, dien deze politiek in de kolonie veroorzaakte, kunnen begrijpen. De politiek was gebaseerd op het feit, dat de laatste zitting van het parlement gedurende den oorlog steun had gegeven aan de revolutionnaire woelingen, die onder het Hollandsche element der bevolking waren voorgevallen; het was echter duidelijk, dat de imperiale regeering door een dergelijk optreden ook den greep op de ge-

<sup>1)</sup> Newton I, pag. 205 e.v.

<sup>2)</sup> Walker, de Villiers, pag. 394 e.v.

matigd-Engelsche bevolking zou verliezen. De kwestie kwam ter sprake op de Koloniale Conferentie van 1902 in Londen en door de dreigende houding der premiers van Canada en Australië moest CHAMBERLAIN er zich tegen verklaren. Er werd dus van afgezien en daardoor was de centralisatie in haar absoluten vorm reeds mislukt.

In de voormalige republieken, die voorloopig als kroonkoloniën werden bestuurd, had MILNER echter de handen vrij. In de eerste plaats stond hij hier voor de moeilijke taak de door den oorlog geheel ontredderde bevolking er weer bovenop te helpen, een taak, waarin hij slaagde, maar die hem door het feit, dat die toestand het gevolg was van zijn eigen houding gedurende den oorlog, niet die waardeering heeft bezorgd, welke hem in andere omstandigheden zou zijn ten deel gevallen.

Zijn reeds vermelde toeleg mislukte echter ook hier: een poging tot immigratie van een contingent Engelsche landbouwers, bedoeld om de tegenstelling tusschen het Engelsche industriegebied en het Hollandsche platteland te verzachten, had niet het gewenschte gevolg.<sup>1)</sup> Meer succes had hij aanvankelijk met de verengelsching van het onderwijs, maar juist de kracht, waarmede hij deze ter hand nam, had een reactie tengevolge, die leidde tot de zoogenaamde „Tweede Taalbeweging”.<sup>2)</sup> Een beweging, die noch Engelsch, noch Nederlandsch, doch Afrikaansch was, en die het Zuid-Afrikaansch, tot dusverre slechts spreektaal, ook als schrijftaal wilde invoeren. In de voormalige republieken ontstond een schoolstrijd, die slaagde en dit streven met succes bekroonde. Maar belangrijker was het algemeene gevolg: de Afrikaansche natie had zich zelf ontdekt en zou zich van dat oogenblik af op bredere basis gaan ontplooiën.

Wel was door MILNERS toedoen het zoo noodige begin van economische samenwerking gevonden. Nu de politiek van gelijk-schakeling was mislukt, trachtte hij de eenheid van de beide republieken (kroonkoloniën) zoo hecht mogelijk te maken om dan

<sup>1)</sup> Walker, History, pag. 507.

<sup>2)</sup> Prof. Dr. A. J. Barnouw, Language and Race Problems in South Africa, pag. 10.

De Eerste Taalbeweging had plaats gehad in de zeventiger jaren, maar was opgegaan in de politiek van den Afrikaander Bond. De invloed hiervan was echter tot de Kaapkolonie beperkt gebleven, daar de republieken in zijn streven gevaar zagen voor haar onafhankelijkheid.

tusschen deze en de self-governing colonies een overeenstemming in economische politiek tot stand te brengen. 1) Na CARNARVON, RHODES! Oogenschijnlijk slaagde hij daarin: de Nederlandsche Spoorwegmaatschappij in de Transvaal werd onteigend en kwam met de spoorwegen in den Vrijstaat onder één beheer. Er werd een inter-colonial council ingesteld o.a. om de financieele politiek der beide gebieden zooveel mogelijk te assimileeren, 2) een unicum op staatsrechtelijk gebied. 3) En zelfs werd in datzelfde jaar 1903 de Customs Conference in Bloemfontein gehouden, waar eindelijk de lang-beoogde Zuid-Afrikaansche tolunie tot stand kwam. 4) Het was echter slechts één kant van het economische probleem: de andere was de spoorweg naar de Delagoabaai, die nog steeds de lijnen uit het Zuiden en Natal een ernstige concurrentie aandeed. Het bestaan van een „modus vivendi“ van 1901 met Portugal, 5) door den Hoogen Commissaris gesloten, maakte, dat daarin niet viel te ontkomen. De mijnindustrie in de Transvaal had een groot tekort aan ongeschoolde werkkrachten, die alleen het Portugeesche Mozambique kon verschaffen. In ruil daarvoor was aan den spoorweg naar haar gebied de vracht toegekend. En zoo ging de eenheid, die op één punt tusschen de koloniën was bereikt, vrijwel verloren door de belangentegenstelling op een ander punt.

Was dit begin van een economic federation dus op zichzelf al niet sterk, de politieke ontwikkeling in Zuid-Afrika bewees, dat MILNERS vrees, dat, als de eenheid niet spoedig tot stand zou worden gebracht, dezelfde verdeeldheid tusschen de gebieden zich wederom zou voordoen, niet ongegrond was geweest. Die ontwikkeling had in alle koloniën hetzelfde kenmerk: het buitensluiten van den imperialen invloed. Maar ieder streefde er naar dit op eigen gebied te bewerkstelligen.

In de Kaapkolonie was de wrok over de poging om de constitutie opzij te schuiven, blijven bestaan. De ergste oppositie was onderdrukt, doordat aan hen, die bij den opstand tijdens den oorlog waren betrokken, voor vijf jaar het stemrecht was ontnomen, zoodat bij de verkiezingen van 1904 de imperialistische Progressives onder leiding

1) Walker, de Villiers, pag. 409.

2) Newton I, pag. 220.

3) Mr. F. M. van Asbeck, Onderzoek naar den Juridischen Wereldbouw, 1916, pag. 171.

4) Newton I, pag. 209 e.v.

5) Newton I, pag. 176 e.v.

van JAMESON de overwinning konden behalen. Sindsdien hadden de Hollanders en de gematigde Engelschen elkaar gevonden in de nieuwe South African Party.

In de voormalige republieken kwam het verzet van twee kanten: de Afrikaners stichtten de „Het Volk” partij (1904), maar de vroegere Uitlanders, die onder het kroonkolonie-systeem evenmin eenig politiek recht bezaten, begonnen zich niet minder te roeren en ook hier sloten de partijen zich aaneen.

De opvolger van CHAMBERLAIN, (die in 1903 had moeten aftreden), LYTTELTON, besloot nu den eersten stap op den weg naar self-government te doen: de instelling van een representatief orgaan werd aangekondigd, doch deze tusschenvorm, dien we in de Kaapkolonie van 1854—1872 zagen toegepast, werd ditmaal niet aanvaard. En nadat de Liberalen in Engeland aan de regeering waren gekomen, (1905) deed ook het self-government in vollen omvang zijn intrede in de nog slechts vijf jaar vroeger veroverde gebieden (1907). Aan de politiek „from without” was een einde gekomen.

De Afrikaners waren nu zelf geplaatst voor de oplossing der nog steeds bestaande moeilijkheden: tarieven, spoorwegen, naturellen, het vraagstuk van de arbeidsvoorziening en bijkomstige aangelegenheden, die zich in den loop der jaren bij de hoofdzaken hadden gevoegd; daaronder in de eerste plaats de instelling van een Hoog-gerechtshof voor geheel Zuid-Afrika, dat de zoo noodige eenheid moest brengen in de uiteenloopende rechtsstelsels. <sup>1)</sup> Een afzijdige houding der voormalige republieken had hier alles kunnen doen mislukken, een streven naar overheersching door de Kaapkolonie echter niet minder. Maar ook aan de vroegere isolatiepolitiek van KRUGER was een einde gekomen en men vond den juisten middenweg voor samenwerking.

Nogmaals begon men met de economische federatie: opnieuw werden de customs en railways, nu gecombineerd, aan gemeenschappelijke bespreking onderworpen; op de hiertoe te Pretoria belegde Conferentie van 1908 werd echter besloten de behandeling van de haar voorgelegde kwesties uit te stellen en de regeeringen der koloniën te adviseeren een Nationale Conventie bijeen te roepen, „whose object shall be to consider and report on the most desirable form of South African Union and to prepare a draft Constitution”.<sup>2)</sup> /u

<sup>1)</sup> Walker, de Villiers, o.a. pag. 406 e.v.

<sup>2)</sup> Newton II, pag. 217.

„The most desirable form”; over de noodzakelijkheid van een Unie zelf was men het eens geworden. De politiek „from within” had gezegevierd. <sup>1)</sup>

### G. *De Nationale Conventie: 1908—1909.*

De afgevaardigden naar de Nationale Conventie, die op 12 October 1908 in Durban bijeenkwam, stonden dus voor de taak een staatsrechtelijken vorm te geven aan dat streven, dat men sinds een halve eeuw gewend was met den vagen term „federatie” aan te duiden. Vroegere uitwerkingen waren steeds globaal geweest. Zoowel het rapport van GREY als CARNARVON's South-Africa Act hadden zich tot de hoofdzaken beperkt en zelfs RHODES blijkt den vorm van zijn federatieplannen nooit in bijzonderheden voor oogen te hebben gehad. <sup>2)</sup>

De laatste jaren was echter met de belangstelling voor de zaak zelf ook die voor de verwezenlijking er van aanmerkelijk toegenomen. De vraag, welke vorm van federatie de voorkeur verdiende, werd het onderwerp van debat tot ver buiten de regeeringskringen en gaandeweg kwam aan het licht, dat het meerendeel der bevolking den band tusschen de regeeringen zoo hecht mogelijk wilde maken. De vraag: „al of geen federatie” werd nu: „federatie of unie”. En toen de Conventie een aanvang nam, kon men veilig zeggen: „that in no other Dominion on the eve of its formation were the people so fully informed of the rival merits of federation and union as were the people of South Africa”. <sup>3)</sup>

Kon de Conventie voor haar taak dus goed voorbereid heeten, dat de oplossing van deze alles beheerschende vraag zóó snel zou worden gevonden, had wel niemand kunnen verwachten. De kwestie werd onmiddellijk aan de orde gesteld door den eersten minister van de Kaapkolonie, MERRIMAN, die de volgende motie voorstelde:

„That it is desirable for the welfare and future progress of South Africa that the several British Colonies be united under one Government in a legislative union under the British Crown.

<sup>1)</sup> Tot het vormen van een publieke opinie over de problemen, die meerdere eenheid noodzakelijk maakten heeft vooral bijgedragen het Selborne Memorandum van 1908, Newton II, pag. 54—176. De voorgeschiedenis hiervan in de uitgave van Basil Williams (1925).

<sup>2)</sup> Walker, de Villiers, pag. 437.

<sup>3)</sup> Walton, pag. 53.

<sup>3)</sup> E. Walton, *The Inner History of the National Convention*, pag. 43 e.v.

That provision shall be made for the constitution of Provinces, with powers of local legislation and administration; the present self-governing Colonies being taken as Provinces", enz.

Dit voorstel liet aan duidelijkheid niets te wenschen over: de centrale regeering zou in het algemeen de bevoegde wetgever voor de Unie zijn, de bevoegdheden der deelen zouden niet alleen beperkt, maar in alle opzichten aan den hooger en wetgever onderworpen zijn.

Nadat MERRIMAN deze motie uitvoerig had toegelicht, nam SMUTS meteen den twijfel weg, die er omtrent de houding van de Transvaal had kunnen bestaan. 1) De Transvaal had in economisch opzicht bij de Unie slechts te verliezen en er bestond bij haar bevolking een niet ongerechtvaardigde vrees, dat de andere koloniën, die in minder gunstige economische omstandigheden verkeerden, zich ten koste van haar zouden trachten te verrijken. De rede van SMUTS was echter een vurig pleidooi voor de unificatie. Hij wees op de voortdurende moeilijkheden, die zich bij federatieve instellingen tusschen de deelstaten en de centrale regeering voordeden. Federatie was in zijn oogen een aannemelijke vorm van samenwerking tusschen onafhankelijke mogendheden, doch ongeschikt voor koloniën, die nog een hooger gezag boven zich hadden. Bij een centrale regeering, waarin men vertrouwen stelde, kon men er op rekenen, dat aan de locale wenschen en behoeften zou worden tegemoetgekomen; liet men echter de soevereiniteit bij de deelen, dan leerde de ervaring in de Vereenigde Staten, in Canada en in Australië, dat daarvan ten behoeve van het centraal gezag nooit afstand werd gedaan. Daarom mocht de mogelijkheid, die zich thans voordeed, niet ongebruikt voorbijgaan.

Van den kant van Natal kwam echter de verwachte oppositie. 2) Natal had steeds een zelfstandige positie ingenomen en het zag deze, juist als kleine kolonie, door de unificatie ernstig bedreigd. Zijn vertegenwoordigers drongen aan op behoud van de zelfstandigheid der bestaande parlementen. De koloniën zouden niet „provinces" maar „states" vormen van het „Dominion of South Africa". De graad van samenwerking der states zou pas de kracht der centrale regeering bepalen.

1) Walton, pag. 57.

2) Walton, pag. 64.

Het was de eenige oppositie, die tot uiting kwam; ook van de zijde van den Vrijstaat werd de unificatie bepleit. Om aan Natals wenschen eenszins tegemoet te komen, werd daarna het oorspronkelijke voorstel aldus gewijzigd, dat de locale parlementen ook bevoegd zouden zijn voor die aangelegenheden „as may be specially reserved to be dealt with by each Province separately”. 1)

In dezen vorm werd het voorstel zonder stemming aangenomen en zoo was reeds na twee dagen over den toekomstigen staatsvorm van de Unie beslist. Hoewel dus in principe tot het scheppen van een eenheidsstaat was besloten, moest bij de uitwerking van dit principe op verschillende punten met het provincialisme worden rekening gehouden. Het resultaat was, dat het ontwerp-grondwet in sommige artikelen aan den vroegeren toestand van staatkundige verdeeldheid herinnerde.

In de eerste plaats werd de invloed der provincies op de samenstelling der centrale regeering erkend door haar gelijke vertegenwoordiging toe te kennen in één van de twee huizen van het Unieparlement, den Senaat. 2)

De wijze van vertegenwoordiging in het andere huis, de Legislative Assembly, bracht echter meer moeilijkheden met zich mee. Reeds in zijn openingsrede had de voorzitter Sir HENRY DE VILLIERS, die meer dan eenig ander gedurende zijn bijna veertigjarige loopbaan als hoofdrechtter van de Kaapkolonie door zijn bemiddelend optreden de zaak der federatie had bevorderd, er op gewezen, dat de taak der Conventie beperkt was tot het opstellen van een constitutie. 3) Aan het daarbij te creëren centrale gezag moest de oplossing van de kwesties, die de Unie wenschelijk maakten, zooals de naturellenkwestie en economische vraagstukken, worden overgelaten. Toch kon het niet anders, of de positie der natives kwam reeds uitvoerig op de Conventie zelf ter sprake en wel in verband met het stemrecht voor de Legislative Assembly van de Unie. 4) De bestaande regelingen van het stemrecht in de koloniën liepen op vele punten uiteen; de grootste belemmering voor een uniforme regeling was wel het naturellenstemrecht in de Kaapkolonie, dat sinds de instelling van het

1) Walton, pag. 95.

2) Walton, pag. 158.

3) Walton, pag. 39.

4) Walton, pag. 117.

parlement in 1854 had bestaan en nooit reden tot ontevredenheid had gegeven. Van afschaffing wilde de Kaap niet weten; daarentegen stond het bij voorbaat vast, dat de andere koloniën met haar strenge bepalingen tegen de naturellen nooit tot invoering van het gelijkheidsbeginsel zouden overgaan. Ook hier moest een compromis worden aanvaard: de bestaande regelingen zouden van kracht blijven, totdat het Unieparlement een nieuwe regeling zou tot stand brengen. Het naturellenstemrecht in de Kaap werd bovendien extra beschermd, doordat wijziging van het betreffende grondwetsartikel slechts door een gequalificeerde meerderheid zou kunnen plaats hebben en bovendien door de imperiale regeering zou moeten worden goedgekeurd. <sup>1)</sup>

In verband met de handhaving van verschillende kiesstelsels was het echter noodzakelijk het aantal afgevaardigden, dat in iedere provincie zou worden gekozen, vast te stellen. Ook hiervoor waren verschillende criteria aan te geven, die samenhangen met verschil in omstandigheden in de koloniën. <sup>2)</sup> De Transvaal propageerde het voorstel om het aantal stemgerechtigde blanken als basis te nemen; de Kaap daarentegen stelde zich op het standpunt, dat het totaal van de blanke bevolking den maatstaf moest vormen. Wederom lag de oplossing in het midden en na eenige concessies over en weer kon het aantal leden, dat de provincies afzonderlijk zouden afvaardigen, worden vastgesteld. Met dit al herinnerde dus ook de samenstelling van de Legislative Assembly aan de vroegere staatkundige verdeeldheid. <sup>3)</sup>

Bij de besprekingen over den vorm en de bevoegdheden van het provinciaal bestuur konden de voorstanders van federatie zich echter eerst sterk doen gelden. <sup>4)</sup> Over den vorm was men het spoedig eens: in iedere provincie zou door de gewone kiezers een provinciale raad worden gekozen. Deze zou uit zijn leden een uitvoerend orgaan samenstellen, dat gezamenlijk met een door de centrale regeering te benoemen administrateur de plaats van den vroegeren Gouverneur-in-Rade zou innemen. De kwestie van de bevoegdheden kan hier buiten beschouwing blijven; het geheele bestaan van de provincies zelf, met haar instellingen en bevoegd-

<sup>1)</sup> Art. 35, 64 en 152, S. A. Act, 1910.

<sup>2)</sup> Walton, pag. 165 e.v.

<sup>3)</sup> Art. 34, S. A. Act, 1910.

<sup>4)</sup> Walton, pag. 206 e.v.



heden was ten slotte afhankelijk van het centrale gezag en ieder der in de grondwet genoemde provinciale aangelegenheden kon door het Unieparlement tot Unieaangelegenheid worden gemaakt. Of dit zou plaats hebben, was een kwestie, die zou afhangen van de verdere politieke gebeurtenissen in de Unie en van de functionering van de nieuwe instellingen. Wij kunnen daarom volstaan met te zeggen, dat in de practijk het systeem der provinciale raden nog al eens aanleiding tot moeilijkheden heeft gegeven, zoodat maatregelen tot verdere unificatie zijn genomen. Aan den anderen kant is er in Natal nog steeds een strooming, die de afscheiding bepleit. <sup>1)</sup>

Keeren wij terug tot de bespreking van de Nationale Conventie, dan vinden wij nog een typisch voorbeeld van provincialisme in de wijze, waarop de kwestie van de hoofdstad is geregeld. De oplossing daarvan leverde zooveel moeilijkheden op, dat men de behandeling om tactische redenen heeft moeten uitstellen „after the resolutions on which the constitution is to be based shall have been settled”. <sup>2)</sup> Het resultaat was een compromis. De zetel der regeering zou in Pretoria worden gevestigd; het parlement zou in Kaapstad bijeenkomen en Bloemfontein zag zich het Hooggerechtshof toegewezen, een oplossing, die in de practijk de kosten der administratie zeer heeft verhoogd en die hen, die op het financieele bezwaar van federatieve instellingen in het algemeen hadden gewezen, wel in het gelijk heeft gesteld.

Dat waren de punten, waarop de invloed van de koloniën op de ontworpen constitutie tot uiting is gekomen. Een behandeling van de constitutie in haar geheel ligt niet op onzen weg en zoo moeten wij er ook van afzien, het geheele verloop van de Conventie te volgen.

Op één punt mag echter nog de aandacht worden gevestigd: de kwestie der tweetaligheid. President STEYN (immers zoo werd de afgevaardigde van den Oranje-Vrijstaat nog steeds betiteld) achtte deze kwestie den toets, of Zuid-Afrika rijp was voor een Unie: *The delegates must unite the people as well as the colonies or they would not bring unity to South Africa even though they might achieve political union.* <sup>3)</sup> Het feit, dat de officieele gelijk-

<sup>1)</sup> Hiervoor: E. F. W. Gey van Pittius, *Die Stelsel van Prowinsiale Rade in Suid-Afrika*, 1926.

<sup>2)</sup> Walker, de Villiers, pag. 455.

<sup>3)</sup> Walton, pag. 103.

stelling van de Hollandsche en Engelsche taal zonder eenige moeilijkheid werd bereikt, toont door welken geest de Conventie was bezield. Zij bleek daarbij een getrouwe vertegenwoordiging van de bevolking te zijn geweest. De ontworpen constitutie werd in de verschillende parlementen gunstig ontvangen; de amendementen werden in een korte zitting te Bloemfontein afgehandeld en het definitieve ontwerp werd in de Kaapkolonie, in den Vrijstaat en in de Transvaal door het parlement en in Natal door een referendum aangenomen.

Hoezeer de Unie het werk van de Afrikaansche bevolking zelf is geweest, blijkt uit het feit, dat het ontwerp door het parlement in Londen, zij het na debat, ongewijzigd is aangenomen.

Op 31 Mei 1910, juist acht jaar na den Vrede van Vereeniging, werd de Unie van Zuid-Afrika geproclameerd en op 4 November van dat jaar werd het Unieparlement door den HERTOG VAN CON-NAUGHT namens den Koning officieel geopend.

## TWEEDE HOOFDSTUK.

### DE ONTWIKKELING VAN HET ZELFBESTUUR TOT DEN WERELDOORLOG.

#### § 1. *De plaats der koloniën in het Engelsche staatsrecht.*

Alvorens tot de bespreking van het koloniaal bestuur over de Zuid-Afrikaansche koloniën over te gaan, dient in het kort te worden aangegeven, welke plaats de koloniën in het moederlandsche staatsrecht innamen. De verschuivingen, die zich daarin hebben voorgedaan, hebben haar invloed op de koloniale ontwikkeling niet gemist.

Als eerste van de twee kenmerken, die te allen tijde sinds de Normandische oorlogen de politieke instellingen van Engeland hebben gekarakteriseerd, noemt DICEY in zijn beroemde werk: <sup>1)</sup> „the omnipotence or undisputed supremacy throughout the whole country of the central government. This authority of the state or the nation was during the earlier period of our history represented by the power of the Crown. The king was the source of law and the maintainer of order. The maxim of the Courts: „tout fuit in luy et vient de lui al commencement”, was originally the expression of an actual and undoubted fact. This royal supremacy has now passed into sovereignty of Parliament”.

Hoewel dus de eenheid van het regeeringsgezag met den overgang van de Kroon op het parlement niet werd verbroken, was dit met de uitoefening van de verschillende regeeringsfuncties wel het geval. Rechtspraak en wetgeving komen buiten invloed van de Kroon te staan en het oude „prerogative” wordt aanzienlijk in zijn omvang beknot. Wie vasthoudt aan de trias van MONTESQUIEU, kent buiten de genoemde functies geen andere meer dan de uitvoerende macht; in werkelijkheid blijkt echter de regeeringstaak door deze drie functies niet volledig gedekt en is de Kroon tot heel wat meer dan alleen zuivere uitvoeringshandelingen bevoegd en verplicht. De

<sup>1)</sup> A. V. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 8th ed. 1920, pag. 179.

omschrijving, die DICEY van het prerogative geeft, laat dit wel duidelijk zien <sup>1)</sup>: „The prerogative is the name for the remaining portion of the Crown's original authority, and is therefore, as already pointed out, the name for the residue of discretionary power left at any moment in the hands of the Crown.” Weliswaar is de Kroon ook in de uitoefening van deze bevoegdheden niet meer vrij en hebben de hiertoe behorende handelingen in de practijk steeds plaats door een aan het parlement verantwoordelijken minister, doch het duurt geruimen tijd, voordat de werking van het parlementaire stelsel volledig wordt, daar het aandeel van het parlement in het bestuurs- en verdere regeeringsbeleid voorloopig blijft bestaan in het uitoefenen van controle en zelfstandig optreden uitzondering is <sup>2)</sup>).

Tot dit vrije beleid van de Kroon behoorde en behoort nog steeds het bestuur over de zoogenaamde kroonkoloniën. <sup>3)</sup> Hieronder verstaat men die koloniën, waar het bestuur (d.i. de geheele regeering) wordt uitgeoefend in naam des Konings door een gouverneur, die slechts heeft te letten op instructies, die hem uit Londen worden verstrekt. Het ligt voor de hand, dat, naarmate de controle van het parlement over de Kroon toeneemt, ook het karakter van deze kroonkoloniën wordt gewijzigd. Zoo geeft KEITH hiervan in 1921 de volgende omschrijving: <sup>4)</sup> „the rule prevails that the Executive Government is carried on by officers whose tenure of office depends on the pleasure of the Imperial Government, and whose duty it is to obey to the instructions of that Government in the exercise of their functions”. In deze typeering komen de woorden Kroon of Koning niet eens meer voor en zonder twijfel is het aandeel van het Imperial Parliament in dit Imperial Government belangrijk.

In ieder geval, wanneer de kolonisten, vooral in Canada, zich in het begin en in het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw beginnen te verzetten tegen dit regeeringssysteem, dat hen geheel en al zonder invloed op den gang van zaken hield, is dit verzet vooral gericht tegen de Kroon en haar onmiddellijke adviseurs en heeft dit eerste

1) Dicey, pag. 421.

2) Vgl. van Vollenhoven, Staatsrecht Overzee, p. 164, 178.

3) Lowell, The Government of England.

4) A. B. Keith, War Government of the British Dominions, 1921, pag. 1.

gedeelte van de koloniaal-staatsrechtelijke ontwikkeling voornamelijk dit gevolg, dat de verhouding tusschen kolonie en moederland-sche regeering-in-engeren-zin wordt gewijzigd.

Het is hier niet de plaats, te onderzoeken, waarop dit gezag van de Kroon in de koloniën rust. <sup>1)</sup> Veelal wordt hiervoor een beroep gedaan op de allegiance to the King van zijn onderdanen, die niet verloren gaat, wanneer zij het land verlaten en zich elders vestigen. Deze allegiance scheidt een wederzijdsche verhouding van gehoorzaamheid, trouw en onderwerping eenerzijds, van bescherming anderzijds. Als uitvloeisel van dezen laatsten plicht kunnen wij beschouwen het beroep, dat aan ieder British subject, waar het zich ook bevindt, openstaat op den Vorst, later op het Judicial Committee uit den Privy Council, om wijziging te krijgen van een hem door een Britsche of koloniale rechtbank opgelegd vonnis; niet minder vloeit uit dezen plicht voort, dat de Koning, wanneer de belangen van zijn onderdanen elders dit noodzakelijk maken, tot ordening van het regeeringsgezag over hen overgaat. In dit stadium, van ontwikkeling is het zoeven genoemde verzet geheel en al te vergelijken met den strijd in het moederland eenige eeuwen vroeger, om medezeggenschap in de regeering. En zoo is ook de oplossing een gelijksoortige. Belast met het onderzoek naar de moeilijkheden in Canada, brengt LORD DURHAM in 1839 een rapport uit en als resultaat hiervan zien we in 1849 ook in Canada het systeem van een aan een eigen parlement verantwoordelijke regeering ingevoerd, een systeem, dat successievelijk in de andere koloniën is en wordt toegepast.

Bezien wij den vorm, waarin dit plaats heeft, dan treft het, dat deze maatregelen, met een zuiver wetgevend karakter, niet bij een imperiale wet, maar steeds, ook nog in 1907 in de voormalige Boerenrepublieken, door de regeering worden genomen.

De taaiheid van het prerogatief komt wel duidelijk uit in het feit, dat ook na deze afbrokkeling van het koninklijk gezag, thans in koloniale richting, zijn bestaan, ook in koloniale zaken, onaangetast blijft; bij de bespreking van de positie van den gouverneur

<sup>1)</sup> Hiervoor: Mr. H. Verloren van Themaat, Status van de Unie van Zuid-Afrika, in Gedenkboek Nederland—Zuid-Afrika 1931, pag. 175 e.v.

M. S. Vorster, Die Britse Rijk, deel I, Die Grondslag van Engeland se Gesag oor Kolonies en Dominiums, diss. Leiden, 1929.

zal blijken, hoe dit vrije beleid van de Kroon zich nog op tal van punten blijft uiten. 1) En ten slotte blijkt het de Kroon te zijn, die aan de eenheid tusschen de thans zelfstandige deelen van het Britsche Rijk een staatsrechtelijken vorm moet geven, voor welk doel een zoo verouderd begrip als de allegiance tot nieuw leven wordt geroepen.

De strijd om de koloniale zelfstandigheid wordt intusschen na de invoering van het self-government op een ander front voortgezet: het wordt thans een strijd tusschen het hierdoor gecreëerde colonial parlement en het home-parliament. 2)

Er werd reeds op gewezen, hoe, ook nadat de souvereiniteit van de centrale regeering was overgegaan van de Kroon op het parlement, de invloed van laatstgenoemd orgaan over de koloniën meer tot toezicht beperkt bleef, dan dat het zelf optrad. Dat het zich overigens zelf bevoegd achtte, is niet aan twijfel onderhevig.

In de geruchtmakende en in meer dan één opzicht principieele zaak Campbell versus Hall, doet LORD MANSFIELD reeds in 1774 deze uitspraak: 3) „a country conquered by the British arms becomes a dominion of the King in the right of his crown, and therefore necessarily subject to the legislative power of the parliament of Great Britain.” In haar algemeenheid gaat de bewering, dat het Britsche parlement als wetgevend orgaan over de koloniën dezelfde bevoegdheden zou hebben als over het moederland, stellig te ver. Het mist ten eenenmale het vertegenwoordigend karakter, waaraan het in het moederland zijn bevoegdheid ontleent. En deze uitsluitend te doen rusten op de grootheid en traditie van dit orgaan, wordt terecht door VORSTER 4) betiteld als een groote-woorden-argument.

Men dient echter te bedenken, dat de invoering van het self-government aan deze beweerde bevoegdheden van het home-parliament in de practijk groote beperkingen oplegde. Wat de interne aangelegenheden der koloniën betreft, krijgen zij door

1) Par. 3, pag. 47.

2) H. Jenkyns, *British Rule and Jurisdiction beyond the Seas*, pag. 54.

3) Geciteerd door Verloren van Themaat, pag. 188.

4) Vorster, pag. 41, doelende op de bekende uitspraak „si antiquitatem spectes, est vetustissima; si dignitatem est honoratissima; si jurisdictionem est capacissima”, te vinden bij Dicey, pag. 39.

die invoering grootendeels vrij spel en gaat het uitsluitend om het wegwerken van bestaande regelingen. Het optreden van het home-parliament, dat ook in het algemeen veelvuldiger wordt, bepaalt zich sindsdien hoofdzakelijk tot die punten, die den samenhang van moederland en koloniën, alsmede de positie van het geheel en der deelen met het buitenland betreffen. Voor het optreden in deze aangelegenheden zijn eenige redelijke argumenten aan te voeren.

Steeds meer doet zich in de 19<sup>e</sup> eeuw de behoefte gevoelen aan een orgaan, dat optreedt voor de behartiging van de gemeenschappelijke belangen van alle British subjects, waar zij zich ook bevinden. Deze over te laten aan de Kroon, d.i. de Koning met zijn directe adviseurs, doet te kort aan het rechtsgevoel, dat eischt, dat dergelijke intensieve belangen door een wet worden geregeld. We kunnen het als de meest gereede oplossing beschouwen, als het Britsche parlement dat immers de eenige wetgever was, die, in contact stond, zoowel met dit geheel van British subjects, als met de regeering, zich als zoodanig opwerpt en daarmede de wel onderscheiden functie van Imperial Parliament gaat vervullen, onder de erkenning van het feit, dat deze oplossing niet de ideale is. Het is er dan ook niet bij gebleven en de latere ontwikkeling laat ons zien, hoe de uitoefening van deze functie van het Imperial Parliament gaandeweg komt te vervallen en plaats maakt voor een methode van gemeenschappelijk overleg, waarvoor nieuwe organen in het leven worden geroepen.

Dat het Britsche parlement zich bevoegdheden toekende in de behartiging van de internationale en buitenlandsche aangelegenheden, ook van de koloniën en de kolonisten, vindt zijn oorzaak en misschien ook zijn rechtvaardiging vooral in twee feiten. In de eerste plaats rust de zorg voor de verdediging van alle gebieden, die onder het gezag van de Kroon staan, bij die Kroon, gecontroleerd door dat parlement. Het apparaat, dat daarvoor in het leven wordt geroepen, wordt grootendeels bekostigd, opgeleid en georganiseerd door het moederland en het aandeel van de koloniën daarin is langen tijd onevenredig. Wie hier het gelegenheidsargument tegenover stelt, dat het in den wereldoorlog niet Engeland is geweest, dat de koloniën heeft verdedigd, maar dat de koloniën de Engelsche overwinning hebben bewerkstelligd, moge tevreden zijn

gesteld door de na-oorlogsche ontwikkeling, waardoor ook op dit punt het gelijkheidsprincipe overal doordrong en tot erkenning is gekomen.

Daarnaast werden in het buitenland alle daden van kolonisten of van de koloniën, die inbreuk maakten op rechten van vreemde onderdanen of staten, beoordeeld als te zijn daden van Engelsche onderdanen of Engelsche staatsorganen en kon de Engelsche Regeering hiervoor aansprakelijk worden gesteld: een uitvloeisel dus van het feit, dat de koloniën in het internationale rechtsverkeer geen zelfstandige positie konden innemen, zoolang ook het buitenland haar niet als zelfstandige grootheden behandelde en erkende. Ook hierin is een ontwikkelingsgang waar te nemen, die principieel wordt beëindigd met het toetreden als zelfstandig en volwaardig lid tot den Volkenbond na den wereldoorlog. Met deze erkenning door het buitenland komt aan de algemeene aansprakelijkheid van Engeland voor de internationale gedragingen van de koloniën een einde. Dat het controle uitoefende, zoolang het wel aansprakelijk was, mag daarmede niet zonder meer als willekeurige machtsaanmatiging worden bestempeld.

Resumeerende kunnen we dus zeggen, dat de plaats van de koloniën in het Engelsche staatsrecht zich aanmerkelijk heeft gewijzigd. De verhouding is gaandeweg geworden van een zuivere constitutioneele tot een imperiale, waarvan het staatsrechtelijk karakter steeds meer in twijfel kan worden getrokken; de quasi-internationale verhouding, waarover van ASBECK in 1916 schreef <sup>1)</sup>, is feitelijk in een echte internationale, zij het binnen een bepaald raam, overgegaan.

---

<sup>1)</sup> v. Asbeck, pag. 183.



§ 2. *De ontwikkeling van de Zuid-Afrikaansche koloniën van kroonkoloniën tot self-governing colonies.*

Niettegenstaande het tijdelijk karakter der eerste occupatie van de Kaapkolonie door de Engelschen in 1795, volgde reeds het volgend jaar de benoeming van een gouverneur om voor den Koning van Engeland het bestuur uit te oefenen. Hoe omvattend deze taak was, blijkt uit de hem verstrekte instructies. In art. 4 hiervan vinden we o.a. vermeld <sup>1)</sup>:

„But it is, nevertheless, Our special Command that all the powers of Government within the said Settlement, as well Civil as Military, shall be vested solely in you Our Governor, or in the person having the Government of the said Settlement for the time being, and that such powers as were heretofore exercised by any person or persons separately or in conjunction with the Governor of the said Settlement, shall belong solely to you Our Governor, or to the person having the Government of the said Settlement for the time being.

And it is Our Will and Pleasure, that all public Acts and Judicial proceedings shall henceforth be done issued and performed in the name of the Governor, and shall, previous to their being published and put in execution, be signed by the Chief Secretary to the Government, by the authority of the Governor or the person having the Government of the said Settlement for the time being.”

Over de merites van het Engelsche bestuur, zooals dit gedurende de eerste decennia van de vorige eeuw, volgens deze en dergelijke instructies werd uitgeoefend, is in het vorige hoofdstuk het een en ander medegedeeld, zoodat wij deze thans buiten beschouwing kunnen laten. Voor de ontwikkeling van het bestuur zijn twee feiten echter van bijzonder belang, n.l. de organisatie van de rechtspraak en de immigratie van Engelsche kolonisten.

Zooals steeds, is het ook hier de functie van rechtspraak, die zich het eerst uit het complex van regeering of bewind loswikkelt <sup>2)</sup>. Terwijl dit in Engeland reeds uitdrukkelijk was geschied door een parlements wet van 1641, gevolgd door het verleenen van onafhankelijkheid aan de rechters door de Act of Settlement in 1701, <sup>3)</sup> vinden we hieromtrent in de bovengenoemde instructies nog vermeld, dat de gouverneur en de Lieutenant-Governor een hof van appèl zullen vormen voor alle burgerlijke zaken (art. 11), een in-

<sup>1)</sup> Eybers, pag. 6.

<sup>2)</sup> v. Vollenhoven, Staatsrecht Overzee, pag. 295.

<sup>3)</sup> Vorster, pag. 33.

structie, uitgevoerd in een proclamatie in 1807,<sup>1)</sup> en in art. 17 dat „It is Our further Will and Pleasure, that all Commissions to be granted by you to any person or persons for exercising any Office or Duty, relating to the administration of Justice, or to the preservation of the public peace, or other necessary offices, be granted during pleasure only”.<sup>2)</sup> Hieraan kwam echter reeds een einde in 1827. In het Charter of Justice van dat jaar, herzien in 1832,<sup>3)</sup> wordt de rechtspraak in hoogste instantie in de Kaapkolonie opgedragen aan het Supreme Court of Justice, waarvan slechts één op de Crown in Council mogelijk is. De jurisdictie van den gouverneur is hiermede uitgeschakeld; slechts is nog zijn toestemming vereischt, voordat straffen als doodstraf en verbanning mogen worden ten uitvoer gelegd. Verder worden de rechters in dit gerechtshof door de Kroon benoemd, „to hold office during good behaviour”. De generaliseering van Vorster:<sup>4)</sup> „ook wat betref die regspraak het die koloniste die posisie bekleet van regtelose wesens wat geen deel gehat het aan die regte en voorregte van Engelse staatsburgers nie” gaat voor de Kaapkolonie niet op.

Het verband tusschen de immigratie en de staatsrechtelijke ontwikkeling eischt een nadere verklaring. De Engelsche koloniale politiek maakte n.l. verschil in behandeling tusschen koloniën, verkregen door occupatie en settlement, en conquered or ceded colonies. (zooals de Kaap)<sup>5)</sup>.

In het eerste geval werden de Engelsche kolonisten geacht, met de allegiance to the King (zie boven) ook mede te dragen „as far as compatible with the change of conditions the legal system of England.” Daar dit systeem reeds veel te ingewikkeld was, was de toepassing er van in deze nieuw bezette gebieden zonder belangrijke wijzigingen niet mogelijk en zoo ontstond direct de behoefte aan plaatselijke wetgeving, terwijl het om de kosten der locale administratie te dekken ook noodzakelijk werd in de koloniën belastingen te heffen. Wat van de moederlandsche rechtsinstellingen door de kolonisten steeds werd medegenomen, dat waren de con-

<sup>1)</sup> Eybers, pag. 102.

<sup>2)</sup> Over deze rechtspraak in hoogste instantie: Walker, History, pag. 170/171.

<sup>3)</sup> Eybers, pag. 114.

<sup>4)</sup> Vorster, pag. 111.

<sup>5)</sup> Keith, Responsible Government in the Dominions, 1928, I, pag. 1 e.v.

stitutioneële rechten, die in de zeventiende eeuw na zooveel strijd waren veroverd: de erkenning van de medezeggenschap der geregeerden op de totstandkoming der wetten en het beginsel, dat belastingen slechts bij de wet mochten worden geheven. Als gevolg hiervan zien we zonder uitzondering in de 18<sup>e</sup> eeuw in de settled colonies in Noord-Amerika het ontstaan van representative institutions.

In het andere geval behield de Kroon het recht van wetgeving in vollen omvang. Hoogstens was zij gebonden door voorwaarden, waarop de overgave of overdracht had plaats gehad; de waarde hiervan hing voor de inwoners echter alleen af van de wijze, waarop zij werden nagekomen. Daar het duidelijk was, dat de immigratie van Europeanen aanzienlijk zou worden tegengehouden, wanneer de kolonisten niet dezelfde rechten als in het moederland zouden genieten, werd het gebruikelijk ook aan dergelijke koloniën representatieve instellingen te verleen. Zooals zij rechtens toekwamen aan settled colonies, was het normaal haar aan ceded or conquered colonies niet te onthouden.

De immigratie nu van Engelsche kolonisten na 1820 liet niet na, deze ontwikkeling van representative institutions ten zeerste te beïnvloeden. Had het, wanneer de kolonie overwegend Hollandsch was gebleven, geruimen tijd kunnen duren, voordat deze als gunst, of als stimulans voor gewenschte immigratie waren geschonken, door de aanwezigheid van Engelsche staatsburgers, van oudsher aan dit stelsel gewend, werd dit proces aanmerkelijk versneld.

De kwestie kwam dan ook spoedig aan de orde. Reeds in 1830 werd zij naar aanleiding van een petitie breedvoerig in het Lagerhuis ter sprake gebracht <sup>1)</sup>; de bezwaren, die in deze petitie tegen het heerschende systeem werden geuit, golden vooral de willekeurige wijze, waarop buiten den invloed van de bevolking de besteding van de belastingen, op de heffing waarvan zij eveneens invloed miste, plaats had, door het creëren van nieuwe en nuttelooze, hooggesalariëerde staatsbetrokkingen. De toestanden in de Kaapkolonie werden voor dergelijke ingrijpende hervormingen echter nog niet rijp geacht. Het voornaamste argument was wel, dat men in Engeland vreesde het vraagstuk van de afschaffing der slavernij

---

<sup>1)</sup> Eybers, pag. 30-38.

zeer te bemoeilijken, als men de oplossing hiervan aan de kolonisten zelf zou overlaten. Andere argumenten waren de groote afstanden in de kolonie, vrees voor suprematie van Kaapstad en zijn directe omgeving en eindelijk vrees voor voortdurenden partijstrijd tusschen Engelschen en Hollanders in een dergelijk vertegenwoordigend lichaam. Het indienen van petities hield echter aan, van tijd tot tijd zelfs ondersteund door den gouverneur. In een petitie van 1841 worden de verstrekkende bevoegdheden van den gouverneur nog eens duidelijk uiteengezet en het is wel teekenend, als de gouverneur dan zelf mede verklaart: <sup>1)</sup>

„That this form of government appears to Your Majesty's petitioners inadequate, under any administration, however able and well disposed, to satisfy the social wants and desires of the people, or to accommodate the requisite institutions of society to the accumulating property, and increasing intelligence and enterprise of the community.

That the inhabitants of this colony have long been deeply impressed with this conviction, and are becoming every day more uneasy, under a system of government in which they have no share; although all that they possess, or expect for themselves or their posterity, is most materially affected by its proceedings.’

Ook deze en soortgelijke petities werden door de Engelsche regering echter ter zijde gelegd en pas toen in 1846 de WHIGS weer aan het bewind waren gekomen, zouden de overwegingen plaats maken voor daden.

De economische toestanden hadden zich door en na den Grooten Trek geheel gewijzigd; <sup>2)</sup> de Kaapkolonie had een nieuw achterland gekregen, waarvan de gunstige gevolgen reeds werden onderzonden. Verder werd de zaak van het zelfbestuur bevorderd door de ontwikkeling van locale instellingen. Ook de kerken hadden zich zelfstandig georganiseerd, hetgeen had geleid tot een hervorming van het onderwijs en onder al deze nieuwe omstandigheden kon het zeker gerechtvaardigd worden geacht, dat EARL HENRY GREY, de minister van koloniën in het liberale ministerie-RUSSELL (1846—'52), aan den gouverneur van de Kaapkolonie opdracht gaf een constitutie te ontwerpen.

Dat er verschillende stroomingen bestonden omtrent samenstelling en bevoegdheden van de te creëren volksvertegenwoor-

<sup>1)</sup> Eybers, pag. 42.

<sup>2)</sup> Walker, History, pag. 244 e.v.

diging, behoeft geen betoog. Reeds destijds werd de eisch van volledige financieele controle over de regeering geuit, een eisch, die nog niet was ingewilligd, toen in 1852 wederom de TORIES aan het bewind kwamen en van verdere pogingen in deze richting moest worden afgezien. Het resultaat was ten slotte: de Cape of Good Hope Constitution Ordinance, bekrachtigd door een Order in Council en bestemd om op 1 Juli 1853 in werking te treden. <sup>1)</sup>

Opvallend is in deze benaming het woord Constitution. Wie hieraan de beteekenis van grondwet voor de Kaapkolonie wil geven, beoordeelt haar verkeerd. Wat geconstitueerd wordt, is niet het geheel van staatsrechtelijke functies en bevoegdheden van hoogere en lagere koloniale organen, doch slechts het wetgevend lichaam voor de kolonie in haar geheel. <sup>2)</sup> De rechtspraak blijft geregeld volgens het reeds behandelde Charter of Justice van 1832 en het vrije bestuursbeleid blijft precies eender als tot dusverre in handen van de Kroon. De groote vereering der Engelschen voor hun parlement leidt er toe in de organisatie van dit orgaan den grondslag voor het geheele staatsbedrijf te zien; meer dan een deel, zij het het belangrijkste gedeelte hiervan, is dit echter niet. Waar in het vervolg over constituties der koloniën wordt gesproken, mag dit niet over het hoofd worden gezien.

Volgens art. 1 van deze constitutie wordt nu de wetgeving voor de kolonie opgedragen aan den gouverneur met een Legislative Council en een House of Assembly, waarvan vervolgens samenstelling en bevoegdheden worden geregeld. De officieele formule voor wetgeving is zooals steeds in dergelijke constituties: „the authority to make laws for the peace, welfare and good government of the said settlement.”

Wat in de samenstelling hiervan vooral van belang is, is het feit, dat geen van de vereischten voor het actief of passief kiesrecht is gebaseerd op onderscheid in ras en kleur tusschen de bewoners. Van den beginne af is het naturellenstemrecht in de Kaapkolonie een integreerende factor in de politiek geweest en het is begrijpelijk, dat deze kwestie bij de totstandkoming van de

---

<sup>1)</sup> Eybers, pag. 45 e.v.

<sup>2)</sup> Jenkyns, pag. 56.

Unie zooveel hoofdbreken heeft gekost en een speciale regeling hiervan in de South Africa Act noodzakelijk is gebleken.

Vooraf in dit opzicht verschilt deze constitutie van 1853 van die, welke eenige jaren later (in 1856) aan de inmiddels afzonderlijk georganiseerde kolonie Natal werd gegeven.<sup>1)</sup> Het ontstaan hiervan behoeft hier niet in den breede te worden nagegaan; de totstandkoming is vooral een gevolg van het voorbeeld in de Kaapkolonie. In den tijd, dat deze constitutie tot stand kwam, stonden de naturellen in Natal echter reeds onder een speciaal regime. Hieruit werd afgeleid, dat de algemeene maatregelen voor de kolonie, zooals de nieuwe constitutie, op hen niet automatisch van toepassing waren, welke conclusie in een wet van het parlement van Natal van 1865<sup>2)</sup> nog eens werd vastgelegd en als gevolg waarvan het stemrecht aan naturellen uitdrukkelijk werd ontzegd, tenzij zij mochten voldoen aan een aantal stringente voorwaarden, die hier niet behoeven te worden vermeld. Andere verschillen tusschen de constituties van de Kaapkolonie en Natal zijn deze, dat in de laatstgenoemde het parlement slechts uit één lichaam bestond en dat een kleine minderheid hiervan nog door den gouverneur zou worden benoemd.

Op het essentiele punt stemmen deze constituties echter overeen en dat is het ontbreken van controle van het koloniale parlement over de uitvoerende macht, waardoor in geval van conflict de regeering, bestaande uit den gouverneur met de door hem benoemde ministers, haar wil, dikwijls gebaseerd op instructies uit Londen, onafhankelijk zou kunnen doorzetten.

Steeds weer zien wij dezen tusschenvorm tusschen het kroonkoloniesysteem en het parlementaire stelsel in de Britsche koloniën toegepast, zelfs nog in 1905/1906 in de overwonnen Boerenrepublieken, ofschoon de ervaring, zoowel in het moederland als vooral ook in Canada, wel had geleerd, dat dit systeem op Engelschen bodem niet bestemd was om te blijven, zelfs niet als een nuttige voorbereiding voor de invoering van responsible government. Wij zien of een terugval van deze gekozen vertegenwoordigende lichamen tot benoemde colleges, of dit verloop, dat daar „where the settlers were predominantly European, it was inevitable that they

1) Eybers, pag. 188 e.v.

2) Eybers, pag. 194.

should resent the position in which they were placed by a form of representative government in which they had no control over the Executive, which was appointed and controlled from England." 1)

De conflicten, zoowel in de Kaapkolonie als in Natal van financiële aard, bleven dan ook niet uit.

In de Kaap wenschte de imperiale regeering zich te ontslaan van allerlei verplichtingen, die het bestuur over de koloniën meebracht en die een zwaren last vormden voor den Britschen belastingbetaler. Zij besloot 2) in 1867 die imperiale troepen, welke slechts dienden tot bescherming van de kolonie, terug te trekken, tenzij zij door de kolonie zouden worden betaald, een regel, die ook reeds in andere koloniën was toegepast en waarin op zich zelf geen onbillijkheid was gelegen. Tegen dezen maatregel werd echter als bezwaar geopperd, dat de aanwezigheid der troepen noodzakelijk was als uitvloeisel van een regeeringspolitiek, vooral ten opzichte van de naturellen (Basoetoland), waarover het parlement geen controle had, eveneens een redelijk argument dus. De zwakke positie van een dergelijke regeering, die van twee kanten kon worden tegengewerkt, blijkt wel uit het antwoord van den gouverneur op dat bezwaar, n.l. dat: 3) „a Governor not supported by a responsible Ministry could not, if deprived of Imperial troops, control affairs at all, while if responsibility were conceded, it would be right, in view of the racial strife in the country, to remove entirely the Imperial forces, instead of allowing them to be used as instruments of a policy which the Imperial Government could not control." Of meer gezag van de Executive, of volledige verantwoordelijkheid van het parlement, met de financiële en andere lasten van dien, was de keuze.

De gouverneur, als vertegenwoordiger van de Engelsche officials, bepaalde zijn keuze in de eerste richting, grootendeels op dezelfde gronden als Lord JOHN RUSSELL in de Canadeesche kwestie dertig jaar eerder had aangevoerd 4). Responsible Government in een aan hooger gezag onderworpen kolonie was in

1) Keith, Responsible Government I, pag. 12.

2) Walker, History, pag. 315.

3) Keith, Responsible Government I, pag. 28.

4) Keith, Responsible Government I, pag. 28.

W. P. M. Kennedy, Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution, pag. 382 e.v., 416 e.v.

zijn oogen een *contradictio in terminis*. Wanneer een koloniaal ministerie van de koloniale vertegenwoordiging afhankelijk werd, zou het niet langer de instructies der imperiale regeering kunnen opvolgen. Een dergelijk stelsel moest leiden tot onafhankelijkheid, zooals de ervaring, met de Amerikaansche koloniën opgedaan, leerde en zooals ook al bleek uit de stemmen, die in Canada en Australië opgingen, voor een nieuw statuut, hetzij van zelfstandigheid, hetzij van koloniale neutraliteit. En ten slotte: „Justice and humanity demurred to the surrender of the native population to the unfettered control of a Legislative with utterly different habits, interests and prejudices.” Alsof de gewoonten, belangen en vooroordeelen van de Engelsche regeering niet van die van de native population verschilden! En dat, terwijl de Kaapkolonie het kiesrecht kende, zonder onderscheid van kleur en ras!

Er werd een wijziging van de constitutie voorgesteld, <sup>1)</sup> (1870), waardoor de macht van het parlement zou worden beknót en de kolonie op den weg naar zelfstandigheid dus een schrede terug zou doen. Dit voorstel werd echter verworpen en zoo kwam de oplossing van de financieele moeilijkheden in de Kaapkolonie af te hangen van de geneigdheid van het parlement om de volledige verantwoordelijkheid over te nemen. De houding van het parlement was de laatste jaren geheel destructief geweest. De bezuinigingsvoorstellen van den gouverneur waren alle verworpen. Onder leiding van MOLTENO groeide echter de beweging voor *responsible government* en toen de financieele toestand der kolonie na de ontdekking der diamantvelden snel bleek te verbeteren, werd de verantwoordelijkheid ten slotte aanvaard. <sup>2)</sup>

In 1872 werd opnieuw een wijziging van de constitutie voorgesteld, ditmaal met het doel de uitvoerende macht aan de controle van het parlement te onderwerpen en dit voorstel werd wet <sup>3)</sup>.

Deze wet zelf is weder het type van een Engelschen maatregel, die het noodzakelijk maakt het geschreven staatsrecht steeds in verband met de constitutioneele practijk te zien. De invoering van *responsible government*, zoo belangrijk, omdat hierdoor een vol-

<sup>1)</sup> Walker, de Villiers, pag. 44.

<sup>2)</sup> Keith, *Responsible Government I*, pag. 29.  
Walker, de Villiers, pag. 55.

<sup>3)</sup> Eybers, pag. 63.



waardige koloniale wetgever onder of naast het imperial parlement komt te staan, had plaats door een wet, die niets anders inhield, dan dat zekere regeeringsfuncties door parlementsleden mochten worden uitgeoefend, terwijl aan deze functionarissen een pensioen werd toegekend, indien zij hun ambt om politieke redenen zouden neerleggen.

Nadat dit systeem in de Kaapkolonie eenmaal in werking was, kon het streven om het ook in Natal in te voeren, niet uitblijven. De ontwikkeling heeft hier echter veel langer geduurd, door de geheel andere omstandigheden, waarin deze kolonie verkeerde. De verhoudingen tusschen de Europeanen en de natives waren hier, zoolwel numeriek als essentieel, geheel anders. De verwickelingen werden nog zeer vergroot tengevolge van immigratie van een groot aantal Britsch-Indiërs, zoodat het nog in 1875 noodig was de positie van de regeering ten opzichte van het parlement door een grondwetswijziging te versterken <sup>1)</sup>. Toen dan ook in 1893 het responsible government eindelijk werd ingevoerd, was de kolonie er nog niet rijp voor. De verantwoordelijkheid voor dezen gang van zaken ligt echter grootendeels bij de imperiale regeering, die deze ontijdige overdracht van bevoegdheden, zonder dat er in de kolonie zelf ernstig naar werd gestreefd, ten zeerste heeft in de hand gewerkt. <sup>2)</sup>

De Boerenrepublieken waren vóór haar verovering het voorbeeld geweest van een gebied, waar het stelsel van representative government geslaagd mocht worden genoemd.

Men dient echter terstond te letten op het belangrijke verschil tusschen toepassing van dit stelsel in een zelfstandigen staat en in koloniaal gebied. Was de van de wetgevende macht onafhankelijke executieve in een kolonie in handen van een door het moederland benoemden gouverneur, die dus geenszins als representatief voor de kolonie kon worden beschouwd, in de republieken bezaten ook de eigenlijke regeerders, president, secretaris, enz., het volle vertrouwen van de bevolking, door wie zij immers werden gekozen.

Met de onderwerping der republieken aan het Engelsch gezag, lag het voor de hand, dat ook op haar het thans doeltreffend ge-

<sup>1)</sup> Keith, *Responsible Government I*, pag. 30.  
Walker, *History*, pag. 363.

<sup>2)</sup> Keith, *Responsible Government I*, pag. 33.

bleken en min of meer met het Engelsche volk vergroeide systeem van responsible government zou worden toegepast; de vredesvoorwaarden hielden dit reeds uitdrukkelijk in. Art. 7 luidde n.l.: 1) „Military administration in the Transvaal and the Orange River Colony will at the earliest possible date be succeeded by civil government, and, as soon as circumstances permit, representative institutions, leading up to self-government, will be introduced”.

Zelfs hierin zien we de periode van de representative institutions niet overgeslagen. Nadat de republieken eenige jaren door MILNER als kroonkolonie waren geregeerd volgens een methode, die, zooals we zagen, zoowel bij de Hollanders als bij de Engelschen oppositie verwekte, volgden in 1905 de zoogenaamde Lyttelton Constitutions, waarin deze tusschenvorm weer was belichaamd.

Deze constituties bleven echter zonder effect. Nog voor haar invoering kwam het BALFOUR-ministerie te vallen en kwamen de liberalen onder leiding van Sir HENRY CAMPBELL-BANNERMAN aan het bewind; de voorgestelde constituties werden ingetrokken en in 1907 werd achtereenvolgens in beide koloniën het stelsel van responsible government ingevoerd.

Hoe vooral deze laatste daad de totstandkoming van de Unie heeft mogelijk gemaakt, is reeds gebleken. Het feit, dat de vier koloniën dezelfde mate en denzelfden vorm van self-government hadden, maakte, dat men, toen men het over het beginsel der unificatie eenmaal eens was geworden, over den omvang en de inrichting van het regeeringsgezag niet lang heeft behoeven te discussieeren.

Ook de Unie werd een self-governing colony, waarin het systeem van responsible government zou worden gevolgd. Wel blijkt echter, dat de vorm, waarin dit stelsel werd neergelegd, verschilt van dien, waarin dit tot nog toe was geschied. In plaats van de koninklijke verordeningen, die ook in 1907 in de voormalige republieken nog waren gegeven, zien we nu een Imperial Act, de South Africa Act, 1910. 2)

De oorzaak van dit verschil in vorm is gelegen in het feit, dat een wijziging in den status der koloniën viel buiten het self-government, waarover de Zuid-Afrikaansche koloniën beschikten.

1) Newton I, pag. 206.

2) Eybers, pag. 517 e.v.

Een dergelijke gemeenschappelijke regeling, bestemd om over elkaars grenzen te werken, ging op grond van het verbod van extraterritoriale werking van koloniale wetten <sup>1)</sup> de bevoegdheden van de afzonderlijke koloniale parlementen te buiten en hiervoor was een imperiale wet vereischt.

Heeft deze wijziging in den vorm ook beteekenis voor den inhoud, geeft ze een andere basis aan de bevoegdheden, daarin neergelegd?

De bij de vorming van de Unie in Zuid-Afrika bestaande constituties berustten, evenals in Newfoundland nog, <sup>2)</sup> alle op zgn. letters patent onder het Grootzegel van het Vereenigd Koninkrijk, steeds gecontrasigneerd door den betrokken minister. In vorm verschilt deze handeling niet van b.v. de benoeming van een gouverneur. Tot de laatste is de Kroon bevoegd uit hoofde van de haar opgedragen uitvoerende macht. De instelling van een koloniaal parlement is echter een zuiver wetgevende handeling, die, zooals in de reeds genoemde zaak Campbell versus Hall was beslist, eenmaal door de Kroon verricht, onherroepelijk wordt, tenzij de bevoegdheid tot herroeping uitdrukkelijk was voorbehouden. <sup>3)</sup>

De koloniale constituties stonden tegenover de Kroon dus in dezelfde positie als de constitutie van Engeland zelf. Evenals intrekking door de Kroon van de BILL of RIGHTS, waarbij de rechten van het Britsche parlement waren verzekerd, constitutioneel onmogelijk zou zijn, was dit met de koloniale constituties het geval.

Aan een imperiale wet kan dit karakter van onherroepelijkheid echter niet worden toegekend. Geen parlement is bevoegd een later parlement in zijn bewegingsvrijheid te beperken en zoo hangt ook de erkenning van de Unie in laatste instantie steeds van het imperiale parlement af.

In werkelijkheid is echter aan de basis der constitutioneele bevoegdheden door deze vormverandering niets ontnomen. Het is zeer zeker meer dan constitutioneele practijk alleen, dat het imperiale parlement buiten de interne aangelegenheden van de Unie

---

1) Pag. 79 e.v.

2) Keith, Responsible Government I, pag. 301.

3) Keith, Responsible Government I, pag. 5, 301.

houdt; haar autonomie steunt op een recht, dat tegen inbreuken van het imperiale parlement niet minder is gewaarborgd dan de bevoegdheden van het parlement van het Vereenigd Koninkrijk tegen inbreuken door de Kroon.

Met dit al is het verschil tusschen de South Africa Act en b.v. de Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië ook in formeel opzicht opvallend. Vooral door de bepaling van art. 153, die haar wijziging door de Unie zelve mogelijk maakt, nadert eerstgenoemde in aard een gewone grondwet. Belangrijker echter dan de vorm is de aanvaarding van haar inhoud door degenen, voor wie zij moet gelden, een feit, waarop ook STRUYCKEN wijst. <sup>1)</sup> En voor deze erkenning is belangrijk het feit, dat de bevolking van Zuid-Afrika in zoo ruime mate aan de totstandkoming heeft medegewerkt. In materieel opzicht kan dus alleszins van een grondwet worden gesproken.

Aan het feit, dat de regeering van de Unie het in 1934 noodig vond een wetsontwerp in te dienen, waarin de South Africa Act als grondwet door de Unie werd erkend, <sup>2)</sup> behoeft dan ook geen andere dan formeele beteekenis te worden toegekend.

---

<sup>1)</sup> Prof. Mr. A. A. H. Struycken, *Het Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2e druk, 1928, pag. 48.

<sup>2)</sup> *Maandblad Zuid-Afrika*, Mei 1934, pag. 57.

§ 3. *De Verhouding tusschen Imperiale en Koloniale Regeering in de self-governing colonies vóór den Wereldoorlog.*

Van het oogenblik af, dat het parlementaire stelsel in de koloniën zijn intrede doet, openbaart zich een dualisme in het koloniale bestuur. Behalve de imperiale regeering is nu ook het koloniale parlement krachtens zijn bevoegdheden in staat aan de koloniale regeering zijn wil op te leggen. De vroegere machtsverhouding tusschen moederlandsche en koloniale organen heeft door de erkenning van eigen bevoegdheden der laatstgenoemde organen plaats gemaakt voor een rechtsverhouding, gebaseerd op rechtsnormen.

De scheiding tusschen de wederzijdsche bevoegdheden is echter niet scherp te trekken; de normen, waardoor ze wordt beheerscht, zijn dikwijls vaag en zoo moet de oplossing van conflicten toch nog dikwijls door de practijk worden gevonden.

Wij willen nu aangeven, hoe deze verhouding zich omstreeks het totstandkomen van de Unie had ontwikkeld en wat de South Africa Act hieromtrent inhoudt.

„The links which unite every British possession to the Mother Country, and indeed to the rest of the British Dominions are two; the legislative link of the imperial parliament, consisting of the Crown, Lords and Commons, and the executive and judicial links of the Crown.”<sup>1)</sup>

Er werd reeds op gewezen,<sup>2)</sup> dat de strijd om de koloniale zelfstandigheid in dit tweede stadium hoofdzakelijk werd gevoerd tusschen het colonial en het home-parliament. Op de bespreking van de eerste der beide hiergenoemde schakels zal dus in ons onderzoek de nadruk komen te liggen. Laat ons echter eerst nagaan, wat van het vroegere centrale gezag van de Kroon is overgebleven.

Art. 8 van de South Africa Act luidt als volgt: „The Executive Government of the Union is vested in the King and shall be administered by His Majesty in person or by a Governor-General as his representative.”

De strijdvragen, die zich om de gelijkkluidende terminologie van artikel 54 van onze grondwet hebben voorgedaan, kunnen wij hier

<sup>1)</sup> Jenkyns, pag. 10.

<sup>2)</sup> Pag. 57.

laten rusten. 1) Zonder eenigen twijfel omvat de term Executive Government ook het door BUYS genoemde „vrije bestuursbeleid”, het Engelsche „prerogative”, waarvan wij DICEY's omschrijving reeds boven 2) vermeldden.

Voorzoover de uitoefening van het prerogatief door den Koning persoonlijk en niet door den gouverneur-generaal plaats heeft, geschiedt deze op gezag van de regeering in Londen. De koloniale regeering kan tegen de besluiten en maatregelen, die hiervan het gevolg zijn, haar bezwaren inbrengen, maar heeft zich er ten slotte naar te voegen.

Een voorbeeld van een dergelijk persoonlijk optreden des Konings vinden we direct in Art. 9 van de South Africa Act, n.l. de benoeming van den gouverneur-generaal. Deze is in handen van de imperiale regeering en heeft plaats op verantwoordelijkheid van den minister van koloniën. Reeds vroeg waren er in de self-governing colonies stemmen opgegaan om medezeggenschap in deze benoeming en hoewel de imperiale regeering, toen zich in 1888 een conflict met Queensland voordeed, formeel op haar standpunt bleef staan, heeft zich sindsdien de practijk ontwikkeld, de koloniale regeering vóór de benoeming te raadplegen. 3) Aan het imperiale karakter van deze functie werd echter nog te veel waarde gehecht om ook toe te geven aan den wensch, eveneens voor het eerst in de Australische deelstaten geuit, om inwoners van het gebied zelf tot gouverneur te benoemen. 4)

De imperiale bemoeiing blijkt verder uit het feit, dat volgens Art. 9 van de South Africa Act de uitoefening van deze functie plaats heeft: „during the King's pleasure” en dat de daaraan verbonden bevoegdheden afhangen van een speciale opdracht. In het algemeen heeft de gouverneur-generaal de beschikking over dat gedeelte van het prerogatief, waardoor het hem mogelijk is de uitvoerende macht metterdaad uit te oefenen. Zonder speciale delegatie zijn echter eenige bevoegdheden van de Kroon aan zijn beleid en daarmee aan controle van het koloniale parlement onttrokken. KEITH

1) Hiervoor: Prof. Mr. R. Kranenburg, Het Nederlandsch Staatsrecht I, 4e druk, pag. 337.

2) Pag. 55.

3) Keith, Imperial Unity and the Dominions, 1916, pag. 28.

4) Keith, Imperial Unity, pag. 30.

noemt als dezulke: <sup>1)</sup> het recht om oorlog te verklaren en vrede te sluiten, het recht om gebied te annexeren, het recht van adeldom en ridderorden en het recht van gratie.

Het valt niet moeilijk het criterium te vinden, op grond waarvan de beide eerstgenoemde bevoegdheden aan de macht van den gouverneur-generaal zijn onttrokken. Dit is n.l. gelegen in het feit, dat de koloniën in het thans besproken stadium harer ontwikkeling iederen internationalen status missen. Om dezelfde reden is ook het zelfstandig sluiten van politieke verdragen met het buitenland niet mogelijk en zelfs al begint zich de buitenlandsche handelspolitiek der koloniën te ontwikkelen, ook voor het sluiten van handelstractaten is nog steeds een speciale volmacht noodzakelijk. Wij zullen later zien, hoe de invloed der koloniale regeering op de buitenlandsche aangelegenheden gaandeweg is veroverd. <sup>2)</sup>

De kwestie der koninklijke onderscheidingen heeft heel wat stof opgeworpen. Het uitgangspunt der imperiale regeering was en bleef, dat deze onderscheidingen slechts werden toegekend wegens imperiale verdiensten en dat zij slechts waarde konden hebben, wanneer zij door den Koning zelf werden verleend en in het geheele imperium van kracht zouden zijn. Zou het recht deze te verleenen, aan den gouverneur-generaal worden toegekend, dan zouden ze haar doel geheel missen. Het wel eens geopperde denkbeeld om koloniale onderscheidingen in het leven te roepen, had niet veel bijval gevonden en ook een Canadeesch wetsvoorstel van 1913 om, vooral op democratische gronden, alle eertitels in Canada af te schaffen, werd verworpen. <sup>3)</sup> In de wijze, waarop dit recht door de Kroon wordt gehanteerd openbaart zich bovendien steeds meer de invloed der koloniale regeeringen; zij immers zijn het, die, weliswaar niet rechtstreeks, de voordrachten opstellen van die personen, die in haar gebied voor een onderscheiding in aanmerking komen. Geen regeering ten slotte zou er aan denken een verschil van meening over de uitoefening van dit recht als een reden tot aftreden te beschouwen. <sup>4)</sup>

---

<sup>1)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 52 e.v.

<sup>2)</sup> Pag. 84 e.v.

<sup>3)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 56.

<sup>4)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 57.

De hanteering van het recht van gratie <sup>1)</sup> was reeds oorspronkelijk niet zoo zeer aan den gouverneur zelf, als wel aan zijn ministers onthouden. Minder dan de imperiale belangen, die hierbij op het spel stonden, had de behoefte aan een onpartijdig orgaan, dat niet werd beïnvloed door de op dit punt zoo gevoelige publieke opinie, tot deze regeling aanleiding gegeven. Op den duur was deze positie voor den gouverneur echter onhoudbaar geworden. Eigenmachtige hanteering van dit recht kon hem maar al te zeer in conflict brengen met zijn ministers, terwijl hij ook van de imperiale regeering niet op steun kon rekenen. Zijn bevoegdheid is dan ook overal zeer ingekort en steeds meer zijn het de koloniale autoriteiten geworden, die de beslissing voorbereiden.

Onze conclusie over de beperkingen van het prerogatief van den gouverneur-generaal kan dus zijn, dat er inderdaad punten zijn, waarop de Kroon, d.i. dus de regeering in Londen, zelf bevoegd is. Toch is op bijna al deze punten de invloed van de koloniale regeering gestegen, niet, doordat ze alsnog aan den gouverneur-generaal zijn gedelegeerd, doch door rechtstreeksch contact met de imperiale regeering is verkregen.

Gold het bovenstaande de uitvoerende macht in de ruime beteekenis van centraal regeeringsgezag, wij moeten nu nagaan, hoe de positie van den gouverneur-generaal t.o.v. de uitvoerende macht in engeren zin is geregeld. Vóór de totstandkoming van het self-government was hij ook in dit opzicht voor alles onderworpen aan de instructies uit Londen. Sindsdien is hij echter behalve vertegenwoordiger van de imperiale regeering <sup>2)</sup> ook constitutioneel hoofd van de koloniale regeering. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening hiervan berust bij de koloniale ministers en in het constitutioneele bestel heeft hij zich van zelfstandig optreden te onthouden.

Anders wordt het echter, indien zijn Londensche instructies hem zouden noodzaken tegen het advies van zijn ministers in te handelen. De tweeslachtigheid van zijn functie komt in het alsdan gerezen conflict tusschen imperiale en koloniale regeering wel duidelijk uit. <sup>3)</sup> Voor de oplossing van dit conflict is geen rechts-

<sup>1)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 65 e.v.

<sup>2)</sup> In deze hoedanigheid bestuurde hij onder den titel van Hoogen Commissaris de Britsche naturellen-protectoraten. In 1930 zijn deze functies gescheiden. Zie pag. 143.

<sup>3)</sup> v. Asbeck, pag. 163.



norm aan te geven; deze zal in concreto moeten worden gevonden en worden bepaald door de omstandigheden van het geval.

Weet de imperiale regeering haar wil door te zetten, zijn het haar instructies, die de houding en het optreden van den gouverneur-generaal bepalen, dan komt dus de positie der ministers in het gedrang. Het is nu wel gemakkelijk te zeggen, <sup>1)</sup> dat dit imperiale optreden de verhoudingen tusschen gouverneur-generaal en ministers op andere punten onaangetast laat en dat het ook niet tegen de ministers is gericht, het zal geheel afhangen van den indruk, dien deze gang van zaken in het parlement maakt, of de ministers zich deze inbreuk op hun gezag zullen laten welgevalen. In een geval, waarin de gouverneur-generaal in afwijking van het advies van zijn ministers b.v. het recht van gratie hanteert, zal een schikking meestal wel mogelijk blijken; gaat de gouverneur echter op grond van zijn instructies over tot ontbinding van het parlement, dan is daarin zeker een aanleiding gelegen voor de ministers om af te treden, ook al zijn zij voor deze handelwijze niet verantwoordelijk. De gouverneur zal dan bij het bepalen van zijn houding ook rekening moeten houden met het al of niet bestaan van de mogelijkheid om een nieuw ministerie te vormen, dat toch het vertrouwen van het parlement bezit. Komt hem dit onmogelijk voor, dan zal hij van optreden volgens zijn instructies moeten afzien, om de interne politieke omstandigheden in de kolonie niet al te zeer te bemoeilijken. <sup>2)</sup>

Deze opportunistische wijze om een conflict tusschen twee regeeringen te voorkomen of op te lossen was allerm minst bevredigend. Naar andere mogelijkheden werd uitgezien. Van arbitrage, zooals die in internationale geschillen werd toegepast, kon in het stadium der verhoudingen vóór den wereldoorlog echter nog geen sprake zijn. Veel minder reden tot wrijving geven de beide gevallen, waarin de Kroon zich nog met de koloniale rechtspraak kan inlaten, vermeld in art. 106 van de South Africa Act., n.l. het appèl op den King-in-Council in het algemeen en het appèl van vonnissen van koloniale admiraliteits-rechtbanken.

In de handhaving van het algemeene beroep op den Privy Council als hoogste rechtscollege kan terecht een beperking der koloniale zelfstandigheid worden gezien. Als zoodanig is er over deze

<sup>1)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 745.

<sup>2)</sup> Zie het voorbeeld op pag. 94.

kwestie veel te doen geweest en in dat verband zullen wij er later op terugkomen.<sup>1)</sup> In de practijk heeft de wijze van uitoefening geen aanleiding tot conflicten gegeven.

De rechtspraak van de Colonial Courts of Admiralty is eigenlijk een delegatie van de Britsche Admiraliteits-rechtspraak. Volgens de imperiale wet van 1890<sup>2)</sup> kreeg de koloniale wetgever de bevoegdheid om den gewonen kolonialen rechter aan te wijzen als rechter voor de Britsche admiraliteit. In de onbeperkte mogelijkheid tot appèl van deze rechters op de Crown-in-Council kan dus zeker geen ongerechtvaardigde inmenging in koloniale aangelegenheden worden gezien.

Zagen wij, dat de verhoudingen tusschen de Kroon en het Uitvoerend orgaan in de koloniën vooral door de practijk werd bepaald, veel meer houvast bieden de verhoudingen der imperiale regeering en het koloniale parlement.

De bevoegdheden van het parlement der Unie zijn in art. 59 van de South Africa Act omschreven als: „full powers to make laws for the peace, order and good government of the Union”, een omschrijving, die ook de vroegere constituties reeds gaven.

Op zich zelf ligt aan deze definitie geen enkele beperking ten grondslag. Zonder bezwaar zou men hieruit de bevoegdheid kunnen afleiden maatregelen te treffen, die b.v. den rechtstoestand van kolonisten aan boord van een schip, buiten het territorium, regelen, of de bevoegdheid met het buitenland handelsverdragen te sluiten. Het effect van deze laatste schijnt slechts af te hangen van de wederpartij, die door aldus te handelen, de zelfstandigheid der koloniën in dit opzicht zou erkennen. Aan geen van deze handelingen kan het karakter worden ontzegd, dienstig te zijn „for the peace, order and good government” van de kolonie.

Bij nadere beschouwing blijkt echter, dat een dgl. ruime interpretatie van deze formulering voor den tijd, waarin het self-government tot stand kwam, niet was bedoeld en ook op de South Africa Act nog niet mag worden toegepast.

De totstandkoming was, zooals reeds eerder werd opgemerkt, vooral te danken aan het pleidooi, dat Lord DURHAM hiervoor in zijn befaamde rapport van 1839 heeft gehouden. In dit rapport

<sup>1)</sup> Pag. 156.

<sup>2)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 1080.

werden nu een aantal min of meer belangrijke restricties aan de zelfstandigheid van de koloniën gesteld, die tezamen de verhoudingen tusschen het moederland en de koloniën zouden betreffen. Als zoodanig noemde het <sup>1)</sup> „the Constitution of the form of Government, the regulations of foreign relations and of trade with the Mother Country, the other colonies and foreign nations and the disposal of public lands”.

In meer dan één opzicht laat ook deze omschrijving te wenschen over. Hebben de eerste en laatste restrictie betrekking op zeer concrete punten, de overige onttrekken een geheel complex van bemoeiingen aan het koloniale beleid. Bovendien, noch bij den vorm van de regeering (waarbij er aan wordt herinnerd, dat constitution beteekent samenstelling van het parlement), noch bij de beschikking over de kroonlanden zijn de verhoudingen tusschen moederland en kolonie betrokken en zoo vallen deze eigenlijk buiten het beginsel, dat door deze voorbeelden moest worden toegelicht. Dit beginsel beperkt dan de souvereiniteit van het koloniale parlement tot de inwendige zaken en het is onder dezen vorm, dat men ook nog in de bepalingen van de Uniewet de bevoegdheid van het Unieparlement moet bezien.

De toepassing van dezen vorm is nu niet uitsluitend aan het practisch optreden of tactisch inzicht van de regeeringen overgelaten, maar ligt in de eerste plaats bij den rechter, zoowel in de kolonie als in het moederland. Hiermede wordt in het Engelsche staatsrecht een nieuwe figuur ingevoerd, <sup>2)</sup> De suprematie toch van het parlement in het moederland uitte zich niet alleen in het feit, dat de uitvoerende macht onder zijn controle stond, maar ook hierin, dat zijn wetten voor een hooger gezag onaantastbaar waren. De rechter had toe te passen en niet te beoordeelen. Met de aanwezigheid van twee wetgevende lichamen met gescheiden bevoegdheden, kon het echter niet anders of de beslissing omtrent den omvang van ieders bevoegdheden moest door den rechter kunnen worden gegeven.

Bij de beoordeeling der geldigheid van koloniale wetten hield de rechter, behalve met het bovengenoemd beginsel, rekening met twee regels:

<sup>1)</sup> Keith, *Responsible Government I*, pag. 14.

<sup>2)</sup> Jenkyns, pag. 54.

- 1°. verbod van extraterritoriale werking van koloniale wetten;
- 2°. voorrang der imperiale wet, indien koloniale wetten met deze in strijd waren of kwamen.

De toepassing van den eersten regel, die, hoewel van oudsher erkend, nergens in een wetsbepaling is vastgelegd, geeft een ontwikkeling te zien, waaruit blijkt, hoe ten slotte ook het rechterlijk gezag had te wijken voor de eischen van de practijk. Gegeven de mogelijkheid van optreden der koloniale parlementen, kon het niet anders dan dat dit optreden, in verband met het toenemen van het internationaal verkeer en het steeds meer ontstaan van koloniale belangen buiten de grenzen van het territoir, zich ook in de regeling van dgl. belangen zou gaan uiten, hetgeen KEITH er toe brengt, te schrijven, dat <sup>1)</sup>: „The right, however, of extraterritorial legislation to some extent must be regarded as inherent in the Parliaments, though it cannot be said that this extent is capable of exact definition.”

Voorloopig slaagde de rechtspraak er in aan deze eischen van de practijk tegemoet te komen, zonder het beginsel te kort te doen. Een goed voorbeeld hiervan vinden we in een geval als het volgende: <sup>2)</sup> Door een bepaling van het Australische (Commonwealth) parlement was straf gesteld op het verbreken van zegels, die in een Australische haven aan de lading van een schip waren aangebracht. De kapitein van een schip, die zich aan dit feit buiten de territoriale wateren had schuldig gemaakt, werd in appèl voor den Privy Council niettemin schuldig geacht, op grond hiervan, dat de bepaling aldus was geredigeerd, dat het strafbaar was met verbroken zegels een Australische haven binnen te loopen, onafhankelijk van de plaats, waar deze verbreking had plaats gevonden. De locus actus kwam daarmee binnen het territoir te liggen. Door een dergelijke wijze van formuleeren der strafbare feiten kon de werking der koloniale wetten inderdaad tot ver buiten de grenzen worden uitgebreid en van dit verschil tusschen het direct verbieden van extraterritoriale handelingen en het uitoefenen van een indirecte effectieve preventie is dankbaar gebruik gemaakt.

<sup>1)</sup> Responsible Government I, pag. 330.

<sup>2)</sup> Keith, Responsible Government I, pag. 327.

Een ander geval toont ons, hoe in deze feitelijk internationale materie, een internationale rechtsregel het verbod van extraterritoriale werking kon teniet doen. 1) Binnen de territoriale wateren van een kolonie had zich een overtreding voorgedaan, maar de aanhouding van het schip was mislukt. De achtervolging strekte zich daardoor buiten dit gebied uit en de aanhouding had alsnog plaats. Onder de internationale leer van „hot pursuit” werd zij inderdaad geldig geacht.

Een ander gebied, waar de onmisbaarheid van extraterritoriaal optreden in het oog loopt, is de defensie. Gaandeweg waren de koloniën er toe overgegaan zelfstandig te voorzien in de verdediging van haar gebied, zoowel te land als ter zee. Wanneer nu van de daartoe in het leven geroepen apparaten slechts binnen de grenzen van het gebied gebruik mocht worden gemaakt en men dus had te wachten, totdat een eventueele aanvaller de grenzen had overschreden, zou het nut daarvan wel zeer sterk moeten worden betwijfeld. Op dit gebied zijn echter door de Imperiale Army Act, 1881, voorzieningen getroffen, waarbij de bevoegdheid werd erkend, buiten het territoir van de weermacht gebruik te maken. Onder deze omstandigheden was het beroep van Generaal BEYERS op de onwettigheid van den inval in Duitsch Zuidwest-Afrika (1914), op grond van het verbod van extraterritoriaal optreden, inderdaad ongegrond. 2)

Van een algemeene ontkenning van het verbod was echter tot na den wereldoorlog geen sprake. Meer dan eens waren pogingen in het werk gesteld om te komen tot erkenning van het principe, dat de werking van koloniale wetten zich ook zou uitstrekken tot personen, binnen de kolonie gedomicilieerd, maar zich daarbuiten bevindend, hetgeen een parallel zou hebben gegeven met den algemeenen Engelschen regel, waardoor Britsche onderdanen aan het Engelsche recht onderworpen blijven, waar zij zich ook bevinden. Nadat dit in Nieuw-Zeeland eenmaal in een vonnis was neergelegd, was dit in een soortgelijke zaak later echter weer achterhaald, met het gevolg, dat zelfs in 1920 de aanvaarding door dit dominion van het mandaat over de Samoa-Eilanden, dat zonder de bevoegdheid tot extraterritoriaal optreden onmogelijk kon worden uitgeoefend,

1) Keith, *Responsible Government I*, pag. 325.

2) Keith, *Responsible Government I*, pag. 332.

nog groote moeilijkheden opleverde <sup>1)</sup>. In de Unie heeft men in dit opzicht minder scrupules gehad, hetgeen zal blijken bij de bespreking van de na-oorlogsche situatie <sup>2)</sup>.

De andere genoemde regel, die eveneens van oudsher was erkend, n.l. dat koloniale wetten niet strijdig mochten zijn met de laws of England, kon reeds bij de totstandkoming van het self-government niet meer in zijn algemeenheid worden aanvaard.

Een consequente toepassing hiervan zou er toe leiden, dat iedere koloniale wet door een latere imperiale wet zou kunnen worden overvleugeld, zoodat de koloniale autonomie, die door de instelling van het self-government juist was beoogd, een dood begrip zou blijven. Ook de rechter zou hier machteloos tegenover staan, omdat de geldigheid van imperiale wetten aan zijn beoordeeling was onttrokken.

Bovendien deden zich in Australië moeilijkheden voor in verband met de bevoegdheid van den kolonialen wetgever tot wijziging van de imperiale wetten, die bij de invoering van het self-government van kracht waren. De opvatting werd daar gehuldigd, dat, waar eenmaal het geheele Engelsche rechtssysteem (common, zoowel als statute law) op de kolonie was overgeplant, het koloniale parlement daarin niet zelfstandig wijziging mocht aanbrengen. <sup>3)</sup> Een kwestie, die zich in Zuid-Afrika niet had voorgedaan, omdat daar bij de komst der Engelschen gold het oude Romeinsch-Hollandsche recht, dat sindsdien van kracht was gebleven.

Teneinde aan de autonomie een wettelijke basis te geven en ook aan de consequenties van de Australische opvatting te ontkomen, was in 1865 uitgevaardigd de Colonial Laws Validity Act <sup>4)</sup>, die ook bij de totstandkoming der Unie den toestand op dit punt nog beheerschte.

Artt. 2 en 3 hiervan bepalen, dat koloniale wetten slechts dan nietig zijn, wanneer en voor zoover zij in strijd komen met imperiale wetten of andere regelingen, wier werking zich over de kolonie uitstrekt; een criterium, dat, hoewel niet scherp, zich toch zonder veel bezwaar voor rechterlijk onderzoek leent.

<sup>1)</sup> Keith, *Responsible Government I*, pag. 330.

<sup>2)</sup> Pag. 132.

<sup>3)</sup> Keith, *Responsible Government I*, pag. 339.

<sup>4)</sup> Te vinden bij Jenkyns, pag. 239 e.v.

Tegelijkertijd kwam hierdoor duidelijk tot erkenning het verschil tusschen wetten voor het Vereenigd Koninkrijk en wetten voor het geheele Imperium. Duidelijker bewijs voor de dubbele functie van het parlement in Westminster valt wel moeilijk te leveren. Van eenige beperking van de koloniale wetgevende bevoegdheid op het gebied van the common law for the colony is nu geen sprake meer. Maar ook op het gebied van het staatsrecht werden, ten overvloede, de bevoegdheden erkend: art. 5 van de genoemde wet bepaalt n.l. uitdrukkelijk, dat de inrichting van de rechterlijke macht, alsmede wijziging van de constitutie (van het parlement) tot de competentie van dit parlement behooren, tenzij deze wijzigingsbevoegdheid in de constitutie uitdrukkelijk door den imperialen wetgever was voorbehouden.

De toepassing van dezen regel door den rechter behoort echter tot de uitzonderingen. De kwestie doet zich voornamelijk voor, waar het koloniale parlement van zijn aanvullingsbevoegdheid gebruik maakt, zooals in de Merchant-Shipping regelingen.

De imperiale regeering beschikt n.l. over controlemiddelen, die reeds worden toegepast bij het totstandkomen van de koloniale wetten en wel door het aandeel, dat de gouverneur in deze wetgeving heeft.

Wanneer een wetsontwerp aan den gouverneur-generaal ter goedkeuring wordt aangeboden, staan hem volgens art. 64 van de South Africa Act drie wegen open: hij verklaart, „that he assents in the King's name, or that he withholds assent, or that he reserves the Bill for the signification of the King's pleasure”.

Ten slotte kan krachtens art. 65 zelfs een reeds door den gouverneur-generaal goedgekeurde wet door den Koning van kracht worden beroofd; men spreekt dan van disallowance.

Evenals de uitoefening van het koninklijk vetorecht in het moederland, ofschoon theoretisch bestaande, in de practijk een doode letter is, is dit met het weigeren van goedkeuring door den gouverneur het geval. Men moet al gevallen bedenken, als die waarin ministers zelf adviseeren deze toestemming te weigeren, wat bij een wet, ontworpen door een vorige regeering, niet onmogelijk is, <sup>1)</sup> om er in het parlementaire stelsel nog een redelijken grond van toepassing voor te vinden.

<sup>1)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 749.

Ziet hij krachtens zijn imperiale functie bezwaren om de goedkeuring aan de wet te geven, dan zal hij, liever dan zich aan handelen op eigen risico te wagen, tot de derde van de genoemde mogelijkheden, n.l. onderwerping van de wet aan de beslissing van de Kroon, zijn toevlucht nemen.

Zoowel de South Africa Act als andere imperiale wetten schrijven hem dit in sommige gevallen zelfs uitdrukkelijk voor, in welke gevallen men spreekt van compulsory reservation.

Wat de South Africa Act betreft: wijzigingen van het reeds vermelde art. 64 zelf, van de bepalingen, die de samenstelling van het House of Assembly (waarbij het naturellenstemrecht is betrokken) regelen, wijziging van de bevoegdheden der provinciale raden en van art. 106, dat het appèl op den Privy Council inhoudt, moeten aldus aan de goedkeuring van de imperiale regeering worden onderworpen.

Van de gevallen, in andere wetten opgenomen, zijn vooral de bepalingen van de Merchant-Shipping Act van belang. Deze zullen later ter sprake komen. <sup>1)</sup>

In de gevallen, waarin de gouverneur-generaal zonder speciale instructies van de mogelijkheid van reservation gebruik maakt, spreekt men van discretionary reservation.

Ook van dit systeem zijn de scherpe kanten echter reeds afgesleten, door het plegen van voorafgaand overleg tusschen de koloniale en de imperiale regeering. Aan de bezwaren van laatstgenoemde tegen een koloniale wet, die voordien slechts konden worden ondervangen door het onthouden van goedkeuring, kan nu door tijdige amendeering worden tegemoet gekomen.

Aan de bevoegdheid van de Kroon tot disallowance behoeft ten slotte niet veel aandacht meer te worden besteed. Nog meer dan met het vetorecht van den gouverneur-generaal het geval zou zijn, zou de toepassing hiervan groote bezwaren met zich meebrengen. Evenmin als in het moederland wordt van dit koninklijk vetorecht gebruik gemaakt.

Naast de constitutioneele practijk in het moederland, die de autonomie der koloniën heeft erkend, is het op het gebied der wetgevende macht vooral de Colonial Laws Validity Act, die de koloniale bevoegdheden waarborgt. En ten derde is het de methode van gemeenschappelijk tijdig overleg, die de conflicten, die zich zouden kunnen voordoen, veelal weet te voorkomen.

<sup>1)</sup> Pag. 151.



§ 4. *Ontwikkeling der buitenlandsche betrekkingen vóór den wereldoorlog.*

Nadat in de vorige paragraaf is aangetoond, hoe de uitoefening van de bevoegdheden der koloniale regeering was gewaarborgd tegen inbreuken der imperiale regeering, zullen wij thans nagaan, hoe zich die bevoegdheden zelf hebben uitgebreid.

Wij zagen reeds, dat deze oorspronkelijk waren beperkt tot de inwendige aangelegenheden der koloniën; de belangen van het imperium, en daarmee het geheele buitenlandsche verkeer, waren aan het koloniale beleid onthouden.

Een dergelijke afbakening van belangensferen is nooit scherp. In de praktijk kunnen zich reeds verschuivingen in de verhoudingen voordoen, zonder dat aan het beginsel, dat er aan ten grondslag ligt, wordt getornd. De mate echter, waarin deze in de verhouding tusschen Engeland en zijn self-governing colonies hebben plaats gehad, maakt het reeds bij het uitbreken van den wereldoorlog moeilijk dit oorspronkelijke beginsel nog te onderkennen.

Over de geheele linie valt een steeds verderz decentralisatie waar te nemen en heeft de doorwerking van het self-government zich geleidelijk voltrokken.

Dit is in de eerste plaats het geval geweest met de interne aangelegenheden. De erkenning der koloniale autonomie had ook op dit gebied niet direct tot gevolg, dat de daarbij verleende bevoegdheden terstond in alle uitgebreidheid werden gehanteerd. Op tal van punten bleven de bestaande imperiale regelingen voorloopig van kracht en deed zich, ook toen deze door koloniale wetten werden vervangen, de imperiale invloed nog gelden. Denken wij aan onderwerpen als de immigratie-politiek, de regeling van de naturalisatie en de daaruit voortvloeiende kwesties van de koloniale nationaliteit, in Zuid-Afrika steeds ook het naturellenvraagstuk en zelfs wel kerkelijke aangelegenheden, dan blijkt, dat deze eerst gaandeweg binnen de koloniale sfeer zijn getrokken. Steeds meer maakt het algemeene imperiale belang van deze kwesties plaats voor de bijzondere belangen van ieder der koloniën afzonderlijk.

Op geheel overeenkomstige wijze is dit het geval met de buitenlandsche betrekkingen. Naarmate de koloniën meer in het internationale verkeer worden opgenomen, komen ook hier ieders spe-

ciale belangen naar voren en doet zich de behoefte aan zelfstandige behartiging en aan afzonderlijke regelingen gevoelen. Op even geleidelijke wijze hebben zij haar invloed in dit opzicht weten te vestigen.

Het duidelijkst blijkt dit uit de allengs verkregen bevoegdheid tot het afzonderlijk toetreden tot en het opzeggen van imperiale handelsverdragen <sup>1)</sup>. Steeds had de imperiale regeering de toepasselijkheid op de koloniën van door haar gesloten handelsverdragen in de tractaatsbepalingen doen opnemen. In 1877 werd echter het recht der self-governing colonies erkend om binnen twee jaar na de bekrachtiging van een imperiaal tractaat hiertoe zelfstandig toe te treden. Geschiedde dit niet, dan was het tractaat in die koloniën niet van kracht. In 1899 en 1900 werd dit recht aangevuld door erkenning van de bevoegdheid, om dergelijke tractaten ook zelfstandig op te zeggen.

Wat nu nog ontbrak, was de mogelijkheid voor de zelfbesturende koloniën om te worden bevrijd van de vroegere tractaten, door welke zij nog automatisch waren gebonden. Dit hing af van de medewerking der Britsche regeering om van de wederpartij wijziging te verkrijgen, of om ze geheel op te zeggen.

Moeilijkheden gaf dit in het geval van een Belgisch tractaat van 1862 en een Duitsch van 1865, waarbij aan de producten van deze landen, ook in de koloniën, dezelfde behandeling was toegekend als aan Britsche goederen <sup>2)</sup>. Deze bepalingen stonden aan het totstandkomen van een imperiale preferentie, die reeds op de Koloniale Conferentie van 1894 te Ottawa ter sprake kwam, in den weg. De Britsche regeering achtte echter de voordeelen, vooral van het Duitsche verdrag, grooter dan die, welke aan de imperiale preferentie waren verbonden en heeft langen tijd de opzegging dezer tractaten tegengehouden.

Op de Imperiale Conferenties van 1907 en 1911 werd van de Britsche regeering de toezegging gekregen, dat tractaten met verouderde toetredings- en opzeggingsbepalingen zouden worden gewijzigd of opgezegd, hetgeen sindsdien heeft plaats gehad. Reeds vóór den oorlog waren de zelfbesturende koloniën tegen haar wil

<sup>1)</sup> Keith, *Responsible Government II*, pag. 848 e.v.  
v. Asbeck, pag. 285.

<sup>2)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 264.

of zonder haar toestemming niet meer gebonden door imperiale handelsverdragen.

Het stelsel van afzonderlijke toetreding of opzegging door de zelfbesturende koloniën bracht een eigenaardige consequentie met zich mede. De Britsche tractaten werden gesloten op voorwaarde, dat privileges, die uit deze tractaten voor Britsche onderdanen voortvloeiden, van toepassing zouden zijn op Britsche onderdanen in het algemeen, dus ook, wanneer ze inwoners waren van koloniën, die aan het tractaat geen deel namen. Nog veel later, in 1924, werd dit beginsel erkend in het Britsche verdrag met Duitschland <sup>1)</sup>, waardoor voor British subjects in zaken als verkrijging van eigendom, binnenkomst, verblijf, uitoefening van beroepen, enz., de behandeling van meestbegunstigde natie werd verkregen en in sommige gevallen zelfs de positie van onderdanen van het vreemde land zelf werd verworven. Slechts de behandeling van koloniale goederen werd afhankelijk gesteld van de toetreding van het betrokken gebied tot de overeenkomst. Zoo stond ook Japan open voor Australiërs, terwijl dit omgekeerd ten opzichte van Japanners in Australië in het geheel niet het geval was. Aan deze bevoordeeling van kolonisten kan echter slechts door het optreden der wederpartijen een einde worden gemaakt, door hierin niet langer, zooals steeds het geval was, te berusten.

Dit alles betrof echter slechts de werking van algemeene rijkstractaten. Hoe staat het met de totstandkoming van bijzondere koloniale verdragen? Valt hier medewerking of misschien al zelfstandig optreden der koloniale regeeringen te bespeuren?

Tot het midden der vorige eeuw berustte ook het buitenlandsch beleid voor de afzonderlijke deelen van het Rijk geheel bij de imperiale regeering; slechts deze was bevoegd tractaten te sluiten en de bekrachtiging had plaats door den Koning op advies van zijn ministers in Londen. Ook daarna strekte zich de bevoegdheid van de gouverneurs in dit opzicht niet verder uit dan tot handelingen, die onder den drang der omstandigheden geen uitstel gedoogden en deze bevoegdheid berustte dan nog veelal op uitdrukkelijke machtiging of op speciale bekrachtiging achteraf. De voorbeelden, die KEITH <sup>2)</sup> hiervan geeft, slaan, voor wat Zuid-

<sup>1)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 851.

<sup>2)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 840, 841.

Afrika betreft, bovendien niet op het optreden van den gouverneur als hoofd van de regeering van een zelfbesturende kolonie; de gouverneur trad hier op òf als gouverneur van een kroonkolonie (Lord MILNER's „modus vivendi" met Mozambique in 1901), òf in zijn uitsluitend imperiale functie van Hoogen Commissaris voor Zuid-Afrika (de overeenkomst met de Zuid-Afrikaansche Republiek omtrent Swaziland, 1894).

Het zijn weer de handelstractaten, waarbij de medewerking der zelfbesturende koloniën het eerst tot uiting komt, voorloopig slechts bij de voorbereiding, gaandeweg ook bij de sluiting en goedkeuring, in dit stadium echter nog niet bij de bekrachtiging. <sup>1)</sup> De weg voor deze ontwikkeling is vooral gebaad door Canada, dat groot belang had bij een doeltreffende regeling van zijn speciale en nauwe betrekkingen met de Vereenigde Staten.

Het begint in 1854, <sup>2)</sup> als de Britsche regeering zich bij het totstandbrengen ten behoeve van Canada van een tractaat tot wederkeerige tarieftoepassing door de Canadeesche autoriteiten laat adviseeren. In 1871 wordt bij de onderhandelingen over het tractaat van Washington een Canadeesch minister in de Britsche delegatie opgenomen. Was diens positie toen nog die van „subordinate assistant", spoedig daarna nemen dergelijke koloniale afgevaardigden op voet van gelijkheid met de Britsche vertegenwoordigers aan de onderhandelingen deel, hetgeen ook blijkt uit gezamenlijke onderteekening. Bij latere onderhandelingen kwam het zelfs al voor, dat de Britsche ambassadeur slechts onderteekende, wat hem als resultaat van besprekingen, die buiten hem om waren gevoerd, werd voorgelegd (tractaten van Engeland — Canada — met Frankrijk, 1907, 1909).

Wel was in 1895 als vrucht van de Ottawa Conferentie van 1894 als basis voor dergelijke onderhandelingen door LORD RIPON, den Britschen minister van koloniën, een systeem opgesteld, waaraan de koloniën zich zouden hebben te houden. Bij de bespreking in de volgende paragraaf van de imperiale betrekkingen zal dit nader ter sprake komen. <sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> v. Asbeck, pag. 280.

<sup>2)</sup> Keith, *Responsible Government II*, pag. 853 e.v.  
v. Asbeck, pag. 272/273.

<sup>3)</sup> Pag. 105.

De sluiting van tractaten had intusschen nog geheel en al plaats door de imperiale regeering. Het optreden der koloniale regeeringen leidde in dit opzicht niet verder dan tot zoogenaamde agreements, overeenkomsten, die den plechtigen tractaatsvorm misten. KEITH e.a. <sup>1)</sup> leggen hierop den nadruk om vooral te doen uitkomen, dat de eigenlijke treaty-power nog geheel in handen van de Britsche regeering is. Deze opvatting stelt den vorm boven het wezen. KEITH moet zelf erkennen, dat dergelijke overeenkomsten bindende kracht hebben voor die rijksdeelen, die ze hebben aangegaan. De wederpartij moet hen dus op een of andere wijze tot nakoming kunnen verplichten. Dat de Britsche regeering hiervoor niet aansprakelijk kan worden gesteld, doet aan de bindende kracht dezer overeenkomsten tusschen partijen niets af.

In 1910 sloot Canada dergelijke informeele overeenkomsten met Duitschland en Italië; de beginselen, waarop deze tractaten rustten, zouden zeker door de imperiale regeering zijn erkend, zoodat een formeel tractaat had kunnen volgen. De wederpartijen namen met den onvolledigen vorm echter genoeg, wél een bewijs, dat de waarde van deze agreements werd erkend en het buitenlandsch optreden langs dezen weg steeds belangrijker kon worden.

In hetzelfde jaar ging Canada in een overeenkomst met de Vereenigde Staten zoo ver, dat het de regels, die in 1895 waren opgesteld, overtrad. De uitvoering van deze overeenkomst zou plaats hebben door een in beide landen gelijkkluidende wet, zonder dat de Britsche regeering tusschen beide had kunnen komen. Intusschen keerde de publieke opinie in Canada, nadat de President der Vereenigde Staten van politieke vereeniging had gesproken, zich tegen den maatregel zelf, <sup>2)</sup> met het gevolg, dat deze informeele wijze van contracteeren in discrediet kwam en de ontwikkeling zich op andere wijze moest voortzetten.

Wat de parlementaire goedkeuring dezer tractaten betreft: <sup>3)</sup> in het moederland zelf was deze langen tijd uitzondering gebleven en hoewel langzamerhand het parlement vóór de ratificatie ge-

<sup>1)</sup> Keith, *Responsible Government II*, pag. 842.  
Vgl. Van Asbeck, pag. 275.

<sup>2)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 275.

<sup>3)</sup> Keith, *Responsible Government II*, pag. 842 e.v.  
v. Asbeck, pag. 279.

legenheid kreeg om zich over het tractaat uit te spreken, erkende het Engelsche staatsrecht de goedkeuring vele jaren later nog altijd niet als een afzonderlijke phase in de totstandkoming van tractaten <sup>1)</sup>. In de koloniën, die haar zelfstandig bestaan vooral door haar parlementaire instellingen gewaarborgd achtten, is de tendentie van het begin af meer geweest, de parlementen over het al- of niet toetreden en opzeggen te raadplegen.

Een andere vraag was deze, of het imperiale, dan wel het koloniale parlement bevoegd was om de landswet zoodanig te wijzigen, als door het tractaat werd geëischt. Reeds voordat van eenige zelfstandigheid der koloniën in de bepaling van den werkingsomvang en bij de totstandkoming van tractaten sprake was, was het koloniale parlement het aangewezen orgaan om, zoo noodig, de koloniale wet met het tractaat in overeenstemming te brengen. Eerst bij nalatigheid daarvan trad het Londensche parlement op. Naarmate de koloniën aandeel verkregen in de totstandkoming der tractaten zelf, verloor deze vraag haar beteekenis.

Overigens staat de kwestie, door welken van de beide wetgevers de uitvoering van het tractaat moet plaats hebben, buiten beoordeeling van de wederpartij. Art. 148 van de South Africa Act, dat bepaalt, dat alle rechten en verplichtingen, voortvloeiend uit overeenkomsten, waardoor één der koloniën bij de vorming der Unie was gebonden, overgaan op de Unie, veronderstelt dan ook de mogelijkheid van medewerking der Unieregeering aan de tenuitvoerlegging dier overeenkomsten.

Naast de tweezijdige handelsverdragen ontstaan als gevolg van de internationale conferenties, die aan het eind der vorige eeuw meer en meer in gebruik komen, de collectieve internationale verdragen. In niet-politieke verdragen van dezen aard wordt al spoedig met zelfregeerende koloniën rekening gehouden, en geleidelijk maakt ook hier de mogelijkheid van afzonderlijke toetreding (door het moederland) plaats voor een eigen vertegenwoordiging ter conferentie zelve en krijgen de koloniën ook stem in de uitvoerende lichamen hiervan <sup>2)</sup>.

Aanvankelijk maakte de Britsche delegatie op dergelijke confe-

<sup>1)</sup> Vgl. de meening der Britsche regeering betreffende de ratificatie van het verdrag van Versailles, pag. 122.

<sup>2)</sup> v. Asbeck, pag. 255.

renties één geheel uit, maar voor het eerst in 1912 op de Radiotelegrafische Conferentie <sup>1)</sup>, daarna ook op de Conferentie ter regeling van de veiligheid op zee, 1913/1914, was de delegatie gesplitst en verschenen de vertegenwoordigers der zelfbesturende koloniën met eigen volmacht, „on behalf of the Dominion of Canada”, b.v.

Principieel was deze stap zeer belangrijk. Hierdoor immers ontstond de mogelijkheid, dat de Britsche Kroon in internationaal opzicht zich niet langer als een eenheid deed gelden. Gelet op de aangelegenheden, waarin dit plaats had, alsmede op het feit, dat de volmachten nog werden verstrekt en de ratificaties van de collectieve verdragen nog geschiedden door de Kroon op voordracht van de verantwoordelijke Britsche ministers, kon dit gevaar echter nog niet groot worden genoemd.

De ontwikkeling der koloniale bevoegdheden op het punt der eigenlijke buitenlandsche politiek vangt eerst later aan en is ook vóór het uitbreken van den wereldoorlog minder ver gevorderd. Toch mag hieromtrent het één en ander worden vermeld.

De volledige leiding der algemeene rijkspolitiek door Londen kon geruimen tijd reeds hierdoor behouden blijven, dat de lust in de koloniën om daarin te worden betrokken aanvankelijk niet groot was. Men gaf de voorkeur aan een afzijdige houding, vooral toen de verwikkelingen in het begin dezer eeuw steeds grooter werden en de internationale situatie steeds dreigender werd. Het optreden der koloniën bepaalde zich hoofdzakelijk tot het uitoefenen van critiek op het Londensche beleid in aangelegenheden, die ieder van haar speciaal aangingen. Het is niet moeilijk te raden, waar in Zuid-Afrika de kwesties lagen: <sup>2)</sup> het optreden der imperiale regeering jegens de aan de Kaapkolonie verwante Boerenrepublieken, de gedragingen van de British South Africa Company in het Noorden, de Duitsche vestiging in Zuid-West, dit alles had aanleiding gegeven tot groote meningsverschillen tusschen imperiale en koloniale regeering. Een ernstige kwestie deed zich ook voor bij het uitbreken van den Boerenoorlog: een sterke strooming in de Kaapkolonie propageerde de koloniale neutraliteit als eenig

<sup>1)</sup> Keith, *Responsible Government*, pag. 860.

<sup>2)</sup> Keith, *Responsible Government*, pag. 871.

middel om een burgeroorlog te ontgaan. Deze kwestie werd echter opgelost, doordat de Boeren de Kaapkolonie binnenvielen. Op de mogelijkheid van neutraliteit komen wij straks terug <sup>1)</sup>).

Toch kwam er in het begin van onze eeuw een verandering in deze houding der Dominions om zich tot de eigen aangelegenheden te beperken. De intensifieering van het internationale leven door de groote conferenties maakte een dergelijke houding onmogelijk. Vooral op de tweede Haagsche Vredesconferentie en de daaruit voortvloeiende Londensche Zeerechtsconferentie van 1908/9 kwamen tal van internationale kwesties ter sprake, waar de Dominions wel degelijk belang bij hadden en die door Engeland voor het geheele rijk, zonder raadpleging der koloniën werden behandeld. De Londensche Zeerechtsdeclaratie bleek in het geheel niet de instemming der koloniën te hebben en als gevolg hiervan diende Australië op de Imperiale Conferentie van 1911 een klacht in over het feit, dat de totstandkoming der Declaratie had plaats gehad, zonder dat de koloniën er in waren gekend.

Ook hier bleek nog eens, dat men zich geenszins met alle punten der Britsche buitenlandsche politiek wenschte in te laten, uit vrees in dat geval ook voor alle eventueele gevolgen daarvan mede-verantwoordelijk te worden. Raadpleging in dergelijke verstrekkende internationale overeenkomsten werd echter gewenscht geacht en zoo werd de volgende resolutie aangenomen: <sup>2)</sup>

- „a) that the Dominions shall be afforded an opportunity of consultation when framing the instructions to be given to the British delegates at future meetings of the Hague Conference, and that conventions affecting the Dominions provisionally assented to at that Conference shall be circulated among the Dominion Governments for their consideration; and
- b) that a similar procedure, when time and opportunity and the subject matter permit, shall as far as possible be used when preparing instructions for negotiation of other international agreements affecting the Dominions”.

De groei der bevoegdheden in buitenlandsche aangelegenheden doet de vraag rijzen, door welk koloniaal orgaan deze werden uitgeoefend. De oudere zelfregeerende koloniën (welke sinds de

<sup>1)</sup> Pag. 96.

<sup>2)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 874.



Imperiale Conferentie van 1907 Dominions werden genoemd), zooals Canada en Australië, waren in dit opzicht verder gevorderd dan de Unie: zij beschikten reeds vóór den oorlog over een ministerie van buitenlandsche zaken <sup>1)</sup>). In de South Africa Act is hieromtrent niets te vinden, maar de instructies aan den gouverneur-generaal belasten dezen met de zorg voor de buitenlandsche aangelegenheden der Unie. Verdere doorwerking van het parlementaire stelsel zou geleidelijk de parlementaire controle op de uitoefening van deze functie tengevolge hebben en de verantwoordelijkheid hiervoor verschuiven naar één der ministers, een proces, dat nader zal worden toegelicht.

Van een kolonialen diplomatieken dienst is voor den oorlog nog geen sprake. Toch is de kiem er voor reeds gelegd. Van oudsher hadden vooral weer Canada en Australië „trade commissioners” in verschillende landen, die dan echter nog niet consuls mochten worden genoemd. <sup>2)</sup>

Belangrijker is de omgekeerde figuur, de inderdaad consulaire vertegenwoordiging van vreemde staten in de Dominions. Hun werkzaamheden hebben zich in de practijk niet tot die van handelsagenten beperkt; in vele gevallen hebben zij als gezanten gefungeerd en hoewel een volledige diplomatieke status hun ten stelligste werd ontzegd, moet zelfs KEITH toegeven, dat hun positie semi-diplomatic was. De toelating van vreemde consuls heeft plaats door de imperiale regeering, die echter de goedkeuring der koloniale regeering vraagt, behalve in het geval van „consuls de carrière”.

Ten slotte mag nog worden gewezen op de zelfstandige onderhandelingen door koloniale ambtenaren bij het totstandkomen van handelstractaten en de koloniale delegaties naar de internationale conferenties. De directe aanraking met het buitenland is dus reeds een eind gevorderd.

Indirect ligt een mogelijkheid tot contact met het buitenland besloten in de regeling der defensie. In de min of meer zelfstandige

<sup>1)</sup> v. Asbeck, pag. 245, 246.

<sup>2)</sup> v. Asbeck, pag. 247.

Keith, Responsible Government II, pag. 861.

Eenzelfden functionaris hadden de Dominions in Engeland, sedert 1879 met den titel van High Commissioner. Zie Van Asbeck, pag. 173.

behartiging van dezen tak van publieken dienst ligt dan ook zeer zeker een aanwijzing voor den groei der koloniën in internationaal opzicht.

Bij het verleen van zelfbestuur was aan verbreking der militaire eenheid van het Britsche Rijk nog niet gedacht; 1) juist het feit, dat de politiek van emancipatie in de toekomst dit gevolg zou kunnen hebben, was een motief, op grond waarvan RUSSELL haar destijds had bestreden.

Gedurende langen tijd droeg de imperiale regeering behalve de verantwoordelijkheid voor de defensie ook nog de zeer zware financiële lasten er van. Als typisch attribuut van de uitvoerende macht berustte de zorg hiervoor bij de Kroon, die, wanneer het parlement eenmaal de gelden voor het lichten van troepen had toegestaan, in de organisatie en het gebruik der troepen geheel vrije hand had. Voor de geregelde troepenmacht bestond de verplichting te dienen, waar het rijksbelang dit vereischte. Was een gedeelte der troepen eenmaal voor de koloniën bestemd, dan lag het opperbevel hierover bij den gouverneur, die dan den titel droeg van Commander-in-Chief.

In het midden van de vorige eeuw werden de lasten van dit systeem voor het Vereenigd Koninkrijk echter te zwaar. Wanneer dan ook van die zijde het invoeren van self-government in de Kaapkolonie en later in Natal wordt gepropageerd, is dit juist met de bedoeling om van de financiële verplichtingen, die de behartiging der defensie voor Londen meebracht, af te komen. 2)

Behalve voor doeleinden van speciale imperiale beteekenis, zooals de vloothaven van Simonsbaai in de Kaap, zouden de imperiale troepen worden teruggetrokken, tenzij de koloniën ze bekostigden. In het andere geval zouden zij zelf voor de verdediging van haar territoir hebben te zorgen.

In Zuid-Afrika 3) werd het doel van dezen opzet echter maar zeer ten deele bereikt. Na de invoering van het self-government, zoowel in de Kaapkolonie in 1872, als in Natal in 1893, deden zich zulke groote moeilijkheden voor, niet alleen met de republieken, maar ook met de naturellen, dat in beide gevallen de imperiale

1) Keith, *Responsible Government II*, pag. 966 e.v.

2) Pag. 66.

3) Keith, *Responsible Government II*, pag. 972.

troepen bleven, waar zij waren en in 1899 aan Natal zelfs de toezegging van volledige ondersteuning in den dreigenden oorlog werd gegeven.

De ontwikkeling van de eigen weermacht, hoewel reeds vroeg begonnen, was door het feit, dat deze hoofdzakelijk uit vrijwilligers was samengesteld, niet voldoende geweest en pas onder de werking van de Zuid-Afrikaansche Defence Act, 1912, werd een algemeene dienstplicht voor de verdediging van de Unie ingesteld.

Onder het voordien geldende stelsel waren in Zuid-Afrika dus imperiale en koloniale troepen naast elkander aanwezig. Over de eerste berustte, zooals gezegd, het opperbevel bij den Hoogen Commissaris, die hiervoor jegens het moederland verantwoordelijk was; het gebruik van de laatste hing af van het ministerie, verantwoordelijk jegens het parlement.

Dit dualisme in de leiding heeft tot een ernstig conflict geleid tusschen den Hoogen Commissaris, Sir BARTLE FRERE, en den toenmaligen eersten minister, Sir J. C. MOLTENO in 1877—78.

Met de bedoeling de imperiale interventie te beperken (kenmerkend voor een tijd, waarin het self-government pas begon te werken), wilde laatstgenoemde de gerezen moeilijkheden met de Zoeloes door de koloniale troepen laten oplossen en werden er maatregelen genomen, als benoeming van officieren, enz. De Hooge Commissaris daarentegen hield vol, dat hij met een speciale verantwoordelijkheid was belast, waarbij hij zich kon beroepen op verschillende voorzieningen in wetten van de Kaapkolonie, die hem tot optreden aanleiding gaven. Hij slaagde er daarbij in een nieuw ministerie te vormen, dat op een parlementaire meerderheid steunde, zoodat het conflict daarmee was beëindigd. <sup>1)</sup>

De bevoegdheid van den kolonialen wetgever om voorzieningen te treffen voor het optreden der koloniale troepen buiten het territorium is reeds ter sprake gebracht. <sup>2)</sup> Zij steunde op de Imperial Army Act; tevens werd daarin geregeld, volgens welke bepalingen de krijgstucht moest worden toegepast, indien imperiale en koloniale troepen gezamenlijk buiten het territorium dienst zouden doen.

Afgezien van deze kwesties, die vooral betrekking hadden op

<sup>1)</sup> Pag. 76.

<sup>2)</sup> Pag. 80.

den dienst in oorlogstijd, strekte de zorg van de imperiale regeering over de lokale troepen zich niet verder uit dan tot het geven van advies aan de koloniale autoriteiten. <sup>1)</sup> Reeds in 1885 was opgericht het Colonial Defence Committee. Van de werking hiervan blijkt niet zoo veel, maar in het begin van de 20e eeuw kwam ook hierin een andere tendentie: in 1901 stichtte Lord BALFOUR het Committee of Imperial Defence, waarin het bestaande orgaan als sub-comité werd opgenomen en dat in 1904 een permanent secretariaat kreeg.

De Boerenoorlog had blijkbaar al aangetoond, dat eenheid in organisatie en leiding ook van de local forces noodzakelijk bleef, indien men hiervan eenig nut wilde trekken voor imperiale doeleinden. Pressie in dit opzicht kon weliswaar niet worden uitgeoefend, maar de adviezen van dit Comité bleken voor de practijk hun nut te hebben, vooral door het feit, dat ook Dominion-ministers hierin zitting konden nemen. Een nadere stap in deze richting was de instelling van een imperialen Generalen Staf, een instituut, waar officieren der koloniale troepen de krijgskunst konden bestudeeren en dat ook gereed stond met plannen en schema's voor speciale doeleinden; een stap, goedgekeurd door de Dominions op de Koloniale Conferentie van 1907, nader uitgewerkt op een sub-conferentie van 1909 en op de eerste Imperiale Conferentie van 1911.

Ofschoon de organisatie van de imperiale vloot minstens zooveel internationale kwesties meebrengt als de verdediging te land, kunnen wij op dit punt kort zijn, aangezien hiervan vóór den wereldoorlog voor Zuid-Afrika nog geen sprake was. Stelde reeds een imperiale wet van 1865 de mogelijkheid open ook hiervoor zelfstandig zorg te dragen, slechts Australië heeft zich op dit gebied bewogen, en voor het overige bleef de zorg rusten op de imperiale regeering. Slechts een lage financieele subsidie van de Kaap en Natal wijst op eenige medewerking in dit opzicht. En ofschoon de met dit punt samenhangende kwesties op de koloniale en imperiale conferenties wel ter sprake zijn gebracht en deze besprekingen zeer zeker haar invloed op den status der dominions hebben gehad, moge hierover voor Zuid-Afrika worden gezwegen. Pas bij de Defence Act 1912 nam de Unie de zorg op zich voor het in het leven roepen van een Zuid-Afrikaansche divisie „of the Royal Naval Volunteer Reserve”.

<sup>1)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 975.

Ook hieruit blijkt, dat dit slechts een tegemoetkoming was en dat leiding, toezicht en organisatie bleven bij de Imperial Royal Navy in dienst van de Britsche regeering.

De Dominions, zooals de self-governing colonies sedert de koloniale conferentie van 1907 werden genoemd, verkeerden dus in hun verhouding tot het buitenland in deze positie: Aan den eenen kant achtten zij zich niet langer zonder meer gebonden door de buitenlandsche politiek der Britsche regeering; aan den anderen kant had juist de Britsche regeering hen genoodzaakt, te voorzien in de verdediging van hun gebied tegen het buitenland. De vraag rijst ten slotte, welken invloed deze stand van zaken had op de uitoefening van het recht om oorlog te verklaren.

Het stond vast, dat geen Dominion dit recht nog zelfstandig vermocht te hanteeren. Ieder gewelddadig optreden van een Dominion tegenover een vreemde mogendheid zou zonder twijfel de imperiale regeering in het geschil betrekken. Deze zou de handelwijze van het Dominion kunnen te niet doen, door bijv. schadevergoeding aan te bieden. Ondersteunde zij echter de actie der koloniale regeering, dan zou een oorlogsverklaring van haar moeten uitgaan en zou het geheele Britsche Rijk in dien oorlog zijn betrokken. <sup>1)</sup>

Evenzeer stond het vast, dat ook in de oorlogen, waarin Engeland zelf zou worden gewikkeld, ook al was geen der Dominions hierbij speciaal betrokken, het geheele Rijk als oorlogvoerende partij moest worden beschouwd.

Omstreeks 1870 waren in Australië pogingen in het werk gesteld om aan deze consequentie te ontkomen. <sup>2)</sup> Een sterke strooming onder leiding van Sir GAVAN DUFFY propageerde destijds de idee van een permanente koloniale neutraliteit. De Australische motieven hiervoor behoeven niet te worden toegelicht. De onmogelijkheid om de hiertoe gedane voorstellen te verwezenlijken, is eveneens duidelijk. Een dergelijke positie zou een dusdanige bevoordeeling van Engeland beteekenen, dat geen andere staat, waarmede Engeland eventueel in oorlog zou geraken, haar zou

<sup>1)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 340.

<sup>2)</sup> Hiervoor: H. L. Hall, *Australia and England, A Study in Imperial Relations*, 1934, pag. 103 e.v.

erkennen. De koloniën zelf zouden als gevolg daarvan niet mogen worden aangevallen, terwijl de handel met het moederland ongestoord zou blijven. En ten slotte zouden de koloniën in bijzondere omstandigheden toch nog kunnen besluiten het moederland daadwerkelijk bij te staan. Dat de pogingen op niets uitliepen en ook niet werden herhaald, valt dus niet te verwonderen.

Een andere vraag is, welke feitelijke gevolgen een Britsche oorlogsverklaring voor de Dominions zou hebben.<sup>1)</sup> Het feit, dat zij aan aanvallen waren blootgesteld, zou hen in ieder geval noodzaken zich hiertegen te wapenen. Betrof het echter een gelocaliseerden oorlog, waarbij de kans van te worden aangevallen voor de meeste van hen uiterst gering zou zijn, dan hing het geheel van hen af, of zij hun koloniale troepen ter beschikking der imperiale regeering zouden stellen; de verplichting hiertoe kon hun niet door Londen worden opgelegd.

In den Boerenoorlog heeft deze hulpverlening door Canada plaats gehad; sedert dien was echter de internationale politieke situatie allesbehalve verbeterd en werd de kwestie steeds meer naar voren gebracht.

In het Canadeesche Parlement drukte de Premier, Sir W. LAURIER zich in 1910 aldus uit: „Does it follow because we are exposed to attack that we are going to take part in all the wars of the Empire? No. We shall take part if we think proper: we shall certainly take part if our territory is attacked.”<sup>2)</sup>

Dezelfde opvatting, die wel wordt genoemd: de leer van de passieve oorlogsvoering, verdedigde hij op de Imperiale Conferentie van 1911. Bij de uitlegging der bovengenoemde resolutie van deze conferentie, waarbij aan de Dominions door de Britsche regeering de toezegging was gedaan in belangrijke internationale aangelegenheden tijdig te worden geraadpleegd, moet dan ook met deze opvatting rekening worden gehouden en deze bepaalde ten slotte ook de verhoudingen bij het uitbreken van den wereldoorlog.

<sup>1)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 341.

<sup>2)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 344.

§ 5. *Imperial Co-operation tot den Wereldoorlog.*

De hierboven weergegeven ontwikkeling van de zelfstandige bevoegdheden der Britsche koloniën, eerst ten opzichte van de interne aangelegenheden, gaandeweg ook van de buitenlandsche zaken, gaf zeer gegronde redenen tot de veronderstelling, dat aan dezen ontwikkelingsgang geen einde zou komen, voordat de zelfstandigheid in alle opzichten volledig zou zijn. Vooral wanneer men deze ontwikkeling beschouwt in verband met den gang van zaken in andere koloniale gebieden, zooals de Vereenigde Staten en de Zuid-Amerikaansche Staten, valt het moeilijk, gronden aan te voeren, waarop de imperiale regeering in Londen een „tot hier toe en niet verder” zou kunnen baseeren; nog moeilijker is het een niet willekeurig punt te noemen, waarop een zoodanige geleidelijke ontwikkeling zou kunnen worden gestuit, daar iedere dan ontstane toestand steeds halfslachtig en dientengevolge onbevredigend zou zijn en tot voortdurende competentiegeschillen aanleiding zou blijven geven.

Een andere kwestie is echter deze, of met de uiteindelijke verkrijging van die zelfstandigheid alle banden met het moederland en de zusterkoloniën zouden worden verbroken en de onderlinge betrekkingen der deelen van het Britsche Rijk dus voortaan uitsluitend zouden worden geregeld als tusschen bevriende staten. Let men voor het antwoord op deze vraag wederom op de ervaring met de genoemde andere koloniale gebieden opgedaan, dan zal men geneigd zijn dit bevestigend te doen luiden.

Het doel van deze paragraaf is, na te gaan of in de periode tot den wereldoorlog feiten zijn te vinden, die een dergelijke conclusie althans voorbarig maken, of er m.a.w. nog een mogelijkheid is, die tusschen afhankelijkheid en separatisme in ligt; een vorm, die niet noodzakelijk met één van de bekende vormen van statenverbindingen behoeft samen te vallen, wanneer het maar een rechtsverhouding is, die den inhoud er van bepaalt.

Bij de behandeling van de totstandkoming van het zelfbestuur in de Kaapkolonie bleek reeds, dat als bezwaar tegen de invoering werd aangevoerd, dat koloniale autonomie een contradictio in ter-

minis was en dat deze tot niets anders dan volledige onafhankelijkheid kon leiden. <sup>1)</sup>

Dat die onafhankelijkheid geenszins de bedoeling was van hen, die dit stelsel oorspronkelijk propageerden, staat buiten twijfel. Het Durham-rapport ontstond onder den drang van moeilijkheden in Canada, juist met de les van de vroegere Britsche koloniën in Amerika voor oogen; dus zeer kennelijk met het doel een onafhankelijkheidsverklaring tegen te gaan.

Wat men ook op de formuleering van de meermalen besproken restricties kan hebben aan te merken, zij beoogen zeer stellig de banden tusschen de koloniën en het moederland te behouden.

De taal van Lord ELGIN, een schoonzoon van Lord DURHAM, den gouverneur van Canada, door wien dit stelsel voor het eerst werd toegepast, is niet minder duidelijk: <sup>2)</sup> „You must renounce the habit of telling the Colonies that the Colonial is a provisional existence. You must allow them to believe that, without severing the bonds which unite them to Great Britain, they may attain a degree of perfection, and of social and political development, to which organized communities of free men have a right to aspire.”

De Britsche politiek uit den tijd, waarin dit stelsel begon te werken, was echter ten zeerste geschikt om het juist toe te passen met de bedoeling de banden tusschen moederland en koloniën aanmerkelijk te verslappen en zelfs de uiteindelijke consequenties hiervan te aanvaarden, zonder zich veel te bekommeren om de positieve zijde er van, n.l. het ontwikkelen van de zelfstandigheid der koloniën met verantwoordelijkheidsbesef tegenover het moederland.

Koloniale expansie was in het begin van de 2e helft der 19e eeuw, den tijd, waarin de leer van de Manchester School doordrong, allerm minst populair; althans niet bij de leidende staatslieden.

Wat Zuid-Afrika betreft, liggen de voorbeelden hier voor het grijpen: de halfslachtige wijze, waarop tegen de Trekkers werd geageerd, culmineerend in de Conventies van Zandrivier en Bloem-

---

<sup>1)</sup> Pag. 67.

H. E. Egerton, *A Short History of British Colonial Policy*, 9th. ed., revised by A. P. Newton, 1932, pag. 259.

<sup>2)</sup> Egerton, pag. 265.

Kennedy, pag. 509.



fontein met haar niet doordachte consequenties;<sup>1)</sup> de wijze, waarop Sir GEORGE GREY in zijn federatieplannen werd tegengewerkt,<sup>2)</sup> enz. Uitvloeisels van deze houding zijn eveneens de motieven, waarop, zoowel in de Kaapkolonie als in Natal, responsible government werd ingevoerd, n.l. de wensch om het moederland te bevrijden van de hooge kosten der imperiale troepen in koloniale gebieden.<sup>3)</sup> En ook het motief, op grond waarvan daarna door CARNARVON aan de Zuid Afrikaansche Koloniën de federatiepolitiek wordt opgedrongen, is vooral de zucht om de imperiale interventie in de tallooze moeilijkheden aanzienlijk te kunnen beperken.<sup>4)</sup>

Komt in feiten als deze vooral het negativisme van de toenmalige Britsche politiek tot uiting, ook de positieve leus van die dagen, de vrijhandel, was allerminst geschikt om de banden met de koloniën nauwer aan te halen.

Tot dusverre was het bezit van koloniën vooral van belang geweest voor den handel van het moederland. In- en uitvoerbepalingen der koloniale gebieden werden door Engeland vastgesteld, hun handel met andere landen werd door de Navigatie-wetten beheerscht. Door al deze regelingen zonder meer een streep te halen, zou een daad zijn, die de verhouding tusschen moederland en koloniën principieel en feitelijk volkomen zou wijzigen. Niettemin, de golf van vrijhandelsenthousiasme liep omstreeks het midden van de vorige eeuw zoo hoog, dat men voor die daad niet terugdeinsde. Lord GREY, de toenmalige minister, wiens uitlating, dat „every form of monopoly must curse him that takes as well as him that gives”,<sup>5)</sup> de stemming wel typeert, nam haar voor zijn rekening: de rechten, geheven op den invoer in Engeland van buitenlandsche suiker, werden afgeschaft<sup>6)</sup> omgekeerd werden de koloniën in staat gesteld om buitenlandsche goederen op dezelfde voorwaarden als Britsche in te voeren en in 1849 werden de Navigatie-wetten ingetrokken.

Het bleef echter niet bij het ontbinden van deze handelsbetrek-

<sup>1)</sup> Pag. 28.

<sup>2)</sup> Pag. 29.

<sup>3)</sup> Pag. 66.

<sup>4)</sup> Walker, History, pag. 355.

<sup>5)</sup> Egerton, pag. 285.

<sup>6)</sup> Egerton, pag. 286; suiker was een van de voornaamste uitvoerproducten uit West-Indië: Egerton, pag. 283.

kingen met de koloniën, want, wat men niet had verwacht en wat ook geenszins de bedoeling van deze maatregelen was geweest, de koloniën op haar beurt gingen zich wapenen tegen haar nieuwe mededingers. Tot dusverre waren zij onderworpen geweest aan de Britsche wetgeving, die haar alleen toestond op buitenlandsche goederen boven de voorgeschreven tarieven nog een koloniaal tarief te heffen, tenzij dit in strijd was met tractaatsbepalingen. Nu de Britsche regeering zelf de banden losmaakte, was men van meening, dat er op dit punt volledige bewegingsvrijheid bestond, ook weer, tenzij deze in strijd was met tractaten. De bedoeling van de Britsche regeering was echter allermint geweest deze autonomie te erkennen, maar ook aan de koloniën den zegen van het vrijhandelsstelsel deelachtig te doen worden, m.a.w. zij bleef de handelspolitiek van de koloniën bepalen. „When Parliament adopted Free Trade it did not abdicate the duty and the power of regulating the Commercial policy not only of the United Kingdom, but of the British Empire”, aldus Lord GREY. 1) Er was dus alleen nog maar toegestaan bestaande tarieven te verlagen, opdat de vrijhandel zooveel mogelijk werd benaderd.

Er deden zich spoedig eenige geschillen voor, maar eerst toen Canada in 1859 een beschermenden maatregel nam, liep dit geschil hoog. 2) De Britsche regeering overwoog gebruik te maken van haar bevoegdheid tot disallowance, maar toen werd haar op weinig dubbelzinnige wijze te kennen gegeven, dat de kolonie zich daaraan niet in het minst zou storen.

Mr. A. GALT, de Canadeesche minister, betoogde:

„Self-government would be utterly annihilated, if the views of the Imperial Government were to be preferred to those of the people of Canada. It is, therefore, the duty of the present Government to affirm the right of the Canadian Legislature to adjust the taxation of the people in the way they deem best, even if it should unfortunately happen to meet the disapproval of the Imperial Ministry. Her Majesty cannot be advised to disallow such Acts, unless her advisers are prepared to assume the administration of the affairs of the Colony irrespective of the views of its inhabitants.”

Hierdoor was niet alleen de eenheid verbroken op een punt, waarop deze, weliswaar eenzijdig opgelegd, steeds had bestaan,

1) Egerton, pag. 288.

2) Keith, Responsible Government II, pag. 929.

Egerton, pag. 289.

Vorster, pag. V.

maar tevens was de tegenstelling der belangen nu wel duidelijk komen vast te staan.

Over de politiek der Britsche regeering omstreeks 1860—1870, om de imperiale troepen geleidelijk uit de verschillende koloniën terug te trekken, waardoor deze zelf verantwoordelijk werden voor haar verdediging (ter zee werden zij daartoe in de gelegenheid gesteld door de wet van 1865, die het inrichten van een koloniale vloot mogelijk maakte), is in de vorige paragraaf reeds gesproken. Tezamen gezien met de hier genoemde verbreking der fiscale eenheid, was inderdaad de vraag gewettigd, of de band met het moederland nu maar niet geheel moest worden verbroken. Het eenige voordeel, dat van die verbinding nog het gevolg was, n.l. de bescherming tegenover het buitenland, werd b.v. in Australië toen al in het geheel niet meer als zoodanig opgevat. Integendeel, men vreesde elk oogenblik door de imperiale politiek, waarop men geen invloed had, in een oorlog te kunnen worden betrokken. Dat het separatisme daar werd gepropageerd, <sup>1)</sup> ook wel in den vorm van een permanente neutraliteit t.o.v. het buitenland, <sup>2)</sup> valt dan ook niet te verwonderen.

In dien vergevorderden staat van ontbinding van het Britsche Rijk ontstaat dan echter de reactie op het laissez-aller. Het feit, dat langzamerhand ook andere groote mogendheden koloniale expansie zoeken en weten te vinden en de vrees, dat daardoor de opperheerschappij van Engeland ter zee wel eens in gevaar zou kunnen komen, zou voor Engeland reeds genoeg geweest zijn om aan de koloniën, die het bezat, meer waarde te gaan hechten. De moreele knak, dien het Engelsche zelfbewustzijn na de eerste annexatie van de Transvaal in den slag op Majuba-Hill ondervond, mag, ook al is dit een op zich zelf staand feit, in verband met de nieuwe tendenties niet worden onderschat.

Vergelijkt men DISRAELI's uitspraak van 1852: <sup>3)</sup> „these wretched colonies will all be independent in a few years and are a millstone round our neck” met zijn denkbeelden van omstreeks 1872, dan blijkt de ontwikkelingsgang van nieuwe politieke denkbeelden wel duidelijk. Hij levert dan critiek op de wijze, waarop het self-govern-

<sup>1)</sup> Hall, *Australia and England*, pag. 71 e.v.

<sup>2)</sup> Hall, pag. 103 e.v.; boven pag. 96.

<sup>3)</sup> Keith, *Responsible, Government II*, pag. 1156.

ment was ingevoerd, n.l. dat hierdoor slechts de desintegration van het British Empire werd in de hand gewerkt <sup>1)</sup>. Daar stelde hij tegenover, dat: „Self-government ought to have been conceded as part of a great policy of Imperial consolidation. It ought to have been accompanied by an Imperial tariff, by securities for the people of England for the enjoyment of unappropriated lands and by a military code.”

Hieruit proeft men den geest van het moderne imperialisme; zonder dat het de verleening van het self-government op zich zelf wil teniet doen, wil het deze toch alleen maar beschouwen als middel, waardoor de koloniën voor het Imperium in zijn geheel beter zouden functionneeren, denkbeelden, die wij reeds bij Sir GEORGE GREY hebben leeren kennen.

Aan een teruggang op den weg van het self-government werd in het geheel niet gedacht. Er werden middelen beraamd, waardoor de koloniën meer in de algemeene rijkszaken zouden kunnen worden betrokken en de imperiale eenheid op een andere basis dan de afhankelijkheid van het parlement te Londen zou kunnen worden hersteld.

En zoo ontstond omstreeks 1880 een beweging, die deze kwesties in den vorm van een Imperiale Federatie wilde oplossen. De federatiegedachte hing destijds in de lucht: In Duitschland en Italië was een centrale regeering gevormd en deze landen ontwikkelden zich tot mogendheden, waarmede ernstig rekening moest worden gehouden. De belangrijke rol, die Canada op elk gebied ging spelen en die dit Dominion tevens tot wegbereider maakte voor de andere koloniën in haar strijd om volledig zelfbestuur, was zeer zeker het gevolg van het feit, dat de deelen hiervan reeds in 1867 onder een centraal bestuur waren gebracht. Voor Australië en Zuid-Afrika waren federatieplannen aan de orde van den dag, ook al zou de verwezenlijking hiervan nog geruimen tijd duren. Kon het anders, dan dat men voor de oplossing van de imperiale moeilijkheden ook tot dezen vorm zijn toevlucht nam? <sup>2)</sup>

Het is zeer gemakkelijk, achteraf, de voorbarigheid van dergelijke plannen aan te toonen. Inderdaad worden de bezwaren, die zich

<sup>1)</sup> Egerton, pag. 311.

<sup>2)</sup> Egerton, pag. 393 e.v.

Keith, Responsible Government II, pag. 1157 e.v.

bij iederen federatieven regeeringsvorm voordoen, n.l. de voortdurende moeilijkheden tusschen centrale en lagere regeeringen, nog belangrijk vergroot door het feit, dat de deelen van het Imperium ver uiteenliggen, zoodat de toepassing van dezen vorm hierop, op theoretische en praktische gronden afdoende kan worden bestreden <sup>1)</sup>. Licht echter niet in ieder voorstel tot hervorming van een dergelijke organisatie, daar het met zulke groote factoren werkt, iets gewaagds?

Hoe het ook zij, deze federatiebeweging behoudt voor altijd de verdienste, dat zij voor het eerst de consequenties van de steeds grooter wordende zelfstandigheid der koloniën heeft willen aanvaarden, niet door de goedkoope oplossing van het laissez-aller, maar door de erkenning, dat slechts samenwerking der deelen op gelijken voet onderling en met het moederland hier een nieuwe eenheid zou kunnen scheppen.

Op haar credit staat dan ook de eerste, onofficieele conferentie van vertegenwoordigers der koloniën met die van Engeland, in 1887 bijeengeroepen, ter gelegenheid van het gouden jubileum van Koningin VICTORIA <sup>2)</sup>. De federatiebeweging zelve kreeg hiermede tegelijk een beslissenden klap, die haar geruimen tijd van het tooneel deed verdwijnen, maar de samenkomst werd, met andere programmapunten, herhaald, waardoor het eenige belangrijke, wat door federatie had kunnen worden bereikt, feitelijk was verwerkelijkt, zij het niet onder het gezag van een imperiale constitutie.

Merkwaardiger en belangrijker n.l. dan die van 1887, was de Koloniale Conferentie van 1894 te Ottawa, gehouden op uitnoodiging der Canadeesche regeering; merkwaardiger, omdat het hier gold een bijeenkomst van officieele afgevaardigden der verschillende koloniale regeeringen, waarbij de vertegenwoordiger van het moederland eigenlijk slechts aanwezig was, om van zijn instemming te doen blijken; belangrijker om het programma.

Het voornaamste punt hiervan had weer betrekking op den interkolonialen handel. Daar de Britsche regeering stug volhardde in haar vrijhandelspolitiek, besloten de koloniën inter se tot het heffen van preferentieele rechten over te gaan, wel een bewijs, dat

<sup>1)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 498.

<sup>2)</sup> Keith, *Responsible Government II*, pag. 1176.

de koloniën het belang van inter-imperiale betrekkingen terdege in-  
zagen. De desbetreffende resolutie laat aan duidelijkheid niets te  
wenschen over <sup>1)</sup>):

„Whereas the stability and progress of the British Empire can be  
best secured by drawing continually closer the bonds that unite the  
Colonies with the Mother Country, and by a continuous growth of a  
practical sympathy and co-operation in all that pertains to the common  
welfare. And whereas this co-operation can in no way be more effect-  
ually promoted than by the cultivation and extension of the mutual  
and profitable interchange of their products. Therefore. . . . this Con-  
ference records its belief in the advisability of a customs arrangement  
with Great Britain and her Colonies, by which trade within the Empire  
may be placed on a more favourable footing than that which is carried  
on with foreign countries.

. . . . that until the Mother Country can see her way to enter into  
customs arrangements with her Colonies, it is desirable that, when  
empowered so to do, the Colonies of Great Britain. . . . take steps to  
please each other's products on a more favourable customs basis than  
is accorded to the like products of foreign countries.”

Het moederland werkte echter niet mede. Het was gebonden  
door de reeds genoemde handelsverdragen met België en Duitsch-  
land uit de zestiger jaren, die aan de goederen dier landen nationale  
behandeling toekenden <sup>2)</sup>). Het verwachtte grootere nadeelen van  
de annuleering van deze handelsverdragen, dan van het niet ver-  
krijgen van preferentie in zijn koloniën. Voor Canada was dit aan-  
leiding om zelfstandig Deutsche goederen aan hooge invoerrechten  
te onderwerpen, wat een tarievenstrijd tengevolge had, die tot 1910  
duurde <sup>3)</sup>).

Moeilijk vereenigbaar met den geest, die uit bovenstaande reso-  
lutie bleek, is de eenzijdige regeling van de imperiale handels-  
politiek, zooals deze blijkt uit een despatch van minister Lord  
RIPON van 1895 <sup>4)</sup>): In de eerste plaats mocht aan geen vreemden  
staat een tarief worden aangeboden, dat niet onmiddellijk aan alle  
andere landen, die onder de meestbegunstigingsclausule vielen,  
werd toegekend; ten tweede: iedere concessie, aan een vreemden  
staat verleend, moest onmiddellijk en volkomen aan ieder deel van  
het Britsche Rijk worden gedaan op grond van de veronderstelling,  
dat geen deel van het Empire een ander deel minder gunstig zou  
willen behandelen dan een vreemd land; ten derde, geen kolonie

<sup>1)</sup> Egerton, pag. 396.

<sup>2)</sup> Pag. 85.

<sup>3)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 850.

<sup>4)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 855.

behoorde een gunst te aanvaarden van een vreemden staat, die den handel van het Vereenigd Koninkrijk of van een ander rijkdeel ernstig zou benadeelen. Ook hieruit blijkt duidelijk de bedoeling om het Britsche Rijk voor de handelspolitiek als één geheel te beschouwen, maar deze eenheid wordt dan wel heel eenzijdig opgedrongen.

De wijzgingen in de handelspolitiek kwamen echter snel: de zooeven genoemde tractaten werden na de koloniale conferentie van 1897 toch geannuleerd en na den Boerenoorlog was het minister CHAMBERLAIN, die voor de zaak van de imperiale preferenties zeer heeft geijverd, <sup>1)</sup> ofschoon deze handelwijze zijn aftreden tot gevolg had en de Britsche regeering pas gedurende den wereldoorlog tot de verleening hiervan is overgegaan.

Kan men deze handelspolitiek beschouwen als het eerste punt, waarover door gezamenlijke besprekingen op voet van gelijkheid een resultaat is verkregen en waardoor de band tusschen de deelen van het Imperium weer eenigszins werd versterkt, de beteekenis in laatstgenoemd opzicht mag men niet overschatten. De bedoeling der voorstanders, zooals de Canadeesche regeering, was vooral: zekerheid te hebben omtrent de positie tegenover de andere deelen van het Imperium en tegenover het buitenland de handen vrij te hebben. Verdere politieke toenadering was niet beoogd.

Deze kwam door andere oorzaken. Van het begin af hebben ook defensiekwesties een onderwerp van bespreking uitgemaakt op de koloniale conferenties. De Boerenoorlog stelde eindelijk de innerlijke kracht van het Imperium op de proef, met het in zekeren zin verrassende resultaat, dat de eenheid der deelen boven twijfel kwam te staan. Weliswaar was het de bedoeling van de Kaapkolonie geweest neutraal te blijven, maar nadat de Boeren waren binnengevallen, was hiervan geen sprake meer. De hulp, door de andere koloniën verschaft, was onverplicht en spontaan. Het kon niet anders, of deze houding moest na afloop van den oorlog gevolgen hebben voor de onderlinge verhoudingen. Voorloopig bleek dit echter alleen uit de wijze, waarop op instigatie van Lord BALFOUR de Dominions meer en meer werden betrokken in de imperiale defensie, zoowel op de volgende conferenties, als-

---

1) Egerton, pag. 103.

ook door het instellen van het reeds genoemde Imperial Defence Committee en den imperialen Generalen Staf.

De toenemende medezeggenschap der koloniën in de buitenlandsche politiek is eveneens reeds besproken. Ook hierbij was vooral de methode, volgens welke deze tot uiting kwam, van belang. De toezegging in 1911 van tijdige consulatie, voorloopig nog welwillend van bovenaf, gaandeweg op voet van gelijkheid, legt eveneens vooral den nadruk op de gemeenschappelijke behartiging dezer aangelegenheden.

Bij de behandeling van verschillende punten bleek het streven naar een dergelijke methode. Het verrassende daarbij is, dat men niet tevreden was met incidenteele raadpleging of bespreking op bepaalde punten, maar dat in het begin van deze eeuw weer tal van voorstellen werden gedaan om de organisatie van het Britsche Rijk, waar het als eenheid moest optreden op dien nieuwen voet van gelijkheid der deelen, zoo systematisch mogelijk in te richten en haar een permanent karakter te geven.

De koloniale conferentie van 1902 verklaarde zichzelf periodiek en zou voortaan minstens om de vier jaar bijeenkomen. Hierna kwamen de voorstellen om haar om te zetten in een Imperial Council,<sup>1)</sup> waarmede de federatiebeweging weer opdook. Het resultaat was, dat de Koloniale Conferentie in 1907 werd omgezet in de Imperial Conference; de samenstelling hiervan werd geregeld en een permanent Secretariaat ingesteld. Zonder zich in theorie over de constitutioneele eenheid van het Rijk te verdiepen, versterkte men het nieuwe Rijksorgaan, dat hierdoor meer gezag kreeg dan wanneer het precies in een papieren constitutie had moeten passen. Het aantal onderwerpen, dat ter sprake werd gebracht, nam hand over hand toe, maar critiek hierop bleef niet uit en gaandeweg groeide het besef, dat er scheiding moest worden gemaakt, tusschen wat op internationale conferenties kon worden besproken (post, telegraaf, auteursrecht, enz.) en wat van strikt rijksbelang was; in dien tijd, meer nog dan gewoonlijk, de defensie.<sup>2)</sup> Zaken, die geen uitstel gedoogden en zaken van minder

<sup>1)</sup> Keith, *Responsible Government II*, pag. 1181.

<sup>2)</sup> Keith, *Imperial Unity*, pag. 536.



belang werden verschoven naar „subsidiary conferences”, zooals de Naval and Military Conference van 1909, enz.

Het ligt voor de hand, dat een vierjaarlijksche conferentie van ministers, hoe belangrijk deze op zich zelf mocht zijn, niet voldoende was voor de dagelijksche leiding van de buitenlandsche politiek van het Imperium. Naar andere mogelijkheden tot het verkrijgen van contact werd gezocht: particuliere tusschentijdsche bezoeken van ministers waren als zoodanig nuttig; ook is getracht de rol van de Hooge Commissarissen der Dominions in Londen, die hier oorspronkelijk slechts functies voor handelsdoeleinden bekleedden, uit te breiden. <sup>1)</sup> Tegen deze methode werd echter als bezwaar aangevoerd, dat de wijze, waarop deze functionarissen werden benoemd, niet de minste waarborgen inhield voor het samenvallen van hun denkbeelden met die der koloniale regeeringen.

Verder ook was het de imperiale regeering veelal te doen om de oogenblikkelijke opinie van de koloniën, die ambtenaren niet konden weergeven. Een voorstel, dat in dit opzicht veel nut kon afwerpen, was dat van de imperiale regeering aan de Dominions, in 1912 gedaan, n.l. om een lid van het ministerie in Londen te doen verblijf houden. Een voorstel, waarop echter nog maar aarzelend is ingegaan, ofschoon hier weer een nieuwe koers uit blijkt, waardoor b.v. de positie van den gouverneur in de koloniën opnieuw zou worden verzwakt.

Wat echter uit al deze plannen, voorstellen en maatregelen blijkt, is de methode van co-operatie, zooveel mogelijk op voet van gelijkheid, ter behandeling van die aangelegenheden, die van algemeen belang zijn voor de deelen van het Britsche Rijk.

Het is dit stadium, waarvan de geschiedenis van vroegere koloniale gebieden geen voorbeelden vermag te geven. De periode vóór den wereldoorlog is in dit opzicht evenwel nog een periode van zoeken en tasten, van een imperiaal statuut is nog geen sprake, zelfs al stelt het Britsche constitutioneele recht zich met een minimum van formulering tevreden.

Beter dan nu reeds conclusies te trekken, doen we dan ook met de ontwikkeling, zoowel naar volledige zelfstandigheid, als van de

<sup>1)</sup> v. Asbeck, pag. 174.  
Keith, Imperial Unity, pag. 536.

nieuwe vormen van co-operatie, te volgen, om te kunnen nagaan, of de beweging, waarvan wij hier de symptomen hebben weergegeven, voldoende levensvatbaarheid had, om met eenig gezag te kunnen worden gesteld tegenover die van de verdere afbreukeling van het Britsche Rijk.

---

## DERDE HOOFDSTUK.

### DE ONTWIKKELING VAN HET ZELFBESTUUR SEDERT DEN WERELDOORLOG.

#### § 1. *De rol der Dominions in den wereldoorlog; de groei van hun buitenlandsche betrekkingen tot 1926.*

Hoezeer de omvang der bevoegdheden der koloniale regeeringen zoowel in interne als in externe aangelegenheden sedert de invoering van het self-government was toegenomen, van een principieel nieuw statuut der Dominions was bij het uitbreken van den wereldoorlog nog geen sprake. Daarvoor was vooral hun positie in buitenlandsch opzicht nog niet voldoende afgebakend. Mocht de ontwikkeling der bevoegdheden op handelsgebied in dit opzicht den weg wijzen, een feit is het, dat op het gebied der algemeene buitenlandsche betrekkingen nog slechts de eerste schreden waren gedaan.

Het tempo nu, waarin deze weg verder zou worden bewandeld, is aanmerkelijk versneld door het uitbreken van den wereldoorlog en de wijze, waarop de Dominions hieraan hebben deelgenomen. Voor de eischen van de practijk gesteld, is men er aan den eenen kant in geslaagd een oplossing te vinden voor de moeilijkheid om een gemeenschappelijke politiek, gebaseerd op voortdurend onderling overleg, door dikwijls afzonderlijke actie ten uitvoer te leggen. Aan den anderen kant deden de Dominions door hun deelnemen eens en voor al hun intrede in de wereldpolitiek, die ver uitging boven hun eigen belangen en waarvoor zij, zeer begrijpelijk, steeds een zekeren afkeer aan den dag hadden gelegd. Dit feit bracht mede, dat zij na afloop van den oorlog als zelfstandige grootheden hun stem konden doen hooren en in het buitenland als zoodanig erkenning verkregen, onafhankelijk van hun constitutioneele verhouding tot Engeland.

Dat deze nog van grooten invloed was, komt wel duidelijk uit door de wijze, waarop de oorlog begon en waarop de Dominions er in werden betrokken. Nergens blijkt er eenige twijfel te bestaan omtrent het feit, dat de Britsche oorlogsverklaring aan Duitschland,

gevolgd door die aan de andere centrale mogendheden, de overzeesche gebieden rechtens en feitelijk bond, hen tegenover de Britsche vijanden in de positie van tegenpartij plaatste, hun grondgebied aan aanvallen blootstelde en tot gevolg had, dat hun onderdanen en schepen zich de uit het oorlogsrecht voortvloeiende behandeling moesten laten welgevalen.

Zou dus reeds de verdediging van deze eigen belangen hen zonder twijfel hebben genoodzaakt actief aan den oorlog deel te nemen, in veel meerdere mate werden zij er in betrokken, toen alle Dominions zich, onverplicht, achter het moederland bleken te scharen en hun eigen defensie-apparaat ter beschikking van de zaak der Geallieerden stelden.

Het is dit initiatief, waardoor van het begin af hun invloed op de vredesvoorwaarden vaststond, dat hen daarna een stem heeft gegeven in de imperiale oorlogsleiding en dat hun ten slotte een zelfstandige plaats in de vredesonderhandelingen heeft verschaft.

De activiteit van Zuid-Afrika uitte zich dadelijk na het uitbreken van den oorlog in de campagne, die tegen Duitsch Zuidwest-Afrika werd ingezet, een daad, die in de Unie zelf een ernstigen opstand tot gevolg had. Daar het hier een aangrenzend vijandelijk gebied gold, het eenige geval, waar Britsch en vijandelijk gebied aan elkaar grensden, zou men theoretisch kunnen volhouden, dat het er hier om ging een te verwachten aanval uit dat gebied te voorkomen en dat hier dus sprake was van verdediging van eigen belangen. Dit wordt echter door niemand volgehouden.

Ook de zucht naar eigen expansie mag hier niet als doel worden gezien, ofschoon de gelegenheid om invloed te kunnen uitoefenen in een naburig gebied, dat destijds door een min of meer slappe houding, hetzij van de imperiale regeering, hetzij van die der Kaapkolonie, in handen van een vreemde mogendheid was gevallen, zeker niet onwelkom was.

Het hoofdmotief <sup>1)</sup> echter van de campagne was de in-bezittingneming van de telegrafische installaties der Duitschers, die vooral voor de Britsche vloot een gevaar vormden. Van het begin af stond dan ook vast, dat de verovering zou plaats hebben in naam van de

<sup>1)</sup> Keith, War Government of the British Dominions, pag. 113.  
Walker, History, pag. 556.

imperiale regeering en het gebied tot haar beschikking zou worden gesteld. 1) Dit alles blijkt verder uit de voor de Duitschers weinig strenge voorwaarden 2), waarop de overgave plaats had en waarop in het moederland nog al critiek werd uitgeoefend. Naast de reeds genoemde binnenlandsche moeilijkheden mag als oorzaak van deze gematigde wijze van optreden zeker worden genoemd de toen nog bestaande mogelijkheid van teruggave aan de Duitschers na den oorlog, waardoor het slechts noodig was het gebied gedurende den tijd van den oorlog als base of operations onbruikbaar te maken.

Nadat de Zuid-Afrikaansche regeering hiermede de handen had vrijgekregen en de opstand was bedwongen, kon er ook aan worden gedacht troepen beschikbaar te stellen om elders dienstig te zijn. Moeilijkheden deden zich toen voor in verband met een aanzienlijk verschil in soldij tusschen de Zuid-Afrikaansche en Britsche troepen, niet minder echter, doordat een sterke nationalistische strooming deze plannen niet welgezend was 3). De regeering wist echter een aanvaardbare oplossing te geven en zoo hebben Zuid-Afrikaansche troepen gezamenlijk met Engelsche en Indische troepen in Oost-Afrika onder bevel van generaal SMUTS belangrijke diensten bewezen. Terloops dient er hier op te worden gewezen, dat de bepaling van de (Z.A.) Defence Act, 1912, waarbij het was verboden naturellen als combattanten te gebruiken, streng is gehandhaafd, vooral, nadat SMUTS had gewezen 4) op de „extreme efficiency attainable under African conditions of warfare by native troops, and to see in this possibility one of the gravest menaces to the future of Africa”; een waarschuwing, die in dezen tijd van nieuwe Afrikaansche avonturen niet genoeg kan worden geuit. Overigens blijkt er wel uit, hoe, althans in Zuid-Afrika, de naturellenpolitiek zich had gewijzigd sedert b.v. den eersten tijd der diamantvelden.

Reeds eerder werd er op gewezen, dat Australië het eenige Dominion was, dat eenigszins had gestreefd naar het inrichten van een eigen vloot. In het algemeen berustte de zorg voor de verdediging van het geheele Rijk dus bij de Royal Navy, een feit,

1) Anders: v. Asbeck, pag. 254.

2) Keith, War Government, pag. 117.

3) Keith, War Government, pag. 102.

4) Keith, War Government, pag. 104.

waarop b.v. KEITH <sup>1)</sup> telkens weer den nadruk legt, als zou hieruit nog steeds zijn af te leiden, dat de Dominions practisch onder de bescherming van het moederland stonden.

Laten wij de oorlogsfeiten verder rusten en richten wij onze aandacht thans op het aandeel, dat de Dominions hebben gehad in de leiding van den oorlog, dan blijkt dat dit de eerste jaren uiterst gering is geweest. De mogelijkheid tot het houden van de Imperiale Conferentie van 1915 bleek al spoedig uitgesloten te zijn; de belangstelling van de staatslieden der Dominions werd te veel in beslag genomen door inwendige aangelegenheden benevens de practische moeilijkheden, waarvoor de oorlog hen steeds stelde, dan dat zij ook nog aan algemeene politieke besprekingen en tactische vragen aandacht konden schenken. Men krijgt eenigszins den indruk, dat, nu de oorlogsverklaring met haar ook voor de Dominions verstreckende gevolgen geheel op eigen verantwoordelijkheid der Britsche regeering was gedaan, de Dominions zich ook van de verantwoordelijkheid voor den verderen algemeenen gang van zaken ontslagen achtten. Waar hun dit mogelijk was, verleenden zij practische hulp, om zich eerst weer te laten hooren, als hun eigen belangen dit bij het opstellen der vredesvoorwaarden zouden eischen. De wensch hiertoe komt b.v. in de bezoeken van Dominion-ministers aan Engeland <sup>2)</sup> veel sterker tot uiting, dan die, om actief aan het voeren van de oorlogspolitiek deel te nemen, waarschijnlijk ook al, omdat nog steeds niet werd ingezien, dat de oorlog nog eenige jaren zou duren en ook de uitslag nog lang niet zeker was.

Eenige noviteiten in de wijze van consultatie der Dominions doen zich ook in de eerste oorlogsjaren toch wel voor. De laatste stap, die te dien opzichte was gedaan, was geweest het aanbod van de imperiale regeering in 1912 om Resident-Ministers (minister in den zin van lid van de regeering) in Londen aan te stellen. Hiervan werd slechts spaarzaam gebruik gemaakt. Eenige particuliere bezoeken hadden meer gevolgen: <sup>3)</sup> Sir Robert Borden, de Canadeesche Premier, werd in 1915 uitgenoodigd tot de zitting van het Britsche Cabinet, een feit, dat meer was dan een onderscheiding en dat, gelet op het exclusieve karakter van dit orgaan,

<sup>1)</sup> B.v. War Government, pag. 118.

<sup>2)</sup> Keith, War Government, pag. 23.

<sup>3)</sup> Keith, War Government, pag. 24.

waar de overige Britsche ministers volledig buiten staan, inderdaad wijst op den wensch van de imperiale regeering de Dominions in de zaken te betrekken.

Mr. HUGHES (Australië) en Mr. FOSTER (Canada) werden in 1916 toegelaten tot een Conferentie der Geallieerde Mogendheden, waar zij zelfstandig hun ideeën konden uiteenzetten omtrent de economische politiek, na den oorlog tegenover de vijandelijke mogendheden te volgen.

Voor vredesonderhandelingen was het echter de tijd nog niet en over de wijze van voortzetting van den oorlog moest noodzakelijk eenheid van opinie in het Engelsche Imperium worden verkregen. Pogingen om de Imperiale Conferentie bijeen te krijgen, waren, zooals gezegd, gestrand op onmacht of onwil der Dominion-ministers om zich vrij te maken en zoo komt de nieuwe Engelsche regeering aan het einde van 1916 tot een nieuw voorstel <sup>1)</sup> en de Prime Ministers were invited „to attend a series of special and continuous meetings of the War Cabinet in order to consider urgent questions affecting the prosecution of the war, the possible conditions on which, in agreement with our allies, we could agree to its termination, and the problems which will then immediately arise”; een uitnoodiging, die zich tevens tot Britsch-Indië uitstrekke, dat geen zitting had in de Imperial Conference.

Het bleek noodig de zittingen te onderscheiden naar gelang van de onderwerpen. Eenerzijds kwamen ter sprake de kwesties, die direct op de oorlogsvoering betrekking hadden; anderzijds waren er de onderwerpen, zooals ze op normale Imperial Conferences ter sprake kwamen, maar die nu alle in verband met den oorlog moesten worden beschouwd.

Zoo hebben wij dan gelijktijdig een Imperial War Cabinet en een Imperial War Conference. Uit constitutioneel oogpunt is vooral de eerste instelling belangrijk, omdat deze meer dan de Imperial Conference, die inderdaad een Conferentie was, de verantwoordelijke ministers der rijksdeelen betreft in de feitelijke organisatie van het Britsche Rijk, n.l. de Imperiale Regeering. We zien hieruit weer, hoe deze constitutioneele ontwikkeling van het Britsche Rijk zich voortzet, telkens in verband met de eischen, die de actueele omstandigheden stellen, en dat dit niet gaat door het ontwer-

<sup>1)</sup> Keith, War Government, pag. 27.

pen van federal schemes, met louter theoretische waarde, ook al zijn de ideeën er van juist.

Het zijn vooral twee punten uit deze vergaderingen, die van blijvende beteekenis zijn geweest, afgezien dan van het feit, dat hun bestaan zelf voor de voortgaande ontwikkeling van belang was.

In de zitting van het Imperial War Cabinet in 1918 werd het recht erkend, dat de Prime Ministers der Dominions zich over zaken, die tot de competentie van dit Cabinet behoorden, voortaan rechtstreeks tot den Engelschen Prime Minister, als zijnde hun gelijkwaardige collega hierin, konden wenden. Voor het eerst worden nu de gouverneur en het Colonial Office uitgeschakeld, een feit, dat wel sterke aanwijzing geeft, hoe weinig er van den kolonialen status nog was overgebleven. In aansluiting hierop werd ook aan de reeds genoemde resident-ministers, niet-leden van het Cabinet, vrije toegang verleend tot het Foreign Office; ook nu werd echter de practische beteekenis van deze laatste instelling niet groot, omdat spoedig hierna de wapenstilstand werd gesloten en daarmee het bestaansrecht van dit cabinet verdween.

In normale omstandigheden zou de Imperiale Conferentie voor de registratie van de constitutioneele ontwikkeling hebben gezorgd. Onder den druk der oorlogsomstandigheden bepaalde de Imperial War Conference zich dienaangaande tot het aannemen van een resolutie<sup>1)</sup>. (16 April 1917), waarin zij de behandeling van de gerezen kwesties verschoof tot na den oorlog, maar waarin verder werd gezegd:

„They deem it their duty, however, to place on record their view that any such readjustment, while thoroughly preserving all existing powers of self-government and complete control of domestic affairs, should be based upon a full recognition of the Dominions as autonomous portion of an Imperial Commonwealth, and of India, as an important portion of the same, should recognize the right of the Dominions and India to an adequate voice in foreign policy and in foreign relations, and should provide effective arrangements for continuous consultation in all important matters of common Imperial concern, and for such necessary concerted action, founded on consultation, as the several governments may determine.”

Deze resolutie is in velerlei opzicht merkwaardig. Vooreerst hebben we hier te doen met een uitspraak omtrent richtlijnen, waarvan men zou moeten uitgaan, van principes, waaraan men

<sup>1)</sup> Keith, War Government, pag. 36.



zich zou moeten houden bij het aanpassen van de rechtsverhouding aan de feitelijke ontwikkeling.

Reeds meermalen bleek echter, dat dit aanpassingsproces steeds aldus verliep, dat de rechtsverhouding werd geregeld, nadat de principes in de praktijk reeds waren verwezenlijkt. Uit het verdere verloop zal blijken, dat men ook ditmaal van deze procedure niet is afgeweken; eerst in 1926 was de feitelijke ontwikkeling zoo ver gevorderd, dat men de hier in het uitzicht gestelde constitutioneele conferentie zou kunnen houden. Als symptoom blijft zij niettemin merkwaardig, vooral om den inhoud van de principes, die er in zijn opgenomen: ondubbelzinnig wordt hier de gelijkwaardigheid van de leden van het Imperium uitgesproken, maar men laat er direct op volgen, dat met erkenning hiervan, van afscheiding geen sprake is; dat er punten van gemeenschappelijk belang waren en dat deze vooral na gemeenschappelijk overleg moesten worden geregeld, staat hier maar niet, omdat dit op dat moment de veiligste methode was, maar is eveneens als rechtsbeginsel bedoeld.

De toekomst moest nog leeren, hoe dit zou plaats hebben; ook thans wordt geen staats- of volkenrechtelijk schema ontworpen, integendeel: door deze methode wordt alles, wat naar een schema zweemt uitdrukkelijk verworpen. Met de woorden van Smuts, in het debat over deze resolutie: „If this resolution is passed, then one solution is negatived and that is the federal solution.” In dit opzicht is zij dus weer goed Engelsch.

Verder wordt door deze uitspraak voorgoed alle grond ont-nomen aan de bewering, dat de Dominions zich met de buitenlandsche aangelegenheden van het Imperium niet wilden inlaten.

Hun houding voor den oorlog had wel eenige aanleiding tot deze bewering gegeven, ofschoon deze conclusie o.i. te ver gaat en het zeker niet gerechtvaardigd is hun van deze houding een verwijt te maken. Voor zoover hun eigen belangen op het spel stonden, hebben zij steeds getracht invloed uit te oefenen op het beleid der Britsche regeering en hebben zij dien gaandeweg verkregen.

Vooral de reeds eerder vermelde garantie van *previous consultation*, gegeven op de Imperiale Conferentie van 1911, is hiervan wel een duidelijk bewijs. Dat er, zoolang ten slotte de beslissing in handen was van de imperiale regeering, van tijd tot tijd uit de

Dominions protesten werden vernomen, kan ook al niet verwonden.

Zeer zeker hebben de Dominions zich voor den oorlog bewust buiten de algemeene politiek gehouden, uit vrees hierdoor in moeilijkheden te geraken; een houding, die van gebieden, die midden in hun inwendigen groei verkeeren, gelet op de weinig bemoedigende vooroorlogse verhoudingen, alleszins begrijpelijk is.

Hoe dan ook, aan deze houding is nu, blijkens deze resolutie een einde gekomen. Van dat oogenblik streven de Dominions er bewust naar hun aandeel en hun plaats in de buitenlandsche betrekkingen te veroveren.

Het is vooral op dit punt, dat de resolutie, zooals reeds werd gezegd, op de feiten vooruit liep. Immers, dit was geen kwestie, die langs constitutioneelen weg tusschen moederland en de Dominions kon worden opgelost; de bepaling van de verhouding met het buitenland hing niet minder ook van het buitenland af. Eerst, nadat deze zou zijn geregeld, zou definitief de methode kunnen worden vastgesteld, volgens welke zelfstandigheid in dit opzicht kon worden gecombineerd met imperiaal optreden: de practijk moest hier het inzicht verschaffen.

Het directe contact met het buitenland was gedurende den oorlog nog maar uiterst gering geweest. Voor zoover de Dominions hun stem in de oorlogspolitiek hadden laten hooren, was dit juist in imperiaal verband geweest. Wij zullen nu hebben na te gaan, hoe zich dit contact heeft ontwikkeld.

De eerste gelegenheid hiertoe deed zich voor bij de vredesonderhandelingen: dat de Dominions vastbesloten waren zich hier te doen gelden, nu zij op eigen initiatief aan den oorlog hadden deelgenomen, werd reeds vermeld en blijkt uit het optreden van hun ministers bij hun bezoeken aan Engeland en het vasteland tijdens de eerste oorlogsjaren, toen de kwestie nog lang niet actueel was. De vorm, waarin dit optreden zou plaats hebben, bracht echter tal van moeilijkheden mede: achtereenvolgens hebben de wijze van tegenwoordiging ter conferentie, de onderteekening en de ratificatie der verdragen, punten van aanzienlijk meningsverschil opgeleverd, waarin echter over 't algemeen het standpunt der Dominions door krachtig optreden, vooral der Canadeesche regeering, ondersteund

door de Unie met SMUTS als voornaamsten woordvoerder, heeft gezegevierd.

Eigenlijk uitte zich het meeningsverschil nog eerder: de beëindiging der vijandelijkheden door het sluiten van den wapenstilstand op 11 November 1918 had plaats, zonder dat de Dominions ook maar in het minst van de voorwaarden hiervan op de hoogte waren gesteld en dat, terwijl de mogelijkheid hiertoe door de aanwezigheid in Engeland van een lid der Australische regeering, Mr. HUGHES, zeer zeker had bestaan. Een handelwijze, die dan ook protest uitlokte <sup>1)</sup>.

Het vraagstuk der vertegenwoordiging ter Vredesconferentie was vatbaar voor verschillende oplossingen. De meest voor de hand liggende methode was die van één delegatie voor het geheele Rijk, waarvan de leden der Rijksdeelen deel zouden uitmaken, omdat deze in overeenstemming was met de vooroorlogsche practijk in politiek opzicht. De andere oplossing was die van een afzonderlijke vertegenwoordiging, zooals deze op de vooroorlogsche conferenties op economisch en technisch gebied had plaats gevonden <sup>2)</sup> Op aandrang der Dominion-ministers in het Imperial War Cabinet werd deze laatste oplossing aanvaard, zoodat de Dominions op de Conferentie een gelijkwaardige plaats zouden innemen als de „belligerent powers with special interests”, met uitzondering van Newfoundland, dat van dit recht geen gebruik heeft gemaakt. Echter, het beginsel van een imperial delegation werd evenmin prijs gegeven, doordat in de Britsche delegatie leden uit de Dominions werden opgenomen en deze toch werd geacht het imperium in zijn geheel te vertegenwoordigen. Wij staan hier dus voor een compromis, waardoor voor de Dominions het mes naar twee kanten zou snijden en waardoor hun positie veel voordeliger werd dan die van de andere belligerenten. <sup>3)</sup> Een voordeel, dat de andere mogendheden trachtten te neutraliseeren, door het stemrecht van de volledige vergadering slechts aan de Britsche delegatie toe te kennen.

Het bleek n.l. al heel spoedig, dat de zaken niet door de Confe-

<sup>1)</sup> Keith, War Government, pag. 146.

<sup>2)</sup> Pag. 89.

<sup>3)</sup> Keith, War Government, pag. 148 e.v.  
Noel Baker, pag. 55/56.

Correspondentie en documenten over deze en de volgende kwesties bij: A. Lawrence Lowell and H. Duncan Hall, The British Commonwealth of Nations, 1927, pag. 623 e.v.

rentie in haar geheel zouden worden beslist, maar feitelijk werden afgedaan door den Supreme War Council, waarin de vijf groote mogendheden „with general interests” waren vertegenwoordigd en waarop de Dominions thans pressie konden uitoefenen; toen ten slotte ook dit lichaam te log werd en de beroemde Council of Four de zaak in handen nam, werd hun invloed echter wel zeer indirect.

Ook al was het feit van de afzonderlijke delegaties voor de onderhandelingen niet zoo heel belangrijk, in de werkzaamheden van de Conferentie hadden de Dominions ruimschoots hun aandeel en ook hun speciale belangen konden te berde worden gebracht.

Deze concentreerden zich voor verschillende van hen vooral om de mandaten-kwestie; Australië was verder in het bijzonder betrokken bij de herstelbetalingen en Generaal SMUTS ontpopte zich als een vurig ijveraar voor het Volkenbondsontwerp.

Evenzeer van principiëlen aard, maar door zijn gevolgen van veel grooter belang, was het feit van de afzonderlijke onderteekening der vredesverdragen door de Dominions. Op het eerste gezicht lijkt dit logisch te volgen uit de aanwezigheid van afzonderlijke vertegenwoordigers. Ook dit was echter een kwestie, die eerst na discussie haar oplossing heeft verkregen en ten slotte tot hetzelfde compromis heeft geleid als de kwestie der vertegenwoordiging.

De wensch der Dominions om afzonderlijk tot de verdragen toe te treden, werd, na onderlinge beraadslaging, kenbaar gemaakt door Sir R. BORDEN in een Memorandum van 12 Maart 1919.<sup>1)</sup>

Uitdrukkelijk werd daarin vervolgens betoogd:

Par. 2. „The procedure is in consonance with the principles of constitutional government that obtain throughout the Empire. The Crown is the supreme executive in the United Kingdom and in all the Dominions, but it acts on the advice of different Ministries within different constitutional units; and under Resolution IX of the Imperial War Conference, 1917, the organization of the Empire is to be based upon equality of nationhood.”

Par. 3. „Having regard to the high objects of the Peace Conference, it is also desirable that the settlements reached should be presented at once to the world in the character of universally

<sup>1)</sup> Lowell and Hall, pag. 624.

accepted agreements, so far as this is consistent with the constitution of each State represented. This object would not be achieved if the practice heretofore followed of merely inserting in the body of the convention an express reservation providing for the adhesion of the Dominions were adopted in these treaties; and the Dominions would not wish to give even the appearance of weakening this character of the peace."

Inderdaad, werd eenmaal het recht der Dominions om in deze aangelegenheden zelf hun standpunt te bepalen, erkend, dan was de methode van „separate adherence”, zooals we die bij de handelstractaten hebben leeren kennen, omslachtig en voor een dermate belangrijke overeenkomst zelfs gevaarlijk, door de onzekerheid, die zij met zich mede zou brengen. Dit practische argument hield dus zeer zeker steek; wat echter te denken van de in par. 2 geuite beweringen?

Het is zeker, dat de meeningen hieromtrent destijds verschilden en het langen tijd daarna nog zouden doen. De oorzaak hiervan ligt in het feit, dat formeel alle handelingen van den Koning plaats hadden door de Britsche regeering, die dus uiteindelijk hiervoor verantwoordelijk was. Weliswaar zou geen Britsch minister er aan denken b.v. in eenige interne aangelegenheid van eenig Dominion in naam des Konings op te treden als niet het besluit tot deze handeling door de Dominion-regeering was genomen, en zou ook in externe aangelegenheden steeds het advies der betrokken regeering aan den Koning worden afgewacht, formeel echter werd de Kroon slechts gebonden door de hanteering van het Grootzegel in Londen.

Wie nu aan dezen uiteindelijke vorm grooter gewicht hecht dan aan het voorafgaande materiele besluit of advies, is en blijft geneigd tot de meening, dat slechts de Britsche regeering naar buiten representatief is voor het geheele Imperium.

KEITH b.v. was deze meening nog toegedaan in 1927, toen de ontwikkeling zich reeds weer belangrijk verder had voltrokken. De behandeling van de imperiale controle in buitenlandsche aangelegenheden vangt hij als volgt aan: <sup>1)</sup>

„It remains true, despite the advance of the Dominions to international status, that no treaty in the full sense of that term can be concluded save under full powers granted by the King on the advice

<sup>1)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 840.

of the Imperial Government, and that no treaty can become operative — save in cases where by reason of urgency ratification is formally dispensed with — without the ratification of the King, which again is accorded by the advice of the Imperial Government, formally signified in each case by the counter-signature of the Secretary of State for Foreign Affairs to the essential instruments. The history of the development of self-government in the Dominions naturally depends largely on the process by which the action of the Imperial Government has come to be guided by the *wishes* of the Dominions, but the resolution of the Imperial Conference of 1923, to which reference will be made below, still leaves the essential position untouched."

Hierin wordt zelfs het geven van advies niet eens erkend en slechts gesproken van kenbaar maken van „wenschen" aan de Britsche regeering.

In het bovengenoemde memorandum is daarentegen sprake van advies rechtstreeks aan den Koning, dat als gevolg dient te hebben, dat dit ook formeel tot uiting komt in de handelingen, die er het directe uitvloeisel van zijn. Het memorandum geeft hiervoor dan ook den vorm aan: in naam van den Koning zou het verdrag afzonderlijk moeten worden onderteekend door de vertegenwoordigers der verschillende Rijksdeelen, ieder voor zijn gebied; de Britsche delegatie met name uitsluitend voor het Vereenigd Koninkrijk en de niet afzonderlijk vertegenwoordigde gebieden.

Dit resultaat is niet volledig bereikt: Aan BORDEN's voorstellen is in zooverre voldaan, dat speciale maatregelen zijn genomen om vooral duidelijk te doen uitkomen, dat de volmachten aan de vertegenwoordigers der Dominions ter Conferentie ook formeel op verantwoordelijkheid der Dominion-regeeringen zouden blijken te zijn verstrekt, ook al zou het Britsche Foreign Office ze, na onderteekening door den Koning, ten slotte hebben uit te reiken.<sup>1)</sup> Als gevolg hiervan hebben de Dominion-vertegenwoordigers inderdaad afzonderlijk en zelfstandig het Verdrag van Versailles onderteekend en zijn zij zelfs afzonderlijk genoemd onder de contracteerende partijen, natuurlijk in beide gevallen in het verband van het Britsch Imperium, waarin ze optraden. De afwijking van Sir ROBERT BORDEN's voorstel ligt echter in het feit, dat de Britsche vertegenwoordigers niettemin voor het geheele Imperium onderteekenden. Wederom dus een dubbele deelneming der Dominions, ditmaal aan het resultaat van de Conferentie.

<sup>1)</sup> Noel Baker, pag. 74 e.v.  
Lowell and Hall, pag. 626.

Was dit feit bij de kwestie der vertegenwoordiging, zooals wij zagen, uitsluitend voordeelig, in dit geval was het een bron van verwarring en onzekerheid, en meer dan eens is hieruit een argument geput voor de meening, dat de afzonderlijke onderteekening door de Dominions van geenerlei waarde was, aangezien zij door de imperiale onderteekening, na consultatie, toch zouden zijn gebonden.

Aan deze meening wordt echter de basis ontnomen, wanneer wij ten slotte nog nagaan, hoe de ratificatie van het verdrag in haar werk is gegaan. Ook hierin hebben de Dominions het volle pond geëischt en gekregen. De Britsche regeering achtte de kwestie na de onderteekening voor de Dominions afgedaan en deelde de Dominions mede, nadat zij de goedkeuring van het Londensche parlement had verkregen, dat zij tot ratificatie zou overgaan. Het was weer de Canadeesche regeering, die er op stond, dat ook de Dominion-regeeringen de tractaten aan haar parlementen ter goedkeuring zouden kunnen voorleggen om daarna de Britsche regeering te instrueeren mede namens het betrokken Dominion de ratificatie te doen plaats hebben. De Britsche regeering was bereid de ratificatie uit te stellen, ofschoon dat uitstel haar zeer ongewenscht voorkwam, maar bestreed in haar antwoord tegelijkertijd de door de Canadeesche regeering betoogde noodzakelijkheid van afzonderlijke parlementaire goedkeuring. <sup>1)</sup>

„In the British Constitution there is nothing which makes it necessary for the King to obtain the consent of Parliament before ratifying Treaty” <sup>2)</sup> (ofschoon de Britsche regeering deze zelf wel degelijk had gevraagd!). „With perfect constitutional propriety the King can ratify on the advice of his Ministers. . . . But inasmuch as Dominion Ministers participated in peace negotiations, and side by side with Ministers of the United Kingdom signed preliminaries of treaty, we hold that His Majesty if he now ratified the Treaty for the whole Empire would have the same constitutional justification in doing so in respect of Dominions as he has in respect of the United Kingdom.”

Hieruit blijkt nogmaals, dat er tusschen voorafgaande raadpleging en afzonderlijk optreden na gemeenschappelijk overleg nog een heele afstand ligt, wat ook hier aanleiding gaf en zou geven tot verschillende standpunten van de Britsche regeering en die der Dominions.

<sup>1)</sup> Lowell and Hall, pag. 628.

<sup>2)</sup> Zie boven, pag. 88.

Zooals gezegd, ook op dit punt zegevierde het laatstgenoemde standpunt en eerst op grond van afzonderlijke volmachten door de Dominions aan de Britsche regeering verstrekt, kon tot ratificatie namens de verschillende Rijksdeelen worden overgegaan. <sup>1)</sup>

In het licht van deze feiten beschouwd, vallen ongetwijfeld de formeele bezwaren, ontleend aan de dubbele onderteekening en aan de onderlinge rangschikking, weg en is de conclusie gerechtvaardigd, dat de rechten en verplichtingen der Dominions en Britsch-Indië met uitzondering van Newfoundland in dit tractaat vervat, zelfstandig zijn aanvaard.

Zou dit feit, wegens de gevolgen, die het als precedent voor een nieuwe practijk zou kunnen hebben, reeds aandacht hebben verdiend, wanneer het een op zich zelf minder belangrijke internationale overeenkomst had gegolden, deze uitvoerige behandeling is vooral hierdoor gerechtvaardigd, dat de onderteekening van het Verdrag van Versailles de toetreding tot den daarbij in het leven geroepen Volkenbond inhield. Het is juist de aanvaarding van een geheel van rechten en verplichtingen van algemeene strekking jegens de collectiviteit van staten, die den Dominions in deze collectiviteit een volwaardige positie heeft verschaft. Hiervan nu heeft ook hun verhouding, zoowel tot de afzonderlijke leden dier collectiviteit als tot de niet-leden, een sterken invloed ondergaan, met het resultaat, dat het verkeer hiermede de officieele internationale vormen is gaan aannemen.

Deze onmiskenbare beïnvloeding van de internationale betrekkingen in het algemeen door de Volkenbondsverhoudingen, wettigt een afzonderlijke behandeling van de positie, die de Dominions in dezen hebben verworven. Twee vragen doen zich hierbij voor: In de eerste plaats: heeft de verhouding met het moederland nog tot gevolg gehad, dat de Dominions, na de formeel zelfstandige toetreding, in de uitoefening en nakoming dier rechten en verplichtingen toch niet zelfstandig bleken? Vervolgens: heeft de onderlinge imperiale verhouding van de deelen van het Britsche Rijk zich kunnen handhaven naast het bestaan der wederzijdsche rechten en verplichtingen, die het Volkenbondsverdrag voor zijn leden meebrengt? Deze laatste vraag, die zich onmiddellijk op velerlei gebied voordeed, behoort echter thuis bij de behandeling van de

<sup>1)</sup> Lowell and Hall, pag. 630.



imperiale betrekkingen in een later stadium. <sup>1)</sup> Indien het al mogelijk is een consequent antwoord hierop te geven, dan kan hiervan toch zeker eerst sprake zijn, nadat de practijk deze consequenties duidelijker aan het licht had gebracht en de deelen van het Imperium hun standpunt dienaangaande althans eenigszins hadden bepaald.

Het optreden der Dominions in den Volkenbond getuigt van het begin af van het streven naar een zelfstandige plaats, die zij in alle opzichten hebben verkregen. De resultaten van hun actie ter verkrijging van den grootst mogelijken invloed op de benoeming van hun eigen vertegenwoordigers ter Vredesconferentie, zoodat deze niet alleen op advies van de betrokken regeering, maar ook formeel door deze regeering zou schijnen plaats te hebben, doen zich hier onmiddellijk gevoelen.

De plaats in de Assemblee, zooals Art. 3 van het Grondverdrag deze aan alle leden toekent, wordt voor de Dominions n.l. ingenomen door vertegenwoordigers van de Dominion-regeeringen, rechtstreeks door deze benoemd, zonder goekeuring van den Koning of het Foreign Office, <sup>2)</sup> en tot eenige constitutioneele kwestie schijnt deze handelwijze geen aanleiding meer te hebben gegeven. Opmerking verdient in dit verband het feit, <sup>3)</sup> dat de Unie van Zuid-Afrika op de eerste Assemblee o.m. werd vertegenwoordigd door Lord ROBERT CECIL, als een dankbare erkenning voor diens aandeel in de totstandkoming van het grondverdrag, een bewijs overigens, dat het, bij alle bestaande meeningsverschillen en punten van wrijving, mogelijk bleef, een ruim standpunt in te nemen.

Met de benoeming blijft ook het geven van instructies aan de delegatie geheel in handen van de betrokken Dominion-regeering; tegenover deze en deze alleen bestaat omgekeerd de verantwoordelijkheid van haar afgevaardigden voor de handelingen ter Assemblee. De samenhang der delegaties, zooals die door de practijk van de War Conferences was in de hand gewerkt en die ook op de Vredesconferentie nog wel had bestaan, is hier principieel verdwenen. Worden er voor of tijdens de zitting onderlinge besprekingen tusschen de betrokken delegaties gehouden, dan mag daar-

<sup>1)</sup> Pag. 175.

<sup>2)</sup> Noel Baker, pag. 86.

<sup>3)</sup> Keith, War Government, pag. 170.

aan geen andere waarde worden toegekend, dan aan soortgelijke besprekingen tusschen delegaties van andere landen, die eveneens veel plegen voor te komen. 1) Op de Zesde Assemblee in 1925 heeft dit feit zelfs aanleiding gegeven tot een openbare demonstratie, 2) toen de Britsche vertegenwoordiger als zijn meening te kennen gaf, dat er in een zoo belangrijke kwestie als die van de gedwongen arbitrage noodzakelijk eenheid van handeling tusschen de delegaties der deelen van het Britsche Imperium moest bestaan. De vertegenwoordiger van Ierland antwoordde hierop, dat deze redevoeering in het geheel niet kon worden geacht, de meening van zes regeeringen weer te geven, daar, integendeel de Iersche regeering haar standpunt in dezen nog niet had bepaald, (een standpunt, dat later zelfs van dat van de Britsche Regeering bleek af te wijken, waarop de Britsche delegatie zich haastte de gedane uitspraak te herroepen. Betreft dit alles de constitutioneele positie der delegaties in de Assemblee, bij de behandeling van het recht van initiatief zal blijken, hoe ook het handelend optreden der Dominions dikwijls van zelfstandigheid blijk gaf en hoe dit dikwijls met de meeningen van andere Rijksdeelen in strijd was.

Eén punt dient in dit opzicht nog te worden genoemd en wel de kwestie van het stemrecht. Anders dan op de Vredesconferentie is in de Assemblee aan ieder der delegaties afzonderlijk stemrecht toegekend (art. 3), een feit, waartegen vooral de Vereenigde Staten onoverkomelijk bezwaar hadden 3) en dat in dit opzicht tevergeefs door den Canadeeschen Minister van Buitenlandsche Zaken, Mr. ROWELL, werd gemotiveerd o.m. met deze verzachtende interpretatie, dat, wanneer een geschil, waarin één der deelen van het Imperium partij was, in de Assemblee zou worden behandeld, de andere deelen zich van stemrecht zouden onthouden, als zijnde automatisch in dit geschil mede als partij betrokken. Dat dit stemrecht, vooral door de mogelijkheid om de zoo dikwijls vereischte eenparigheid van stemmen te verbreken, van het uiterste belang is, wordt door NOEL BAKER terecht betoogd. Aan den

1) Noel Baker, pag. 86, noot 4.  
Keith, Responsible Government II, pag. 886.

2) Noel Baker, pag. 85.  
Keith, Responsible Government II, pag. 891.

3) Noel Baker, pag. 94.  
Keith, War Government, pag. 162.  
Responsible Government II, pag. 883.

anderen kant is bij den groei van het meerderheidsbeginsel ook een uitoefening met positieve resultaten steeds meer mogelijk.

Hoewel de rechten der Dominions met betrekking tot hun vertegenwoordiging in den Conseil op papier niet de minste aanleiding tot verschil van meening schijnen te geven, heeft zich dit in de practijk wél geopenbaard. Voor alle zekerheid was er reeds tijdens de vredesonderhandelingen te Parijs een uitspraak uitgelokt, waardoor het boven twijfel was komen te staan, 1) „that the Assembly was absolutely entitled to select a Dominion to have representation in the Council, if it desired to do so”. Ook het feit, dat geen der Dominions bij de eerste verkiezingen door de Assemblée voor een niet-permanenten zetel in den Conseil in aanmerking kwam, kan niet als een achteruitzetting worden beschouwd, ook al werd dit feit zoowel in Canada als in Zuid-Afrika ten zeerste afgekeurd.

Nu het recht der Dominions in dit opzicht voorloopig slechts bestond in het vooruitzicht om in de toekomst tot niet-permanent lid te worden gekozen, deed zich echter een kwestie voor omtrent de positie der Britsche delegatie in den Conseil. NOEL BAKER 2) noemt in dit verband een gelegenheid, waarbij Sir AUSTEN CHAMBERLAIN, de Britsche afgevaardigde in den Conseil, onomwonden te kennen gaf, dat hij moest worden geacht mede namens de Dominions te spreken, een opvatting, welke steun verkrijgt door het feit, dat niet het Vereenigd Koninkrijk, doch het Britsche Rijk, als behoorende tot de Puissances alliées et associées, in den Conseil zitting had.

Deze opvatting, waaraan men echter geen groote waarde mag hechten, gelet op de eveneens formeel onjuiste wijze van onderteekening van het Verdrag van Versailles, zou een eigen vertegenwoordiging, die men juist nadrukkelijk had doen erkennen, ongetwijfeld en terecht zeer in den weg hebben gestaan. KEITH echter blijkt de meening van CHAMBERLAIN toegedaan. „What is clear”, schrijft hij. 3) „is that the British Empire delegation, which has a seat on the Council, is expected not merely to represent the view of the United Kingdom, but also of the Dominions, so far as it is

1) Keith, War Government, pag. 156.

2) Pag. 88.

3) Responsible Government II, pag. 886.

possible to ascertain them." En elders: 1) „As matters stand, the British Empire representative speaks with a view to the interests of the whole of the Empire in the Council, and the Dominions are fully entitled to expect that his attitude shall be determined as far as practicable with the assent of the Dominions."

PALMER 2) daarentegen schrijft hierover: „He (the British representative in the Council) represents the United Kingdom and those parts of the British Empire which are not separate members of the League. As such he is not the representative of the Dominions but must bear their interests in mind and consult fully with them when such interests may be affected."

Inderdaad rechtvaardigt het feit, dat op grond van het beginsel van previous consultation, het Britsche standpunt met dat van de Dominions kan samenvallen, — waarin overigens een onschatbaar voordeel voor de Dominions is gelegen, — nog niet de meening, dat de Britsche vertegenwoordiger qualitate qua, eventueel dus ook, wanneer de previous consultation niet heeft plaats gehad, als mandataris van het geheele Imperium moet worden beschouwd. De laatste opvatting heeft tevens als gevolg, dat eerst met een eventueele afzonderlijke vertegenwoordiging van één der Dominions, het recht van een afwijkende opinie zou ontstaan, hetgeen volkomen in strijd is met de gelijkwaardigheid van het Volkenbondslidmaatschap.

Niettegenstaande de boven gegeven uitspraak van Sir AUSTEN CHAMBERLAIN is in de praktijk steeds de opvatting gehuldigd, dat de Dominions op geen wijze in den Conseil waren vertegenwoordigd, welke meening tevens veel meer kracht bijzette aan de actie voor een eigen zetel. Merkwaardig is het feit, dat men bij het totstandkomen van den Volkenbond nog nauwelijks bleek in te zien, dat deze afzonderlijke vertegenwoordiging in den Conseil niet zoo heel lang op zich zou laten wachten. KEITH 3) acht deze in 1921 nog zeer onwaarschijnlijk; daarentegen stond Ierland, in 1923 tot den Volkenbond toegelaten, reeds in 1926 candidaat, evenwel zonder gevolg. In 1927 werd Canada voor 3 jaar gekozen; in 1930 volgde hierop de verkiezing van Ierland, dat op zijn beurt in

1) Responsible Government II, pag. 892.

2) G. E. H. Palmer, Consultation and Co-operation in the British Commonwealth, 1934, pag. 126.

3) War Government, pag. 156.

1933 door Australië werd opgevolgd. Voor één der Dominions schijnt zoo in het tot Volkenbonds-„convention" uitgegroeide stelsel van evenredige vertegenwoordiging een plaats in den Conseil al verzekerd te zijn.

Nadat aldus is gebleken, hoe de zelfstandigheid, wat de vertegenwoordiging betreft, in de beide hoofdorganen van den Volkenbond practisch is verwezenlijkt zou een uitvoerige beschrijving van dit punt voor organen als de Internationale Arbeids-Organisatie, de talloze sub-commissies van den Volkenbond en de conferenties onder diens auspiciën gehouden, te ver voeren, een beschrijving, die overigens een bevestiging van het voorgaande zou zijn. Voor verdere bijzonderheden hieromtrent zij vooral verwezen naar het meermalen geciteerde werk van P. J. NOEL BAKER.

Uitzondering dient echter te worden gemaakt voor de positie der Dominions ten opzichte van het Permanente Hof van Internationale Justitie, omdat de vertegenwoordiging in dit hoogst belangrijke orgaan niet voor alle leden van den Volkenbond openstaat en de constitutioneele verhouding van de deelen van het Britsche Rijk hierbij weer een rol speelt.

Oorspronkelijk was de candidaatsstelling van de leden voor dit Hof slechts mogelijk door de „nationale groepen" in het Permanente Hof van Arbitrage van die staten, die het Haagsche Arbitrageverdrag van 1907 hadden onderteekend. Op grond van Britsche actie werden echter ook de overige leden van den Volkenbond, waaronder dus de Dominions, bevoegd verklaard volgens dezelfde bepalingen als voor het Hof van Arbitrage golden, zoogenaamde nationale groepen te formeeren. In dit opzicht was dus de positie der Dominions weer gelijkgerechtigd. Een moeilijkheid kon zich echter voordoen in verband met art. 10 van het Statuut van het Hof, waarbij was bepaald, dat in geen geval meer dan één onderdaan (ressortissant) van hetzelfde Volkenbondslid in het Hof zitting zou kunnen hebben. Wanneer men zich op het standpunt stelde, dat ieder British subject tevens onderdaan van alle Dominions zou zijn, zou een afzonderlijke vertegenwoordiging der Dominions bij aanwezigheid van een Britschen rechter dus voor goed onmogelijk zijn. Hoewel deze opvatting reeds destijds niet meer werd aangevaard, heeft Canada toch het zekere boven het onzekere verkozen

en is het speciaal om deze kwestie tot regeling van zijn eigen nationaliteit overgegaan; een voorbeeld, dat in 1927 door de Unie van Zuid-Afrika werd gevolgd. (Act. No. 40, 1927.) 1).

Was dit een zuiver constitutioneele kwestie, zij het één, die verstreckende gevolgen zou kunnen hebben, een andere vraag deed zich voor, n.l., of, terwijl Engeland in het Hof was vertegenwoordigd, de Dominions aanspraak konden maken op een rechter ad hoc, in een geschil, waarin één van hen partij was (art. 31). Deze vraag werd bevestigend beantwoord, zoodat ook in het Internationaal Gerechtshof de zelfstandige plaats der Dominions in alle opzichten is verzekerd.

Van geheel anderen aard, doch hier een vermelding waard, is de methode, volgens welke de Dominions in contact staan met het Secretariaat van den Volkenbond. Ook hierdoor komt de zelfstandige plaats der dominions in volkenbondsangelegenheden tot uiting. De kwestie deed zich voor in verband met de verplichting om als mandataris jaarlijks aan den Conseil over de uitoefening van het mandaat een rapport uit te brengen. Van de zijde van Nieuw-Zeeland 2) kwam het voorstel, de impériale regeering hiertoe als „channel of communication” te gebruiken en een Secretariaat onder de auspiciën van het Foreign Office in het leven te roepen, waardoor inderdaad de diplomatieke eenheid van het Imperium, die nog nader ter sprake zal komen, naar buiten zou zijn gehandhaafd. De vraag deed zich zelfs voor, of de Britsche regeering in dat geval op grond van den inhoud van het rapport zou kunnen weigeren het in te dienen; een vraag, die ontkennend dient te worden beantwoord, maar van geen practisch belang is, omdat het genoemde voorstel door de andere Dominions niet werd aanvaard. Het contact met het Volkenbondssecretariaat is in alle aangelegenheden rechtstreeksch en ook in dit opzicht worden dus de rechten, die het Volkenbondsverdrag inhoudt, volledig uitgeoefend.

Dat naast de wijze, waarop de Dominions op al deze punten formeel hun eigen plaats in den Volkenbond erkend hebben gekregen, ook kan worden gewezen op actief optreden in verband met

1) Keith, *Constitutional Law of the British Dominions*, 1933, pag. 121.

2) Keith, *War Government*, pag. 176.  
Noel Baker, pag. 97.

het doel van den Volkenbond, werd boven reeds betoogd. Uit den aard der zaak blijkt dit het best uit het nemen van initiatief tot de uitoefening van het recht der Assemblée (art. 3, 3e lid) en van den Conseil (art. 4, 4e lid) om eigenmachtig van eenige kwestie kennis te nemen. Voor een volledig onderzoek hiervan is het hier niet de plaats. Vermeld mag worden, dat het initiatief der Unie o.a. heeft geleid tot het indienen van een jaarlijksch rapport voor de mandaatgebieden bij de Assemblée. <sup>1)</sup>

Behandeling verdienen echter de houding van Canada ten opzichte van art. 10 van het grondverdrag en de stappen, die hiervan het gevolg waren, omdat hieruit een indruk kan worden gekregen, hoe de stemming aldaar was ten opzichte van de verplichtingen tegenover de collectiviteit van staten, verplichtingen, die tot dusverre niet hadden bestaan en ter vermijding waarvan juist het aandeel in de Britsche buitenlandsche politiek tot nog toe zóó beperkt was gebleven.

Deze houding is in zekeren zin teleurstellend. Na den voortdurenden druk, die er juist van den kant der Canadeesche Regeering tijdens de vredesonderhandelingen met zooveel succes was uitgeoefend, viel de ontvangst van de resultaten hiervan in Canada zelf wel zeer tegen.

„To seek representation in all matters of treaty relations and foreign affairs was neither necessary nor desirable; the Imperial Government would look to these matters generally, and Canada would send representatives in cases specially affecting her as in the past, the doctrine enunciated by Sir WILFRID LAURIER in 1911",<sup>2)</sup> aldus de stemming van vooraanstaande leden van het Canadeesche parlement. En vooral van de algemeene verplichtingen, die de action commune, als bedoeld in art. 10 met zich zou meebrengen en waarover de beslissing berustte bij den Conseil, waarin Canada niet was vertegenwoordigd, wilde men niets weten. Hoewel het vredesverdrag ten slotte de goedkeuring van het parlement verkreeg, uitte deze oppositie zich voortdurend door de actie van Canada op dit punt in de Assemblée, achtereenvolgens

<sup>1)</sup> Noel Baker, pag. 99.

<sup>2)</sup> Keith, War Government, pag. 158.

Voor de stemming in de Unie, idem, pag. 167 e.v.

door een voorstel tot schrapping van art. 10 en voorstellen tot wijziging, alle echter zonder resultaat. <sup>1)</sup>

In de 4e Assemblee in 1923 werd ten slotte een „Interpretatieve Resolutie” aangenomen, waarvan de strekking duidelijk is, in geen enkel opzicht iets van de verkregen autonomie prijs te geven en de beslissing omtrent de te verleenen medewerking in eigen hand te houden.

„It is in conformity with the spirit of art. 10 that, in the event of the Council considering it to be its duty to recommend the application of military measures in consequence of an aggression or danger or threat of aggression, the Council shall be bound to take account, more particularly, of the geographical situation and of the special conditions of each state.

It is for the constitutional authorities of each member to decide, in reference to the obligation of preserving the independence and the integrity of the territory of members, in what degree the member is bound to assure the execution of this obligation by employment of its military forces.

The recommendation made by the Council shall be regarded as being of the highest importance, and shall be taken into consideration by all the members of the League with the desire to execute their engagements in good faith.”

Hoewel een groot aantal landen zich van stemming onthield en Perzië zelfs tegenstemde, kan deze interpretatie van art. 10 toch als de sindsdien gangbare worden beschouwd.

Dezelfde houding openbaarde zich echter het volgend jaar bij de behandeling van het Protocol van Genève „pour le règlement pacifique des différends internationaux”, dat, indien aangenomen, een interpretatie van art. 10 overbodig zou hebben gemaakt. Ofschoon hier ook de verhouding tusschen de deelen van het Imperium een belangrijke hinderpaal voor de aanneming vormde, was het toch vooral de uitdrukkelijke wensch der Dominions om buiten Europeesche aangelegenheden te blijven, die hen van den aanvang af negatief tegenover deze overeenkomst deed staan. <sup>2)</sup> Bij de behandeling van de internationale aangelegenheden der Dominions buiten de sfeer van den Volkenbond zal zich de gelegenheid voordoen op deze houding terug te komen.

Ten slotte, hoewel zeer zeker niet in de laatste plaats, komt de zelfstandige positie der Dominions in den Volkenbond uit door de

<sup>1)</sup> Noel Baker, pag. 100.

Zie de aantekeningen bij art. 10, in de door Prof. Verzijl bewerkte uitgave van het Volkenbondsverdrag.

<sup>2)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 890.



mandaten over de voormalige Duitse koloniën, die aan drie van hen door den Volkenbond ter uitoefening zijn gegeven. Een indirect, doch sterk bewijs voor deze zelfstandige opdracht bevat het feit, dat ook aan het Britsch Imperium als zoodanig een mandaat is gegeven, n.l. dat over het eiland Nauru en wel met dien verstande, dat dit zou worden uitgeoefend door de regeeringen van het Vereenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland gezamenlijk. Hieruit mag de conclusie worden getrokken, dat de verantwoordelijkheid der regeeringen jegens den Volkenbond voor de andere mandaten uitsluitend door deze zelf wordt gedragen. Weliswaar heeft de aanvaarding van het mandaat door Nieuw-Zeeland over de Samoa-eilanden tot moeilijkheden aanleiding gegeven, doch deze waren een gevolg van de constitutioneele verhouding met het moederland, en gegrond op het verbod van extraterritoriale wetgeving door Dominion-parlementen.<sup>1)</sup> Zij heeft ten slotte dan ook wel degelijk plaats gehad door „His Britannic Majesty, for and on behalf of the Government of the Dominion of New Zealand”,<sup>2)</sup> terwijl een Imperial Order in Council de noodzakelijk geachte machtiging tot wetgeving voor dit gebied verleende. In de Unie van Zuid-Afrika<sup>3)</sup> werd de bevoegdheid van het parlement tot voorziening in het bestuur over Duitsch Zuid-West Afrika rechtstreeks gegrond op de South Africa Act, als vallende onder de algemeene omschrijving van de bevoegdheid „to legislate for the peace, order and good government”. Zou over deze opvatting al twijfel mogelijk zijn, de wijziging in de omstandigheden maakte, dat deze opvatting geen aanleiding tot geschil gaf.

Het contact met de Permanente Mandatencommissie van den Volkenbond heeft plaats door eigen vertegenwoordigers en ook in de Assemblee werd het gevoerde beleid tegen naar voren gebrachte critiek door de Unie-delegatie zelfstandig verdedigd.

Over de plaats der Dominions in den Volkenbond behoeft na het bovenstaande niet veel meer te worden gezegd. Ongetwijfeld is deze zoowel jegens den Bond in zijn geheel, als jegens de niet-Britsche leden van den Bond afzonderlijk op alle punten volwaar-

1) Zie boven, pag. 80.

2) Noel Baker, pag. 106.

3) Keith, Responsible Government I, pag. 330.

dig en doet de samenhang dier Britsche leden hieraan niet af. Dat deze samenhang consequenties van anderen aard heeft, zal nog ter sprake komen bij de behandeling van de onderlinge verhoudingen.

Toch is het gevaarlijk op grond van het bovenstaande tot een algemeene volwaardige internationale positie te concluderen. Het voorbeeld van Britsch-Indië, eveneens zelfstandig lid van den Volkenbond, hoewel geen Dominion, maant hier al direct tot voorzichtigheid. Het is eerder zaak, aan te toonen, hoe ook buiten het terrein van den Volkenbond de internationale positie van de Dominions na den oorlog is gegroeid en hoe deze daarna door de herziening der verhoudingen met het moederland tot erkenning is gekomen. De erkenning door het buitenland, zooals reeds gezegd, hiertoe een noodzakelijk vereischte, moet door de feiten worden bewezen; deze gang van zaken nu, is zeer stellig beïnvloed door de plaats in den Volkenbond, waardoor de uitvoerige behandeling hiervan mede is gerechtvaardigd.

Dat de zelfstandige delegatie ter Vredesconferentie de Dominions nog niet in alle gevallen recht op eenzelfde positie zou geven, blijkt wel uit de moeilijkheden, die zich op dit punt reeds in 1921 hebben voorgedaan bij de Conferentie van Washington „on the Limitation of Armaments”. Het initiatief hiertoe ging uit van de Vereenigde Staten, die zich er toe bepaalden een uitnoodiging tot de regeering van het Vereenigd Koninkrijk te richten. De bewering van Sir ROBERT BORDEN, <sup>1)</sup> dat de Dominions wel zouden zijn uitgenoodigd, indien de Vereenigde Staten lid van den Volkenbond zouden zijn geweest, berust louter op een hypothese. Op aansporing vooral van SMUTS <sup>2)</sup> heeft de Britsche regeering maatregelen getroffen voor de vertegenwoordiging der Dominions en wel, door de Dominion-afgevaardigden, door den Koning benoemd op advies van de regeeringen der Dominions, in de Britsche delegatie op te nemen. De dubbele positie, die ter Vredesconferentie werd ingenomen, ontbrak hier dus; weliswaar heeft de onderteekening van het verdrag door de afgevaardigden der Rijksdeelen afzonderlijk plaats gehad, maar hoe men het ook ziet, de vertegen-

<sup>1)</sup> Palmer, pag. 128.

<sup>2)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 896.

woordiging heeft hier wel veel meer het karakter van een rijks-vertegenwoordiging gehad.<sup>1)</sup>

Nog geheel anders kwamen de zaken te staan bij de Vredesconferentie te Lausanne tusschen de Geallieerde Mogendheden en Turkije. Op het eerste gezicht lijkt het belang der Dominions hierbij niet in het minst betrokken; de gebeurtenissen, die aan de conferentie waren voorafgegaan, n.l. de bezetting van Konstantinopel door de Turken, waarbij reeds maatregelen waren getroffen voor een action commune van het geheele Britsche Rijk, zouden echter een stem van de Dominions in de Britsche delegatie gerechtvaardigd hebben. Op weinig tactische wijze<sup>2)</sup> werd hun zelfs de gelegenheid ontnomen hun opinie te doen hooren, terwijl op de Conferentie de Britsche delegatie wel liet doorschemeren, dat de onderteekening van het verdrag kon worden geacht mede namens de Dominions te zullen plaats hebben. Dit ging vooral Canada te ver en het liet weten, dat het zelf zou beslissen in hoeverre het door deze procedure en de resultaten er van zou zijn gebonden.<sup>3)</sup> Het Verdrag is dan ook alleen door de Britsche gevolmachtigden namens de imperiale regeering onderteekend; ook de ratificatie, ofschoon de Dominions, met uitzondering ook weer van Canada, hiertoe wel bereid bleken, heeft ten slotte alleen door England plaats gehad. Hieraan is volgens KEITH<sup>4)</sup> deze beteekenis te hechten, dat de ratificatie rechtsgeldig voor het geheele Rijk is geschied en de Dominions bond, maar dat het geen enkele verplichting voor de Dominions met zich meebracht om positief op te treden in geval van schending van het verdrag. Een subtiële onderscheiding, die o.i. practische waarde mist.

Hoe het ook zij, de rol der Dominions in deze aangelegenheid bleef tot deze laatste negatieve houding beperkt; van enig recht om positief hun stem te doen hooren, was in het geheel geen sprake.

In beperkte mate althans was dit wel het geval op de Londensche Conferentie over de herstelbetalingen, in 1924.<sup>5)</sup> In deze, voor

<sup>1)</sup> Ook hier het verschijnsel, dat de Unie door een Engelschman werd vertegenwoordigd, n.l. door Lord Balfour, die eveneens namens het Vereenigd Koninkrijk optrad en zodoende dus tweemaal teekende, Palmer, pag. 129.

<sup>2)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 904.

<sup>3)</sup> Palmer, pag. 130.

<sup>4)</sup> Responsible Government II. pag. 905.

<sup>5)</sup> Palmer, pag. 134.

de Dominions ongetwijfeld belangrijke aangelegenheid, zouden zij echter ook weer als *quantité négligeable* zijn beschouwd, indien zij niet uitdrukkelijk op vertegenwoordiging hadden aangedrongen; een actie, waaraan de Britsche regeering wel gevolg moest geven, wilde zij de politieke eensgezindheid niet heel erg in de waagschaal zetten. Het resultaat was een *Empire-delegation*, met een wisselende samenstelling door het lijstensysteem.

Na de mislukking van het protocol van Genève opende de nieuwe regeering (Baldwin) de onderhandelingen over het Locarno Pact, 1925. Over deze aangelegenheid zijn de Dominions zeer zeker geraadpleegd en hebben zij binnen de imperiale sfeer alle gelegenheid gehad zich te doen hooren. Met opzet echter hebben zij zich buiten de onderhandelingen zelf gehouden, wederom als gevolg van den reeds meer dan eens gesignaleerden angst garanties te moeten stellen in interne Europeesche kwesties. Evenals het verdrag van Lausanne werd dit verdrag slechts door de Britsche regeering onderteeekend, met de uitdrukkelijke clausule, dat het voor de Dominions geenerlei verplichtingen zou medebrengen, tenzij deze afzonderlijk zouden toetreden (de methode van de handelsovereenkomsten dus). Een feit, waaruit KEITH a contrario afleidt, dat de Britsche regeering het geheele Rijk blijkbaar nog wel degelijk kon binden. <sup>1)</sup>

Het hier geschetste verloop van zaken toont, dat, wat betreft het deelnemen aan groote politieke conferenties buiten het kader van den Volkenbond, de positie van de Dominions in de eerste jaren na den oorlog bepaald zwak is geweest; van een loyale erkenning is geen sprake en hoewel met betrekkelijk succes, zij het dan soms in negatieven zin, hebben zij hun plaats telkens slechts incidenteel en na onderhandelingen kunnen veroveren.

In het verkeer met afzonderlijke staten zijn echter in dienzelfden tijd veel belangrijker resultaten behaald, waardoor het noodzakelijk bleek reeds in 1923 de kwestie van de diplomatieke eenheid van het Britsche Rijk op de Imperiale Conferentie aan de orde te stellen.

De nauwe betrekkingen tusschen Canada en de Vereenigde Staten hadden reeds in vroeger jaren den wensch naar een meer effectieve vertegenwoordiging van Canada in laatstgenoemd land

<sup>1)</sup> Keith, *Responsible Government II*, pag. 841.

doen rijzen.<sup>1)</sup> Men voelde voor de oplossing, aan de consuls een half-diplomatieken status te verleen, doch welke belangrijke diensten deze functionarissen ook bewezen, dit karakter is hun steeds ontzegd. In 1918 echter werd een zgn. Canadian War Mission in Washington gevestigd, waarvan het diplomatiek karakter niet kon worden ontkend. Deze stap bleek gevolgen te hebben, want in 1920 werd na onderhandelingen tusschen de Britsche en Canadeesche regeeringen aan de laatste het recht toegekend in Washington een gevolmachtigde aan te stellen, 2) „who will have charge of Canadian affairs and will at all times be the ordinary channel of communication with the United States Government in matters of purely Canadian concern, acting upon instructions from, and reporting direct to the Canadian Government”.

De uitoefening van dit recht liet echter op zich wachten. Er was n.l. voorgesteld, dat deze Canadian Minister den Britschen gezant bij afwezigheid zou vervangen. Begrijpelijkerwijze kwamen de andere Dominions hiertegen op. Echter ook in het algemeen zag men voorsnog te veel bezwaren in de aanwezigheid van twee functionarissen, wier taakverdeling een voortdurende bron van wrijving zou kunnen vormen.

Eerst de Iersche regeering zou in 1924 tot aanstelling van een eigen gevolmachtigde in Washington overgaan. In de nota van de Britsche regeering aan die van de Vereenigde Staten werd echter nog weer eens uitdrukkelijk te kennen gegeven, dat deze maatregel niet in het minst zou mogen leiden tot verbreking van de diplomatieke eenheid van het Rijk. In aangelegenheden, waarbij behalve speciale Iersche belangen ook belangen van andere Rijksdeelen, of van het Rijk in zijn geheel zouden zijn betrokken, zou samenwerking van de beide gezanten noodzakelijk zijn, terwijl ook in het algemeen steeds naar een zoo nauw mogelijk contact tusschen beide gezanten zou worden gestreefd.

De gevolgen, die deze nieuwe instelling had voor de methode van consultation en co-operation tusschen de Rijksdeelen, komen later ter sprake.<sup>3)</sup> Hier zij deze kwestie alleen vermeld om het andere gevolg, n.l. het feit, dat hierdoor de Dominions over eigen

1) Keith, *Responsible Government II*, pag. 893.  
Palmer, pag. 73.

2) Keith, *Responsible Government II*, pag. 894.

3) Pag. 169.

kanalen kwamen te beschikken, waardoor de onderhandelingen met vreemde mogendheden langs een veel directeren weg konden plaats hebben, dan tot dusverre langs den omslachtigen weg, die via het Foreign Office naar den Britschen gezant liep, het geval was.

Niet minder belangrijk is echter ook het feit, dat de aanvaarding van deze gezanten door de vreemde staten, in casu de Vereenigde Staten, ongetwijfeld wijst op een erkenning van een internationale positie. Hier mag dan nog worden vermeld, dat, alvorens in 1920 deze kwestie tusschen de Britsche en de Canadeesche regeering tot een beslissing kwam, informaties bij de Amerikaansche regeering waren ingewonnen, waarbij van deze zijde werd bericht: 1) „that a Canadian Minister to Washington would be most cordially welcomed”. Uit het feit, dat toen van het recht eenmaal practisch gebruik werd gemaakt, de reciprociteit ten volle werd betracht, blijkt dit eens te meer.

Dat deze nieuwe kanalen vooral met het oog op de totstandkoming van bilaterale verdragen noodig waren, behoeft nauwelijks te worden gezegd. Ook op dit gebied kwam na den oorlog de zucht tot zelfstandig optreden in de verschillende fasen, die zich hierbij voordoen, tot uiting. De cause célèbre is hier het tractaat tusschen Canada en de Vereenigde Staten “for the Preservation of the Halibut Fishery of the North Pacific Ocean”. Voor het eerst zien we hier, dat een kwestie, die in de eerste plaats politieke beteekenis had, wordt beslecht door een tractaat, dat voor His Britannic Majesty uitsluitend werd onderteekend door den Canadeeschen Minister van Marine, en dat de Britsche ambassadeur in Washington hier uitdrukkelijk werd gepasseerd, „the treaty being one of concern solely to Canada and the United States, and not affecting in any particular any imperial interest, the signature of the Canadian Minister should be sufficient”. 2)

Dat men aan dit feit als precedent groote waarde toekende, blijkt wel hieruit, dat de kwestie van het totstandkomen van verdragen, waarbij het Rijk in zijn geheel, dan wel één of meer deelen er van waren betrokken, tot ampele besprekingen op de Imperiale Conferentie van 1923 aanleiding gaf. Het resultaat hiervan was een uitvoerige resolutie met betrekking tot het sluiten, onderteekenen en

1) Palmer, pag. 75.

2) Lowell and Hall, pag. 642.

ratificeeren van verdragen. De inhoud hiervan zal ter sprake komen bij de behandeling van de wijzigingen, hierin aangebracht door de conferentie van 1926. <sup>1)</sup> Wat echter van belang is, is de hierin besloten erkenning van het recht der Dominions om zelfstandig met andere mogendheden onderhandelingen te openen en deze tot een einde te brengen, zij het dan, dat zij tevens de procedure aangeeft, volgens welke die andere Rijksdeelen, wier belangen er bij zouden zijn betrokken, hiervoor zouden kunnen opkomen.

Trekken wij thans, uit wat hier gezegd is over de plaats der Dominions in het internationale rechtsverkeer buiten den Volkenbond, de conclusie, dan luidt deze in het negatieve allereerst, dat geen Dominion tegen zijn wil noch door het moederland, noch door de rijksregeering, noch door de regeering van eenig ander dominion jegens het buitenland of jegens een bepaalden vreemden staat kan worden gebonden. Aan den anderen kant valt ook te wijzen op de positieve zijde van hun positie, dat n.l. langs verschillende wegen het verkeer met de collectiviteit der staten, zoowel als met de staten afzonderlijk voor hen is geopend.

Herinneren wij in dit verband aan de resolutie van 1917, waarin als basis voor een herziening van de constitutioneele verhouding tusschen moederland en Dominions werd geëischt een billijk aandeel in de buitenlandsche politiek, dan is het duidelijk, dat deze basis door dit alles is verkregen.

De tijd was daarmee gekomen, dat men er toe kon overgaan, gevolg te geven aan den in deze resolutie uitgedrukten wensch, een conferentie te beleggen, waarop deze herzieningen zouden kunnen plaats hebben en de equality of status, een uitdrukking, waaraan men gaandeweg was gewend geraakt, ook formeel een feit zou worden. Een tweede taak zou het daarbij zijn, de methode te vinden, volgens welke het Britsche Commonwealth of Nations als politieke eenheid vooral naar buiten zou kunnen blijven fungeeren. Het zijn deze twee punten, die achtereenvolgens in de beide volgende paragrafen een bespreking zullen vinden.

---

<sup>1)</sup> Pag. 170.

§ 2. *De staatsrechtelijke oplossing.*

Het is te begrijpen, dat de aandacht en de belangstelling voor de staatsrechtelijke kwesties tusschen moederland en Dominions in de jaren na den oorlog hadden te lijden onder de gevolgen van deze plotselinge en snelle ontwikkeling der buitenlandsche aangelegenheden. Noch in 1921, noch in 1923 bleek het mogelijk een systematische behandeling van deze kwesties, zooals deze in de resolutie van 1917 in het vooruitzicht werd gesteld, op de Imperiale Conferentie te doen plaats hebben.

Toch was de halfslachtigheid van den toestand in verschillende Dominion-parlementen <sup>1)</sup> reeds ter sprake gekomen bij de behandeling van het Vredesverdrag van Versailles, waar voor het eerst de „equality of status” in het officieele debat werd geïntroduceerd. In Canada achtte de oppositie dit een ijdele leuze, juist omdat Canada geen natie kon zijn, zoolang men leefde onder een constitutie, neergelegd in de British North America Act. En in de Unie moest Generaal SMUTS, na in eerste instantie dit nieuwe statuut als uitgangspunt van zijn beschouwingen te hebben genomen, op de zeer reële critiek, hierop uitgeoefend, toegeven, dat eerst na een Imperiale Conferentie, waar de bestaande constitutioneele ongerijmdheden zouden zijn weggeruimd, van een dergelijk statuut sprake kon zijn.

Dezelfde erkenning treffen we ook aan in het Rapport, dat aan de Imperiale Conferentie van 1926 werd voorgelegd, door het door deze conferentie benoemde Inter-Imperial Relations Committee, bekend onder den naam BALFOUR-Committee. Ook dit rapport <sup>2)</sup> begint met een formuleering van de verhouding tusschen de groep van zelfbesturende rechtsgemeenschappen, n.l. Groot-Brittannië en de Dominions, in een terminologie, die direct herinnert aan de resolutie van 1917, welke hier als het ware is uitgewerkt, maar moet daarop laten volgen, dat: „Existing administrative, legislative and judicial forms are admittedly not wholly in accord with the position as described in Section II of this Report”.

<sup>1)</sup> Keith, War Government, pag. 158.

<sup>2)</sup> Cmd. 2768, pag. 13—30.



Voordat dus de eigenlijke inter-imperiale <sup>1)</sup> betrekkingen konden worden geregeld, had men met deze constitutioneele kwesties af te rekenen. Het Balfour-rapport, eenstemmig door de Conferentie aangenomen, doet hiertoe de eerste stappen; eensdeels door zelf op te lossen, voornamelijk echter door te bepalen, op welke punten hier vooral voorziening noodzakelijk was, daarbij adviseerend, dat deze aan een nader onderzoek zouden worden onderworpen. Dit advies gaf aanleiding tot een conferentie „on the operation of Dominion Legislation and Merchant Shipping Legislation”, in 1929 in Londen gehouden. Het door deze conferentie uitgebrachte rapport kwam daarna in behandeling op de normale Imperiale Conferentie van 1930, waar het met eenige wijzigingen van secundair belang werd aangenomen. De bevoegdheden dezer Conferentie reikten echter niet verder dan tot het ontwerpen van een aantal bepalingen en tot het aangeven van de procedure, waardoor deze bepalingen voor het geheele Rijk bindende kracht zouden kunnen verkrijgen. Hierbij werd rekening gehouden met de noodzakelijkheid, de communis opinio in het geheele Rijk tot uiting te doen komen. Nadat de bepalingen dus de goedkeuring van alle betrokken parlementen zouden hebben verkregen, zouden de Dominion-regeeringen een gelijk-luidend verzoek richten tot het parlement in Westminster om de voorgestelde maatregelen kracht van wet te geven. Deze imperiale wet kwam tot stand en wel als het Statuut van Westminster, 1931, „an Act to give effect to certain resolutions passed by Imperial Conferences held in the years 1926 and 1930”. <sup>2)</sup>

Nog was hiermede het proces niet beëindigd, maar wel hadden de Dominions door deze wet de handen vrij gekregen en konden zij zelf overgaan tot tenuitvoerlegging van de bepalingen er van.

Voor de Unie heeft dit plaats gehad door de aanneming van de Wet op den Status van de Unie <sup>3)</sup> en eenige hiermede samenhangende wetten, op 22 Juni 1934, en zoo is de staatsrechtelijke verhouding tuschen Engeland en Zuid-Afrika ook in de laatst mogelijke instantie geregeld; de vorm, dien zij daarbij heeft aangenomen doet overigens ernstigen twijfel rijzen over de vraag, of hier nog wel van

<sup>1)</sup> Deze term is officieel, doch onjuist. Het gebruik er van is echter zóó algemeen, dat vervanging door „intra-imperiaal” hier ter plaatse weinig nut zou hebben.

<sup>2)</sup> Opgenomen als Schedule bij de Status of the Union Act, pag. 181.

<sup>3)</sup> Zie Bijlage, pag. 177.

een staatsrechtelijke verhouding sprake kan zijn; een vraag, die wij zullen hebben te beantwoorden, wanneer wij het hier beschreven proces meer in bijzonderheden zullen hebben onderzocht.

Achtereenvolgens zullen wij hierbij nagaan, welke gevolgen dit proces heeft gehad voor de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht van de Unie.

In § 3 van het vorige hoofdstuk is aangetoond, hoe de inmenging van de moederlandsche regeering in de uitvoerende macht van de Dominions, deze genomen in de ruimste beteekenis, op twee manieren plaats had, n.l. allereerst, doordat de uitoefening van het prerogatief door den Koning, voor zoover deze niet aan den gouverneur was gedelegeerd, onder controle stond van de imperiale regeering; in de tweede plaats, doordat de gouverneur voor de uitoefening van zijn taak behalve aan de regeering van het Dominion ook verantwoording verschuldigd was aan de imperiale regeering en in het door hem bestuurde Dominion als vertegenwoordiger hiervan optrad.

Nu had deze laatste functie van den gouverneur reeds een gevoeligen knauw gekregen door de reeds boven vermelde resolutie van het Imperial War Cabinet in 1917, <sup>1)</sup> waarbij de bevoegdheid werd erkend, dat zaken van belang rechtstreeks tusschen den betrokken Premier en den Britschen Prime Minister zouden kunnen worden behandeld. <sup>2)</sup>

De gevolgen van dit besluit waren van zeer principieelen aard. Aanvaardt men n.l. de consequenties van het feit, dat de gouverneur niet langer als schakel tusschen moederland en Dominion dienst doet, dan heeft dit evenzeer gevolgen voor zijn positie als constitutioneel hoofd der Dominion-regeering. Komt hij in die functie in conflict met zijn ministers, dan handelt hij op eigen verantwoordelijkheid en kan hij niet langer geacht worden, te handelen in opdracht der imperiale regeering. Het gevolg hiervan bestaat dus hierin, dat de bemoeiingen van de rijksregeering met de uitvoerende macht in het Dominion zullen ophouden en dat de gouverneur zich in normale omstandigheden zal voegen naar het advies zijner ministers, daar hij anders zijn positie nog gevaarlijker zou maken, dan het geval was onder het vroegere systeem, waarbij hij op de wip kwam te

<sup>1)</sup> Pag. 115.

<sup>2)</sup> Keith, War Government, pag. 245.

zitten. De practijk had zich in die richting ontwikkeld en inderdaad trekt het Balfour-rapport daaruit de volledige consequenties:

„In our opinion it is an essential consequence of the equality of status existing among the members of the British Commonwealth of Nations that the Governor-General of a Dominion is the representative of the Crown, holding in all essential respects the same position in relation to the administration of public affairs in the Dominion as is held by His Majesty the King in Great Britain, and that he is not the representative or agent of His Majesty's Government in Great Britain or of any Department of that Government.”

Uitdrukkelijk werd in het rapport verder geconstateerd, dat de practijk, volgens welke de gouverneur als schakel tusschen de regeeringen van moederland en Dominion werd gebruikt, met deze constitutioneele positie in strijd was, dat dit verkeer voortaan dus rechtstreeks zou moeten plaats hebben, maar dat het gewenscht was den gouverneur zoo volledig mogelijk van de zaken op de hoogte te houden.

Het verlies van zijn imperiale functies deed verder alle redenen vervallen, die er nog mochten bestaan voor invloed der imperiale regeering op de benoeming van den gouverneur. De conferentie van 1930 ging dan ook verder en stelde vast, dat de benoeming een zaak was van overleg tusschen den Koning en de regeering van het betrokken Dominion en dat slechts advies van deze laatste hierin van waarde was. <sup>1)</sup>

Het is te begrijpen, dat onder deze omstandigheden de reeds vroeger <sup>2)</sup> gesignaleerde eisch om Dominion-nationals tot gouverneur-generaal te benoemen weer naar voren kwam en dat eenige belangrijke argumenten, op grond waarvan dit vroeger was geweigerd, waren komen te vervallen. In Australië, waar deze eisch steeds was vernomen, is deze in 1930 dan ook ingewilligd. <sup>3)</sup> In Canada, zoowel als in de Unie van Zuid-Afrika blijft het bestaan van nationale tegenstellingen een bezwaar vormen. Met belangstelling mag de voorloopige oplossing van deze kwestie tegemoet worden gezien, als aan het einde van dit jaar (1935) de ambtstijd van den tegenwoordigen gouverneur-generaal der Unie, den Graaf VAN CLARENDON, is verstreken.

<sup>1)</sup> Cmd. 3717, pag. 27.

<sup>2)</sup> Pag. 73.

<sup>3)</sup> Keith, Constitutional Law, 1932, pag. 135.

Inmiddels heeft HERTZOG, toen de kwestie in het voorjaar van dit jaar in het Unieparlement ter sprake was, de oppositie er uitdrukkelijk en terecht op gewezen, dat het hebben van een gouverneur-generaal „van over zee” geen bewijs is tegen den soevereinen status van het land. <sup>1)</sup> Wij mogen in dit verschijnsel wellicht een parallel zien met het vroeger geconstateerde feit, dat de Boerenrepublieken, die zich zoo zeer op haar onafhankelijkheid beriepen, meer dan eens een Britsch onderdaan tot president verkozen. <sup>2)</sup>

Wel is op grond van het vervallen van de imperiale functie van den Gouverneur-Generaal in 1930 dit ambt gescheiden van het ambt van High Commissioner for South Africa. Het Bestuur over de Kroonkolonie Zuid-Rhodesia en de Britsche Naturellenprotectoraten wordt sindsdien geheel afzonderlijk uitgeoefend. <sup>3)</sup>

Het beginsel, dat de Koning slechts wordt geadviseerd door de regeering van het betrokken Dominion is trouwens algemeen erkend. Het rapport spreekt hier van de „constitutional practice that His Majesty acts on the advice of responsible ministers” en verstaat onder deze laatsten de ministers van het betrokken Dominion. Het is hetzelfde principe als Sir ROBERT BORDEN in het reeds eerder ter sprake gekomen Memorandum van 1919 ontvouwde, n.l.: „The Crown is the supreme execution in the United Kingdom and in all the Dominions, but it acts on the advice of different Ministers within different constitutional units.”

Hij baseerde dit op de equality of status, hetgeen in 1919 min of meer voortvarend was; in 1926 blijkt men het echter als constitutional practice op te vatten, zoodat men thans van een gevestigd principe kan spreken. Het gevolg er van is, dat ook de directe imperiale invloed op de Kroon niet langer mogelijk is. De uitvoerende macht blijkt op beide punten zelfstandig geworden.

Teekenend is, dat men deze constitutioneele practijk in de Unie uitdrukkelijk in wetsvorm heeft vastgelegd. De wet, die de South Africa Act 1909 aan de gewijzigde omstandigheden moest aanpassen, de zgn. Statuswet 1934, bepaalt in art. 4 o.a. het volgende:

1. Die Uitvoerende Gesag van die Unie in welke opsig ook van sij binne- of buitelandse beleid berus bij die Koning, handelende op advies

1) Algemeen Handelsblad, 27 Maart 1935.

2) Pag. 32, noot 2.

3) Palmer, pag. 31.

van Sij Ministers van Staat vir die Unie en word uitgeoefen deur Sij Majesteit persoonlik, of deur 'n Goewerneur-Generaal as Sij verteenwoordiger.

2. Behalve waar uitdruklik of bij noodsaaklike gevolgtrekking anders bepaal is word elke verwysing in die Suid-Afrika Wet en in hierdie Wet na die Koning beskou as 'n verwysing na die Koning handelende op advies van Sij Ministers van Staat vir die Unie, enz.

Een dergelijke uitvoerige on-Engelsche methode om een conventie tot geschreven recht te maken, toont wel, hoe veel waarde men aan het beginsel zelf hechtte en hoe men er op was gesteld, dit boven allen twijfel te verheffen.

Dat men, nu men eenmaal zoo ver was gekomen, niet van halve maatregelen wilde weten, blijkt ook wel uit de andere wet, die het vorige jaar tot stand kwam, n.l. „die Wet op die Uitvoerende Magte en Seëls van die Koning, 1934.”<sup>1)</sup> Door deze wet wordt n.l. o.a. een einde gemaakt aan de formeele tusschenkomst van de Britsche regering, die hierin bestond, dat het Grootzegel, dat 's Konings onderteekening steeds bekrachtigde, onder haar berusting was en de medewerking van een Britsch minister dus steeds noodzakelijk was, als de Koning als hoofd van de Uitvoerende Macht van de Unie wilde optreden. Over het formeele karakter hiervan bestond geen twijfel; zelfs KEITH, die, zooals we boven zagen,<sup>2)</sup> ook wel andere dan formeele waarde aan deze tusschenkomst had toegekend, blijkt zijn standpunt te hebben verlaten en bezigde deze in 1933 niet langer als argument voor zijn vroeger verkondigde meening, dat uiteindelijk de Koning toch op Britsch advies handelde.<sup>3)</sup> Thans echter beschikt de Unieregeering over haar eigen Koninklijke zegels, onder berusting van den Eersten Minister en worden deze, nadat de wetten door den Koning, en één der Ministers van de Unie zijn onderteekend, in de Unie aan de betrokken stukken gehecht. Aangezien de Koning voor de uitoefening van de uitvoerende macht practisch door den Gouverneur-Generaal wordt vertegenwoordigd, zal de hanteering van deze nieuwe regels tot uitzonderingen beperkt blijven.

We staan thans wederom<sup>4)</sup> voor de vraag, in hoeverre die vertegenwoordiging van den Koning door den gouverneur-generaal

<sup>1)</sup> Wet No. 70, 1934.

<sup>2)</sup> Pag. 120.

<sup>3)</sup> Keith, Constitutional Law, pag. 17.

<sup>4)</sup> Pag. 73.

volledig is, waarmede de laatste dan de positie van een Onderkoning zou bekleeden. Dit is ook nu niet het geval; er blijven nog prerogatieven over, die de Koning zelf uitoefent, zij het niet langer op advies van de imperiale regeering, doch ook hierin thans uitsluitend geadviseerd door de ministers van de Unie. Afgezien hiervan is ook de positie van den gouverneur-generaal tegenover de wet verschillend; hij kan wel degelijk voor den rechter ter verantwoording worden geroepen; hij kan ook voor het einde van zijn ambtstijd worden teruggeroepen, dit laatste natuurlijk slechts op advies van de Unieregeering <sup>1)</sup>).

Tot die aangelegenheden, die door den Koning persoonlijk worden afgedaan, behooren op het gebied der binnenlandsche zaken allereerst de benoeming van den gouverneur-generaal, zooals de Conferentie van 1930 ook besliste, en verder de verleening van adeldom en eerbewijzen. Volgens KEITH <sup>2)</sup> rust deze bevoegdheid nog steeds op het imperiale karakter van dergelijke onderscheidingen.

Belangrijker zijn echter de prerogatieven op het terrein der buitenlandsche betrekkingen: oorlogsverklaring, vredessluiting, bekrachtiging van tractaten, zelfs handelstractaten, accrediteeren van gezanten; dit alles heeft door den Koning plaats, op advies van de ministers van het betrokken Dominion. Ook hier is het imperiale belang bij dgl. aangelegenheden de reden, en vooral in deze gevallen kan het gebruik van de eigen grootzegels in zooverre den samenhang bemoeilijken, dat hierdoor de Britsche regeering niet langer automatisch op de hoogte is van de betrekkingen der Dominions. De kwestie van den samenhang komt echter later ter sprake.

Grootere moeilijkheden, niet zoo zeer van politieken, als wel van technisch-juridischen aard, bracht de opheffing van de beperkingen van de wetgevende macht. Kort weergegeven, waren deze beperkingen de volgende:

1°. de verschillende methoden, volgens welke de koninklijke sanctie aan de door het Unieparlement vervaardigde wetten kon

<sup>1)</sup> Keith, Constitutional Law, pag. 142.

<sup>2)</sup> Constitutional Law, pag. 130.

worden onthouden, n.l.: refusal of assent, compulsory and discretionary reservation en disallowance;

2<sup>e</sup>. het verbod van extraterritoriale werking der Dominion-acts;

3<sup>e</sup>. het beginsel, dat Dominion-acts niet met Imperial Acts, die mede voor de Dominions van kracht waren, in strijd mochten komen, ontleend aan de Colonial Laws Validity Act;

4<sup>e</sup>. de mede hieruit afgeleide en alles overheerschende bevoegdheid van het Imperial Parliament om ook de Dominions te binden.

De meeste van deze punten vormden een bespreking in de commissie Balfour, maar deze kwam in den korten haar toebedeelden tijd niet verder dan de vaststelling van eenige beginselen en bepaalde zich voor het overige tot het opstellen van een werkplan voor een door de Conferentie te benoemen Commissie van deskundigen. De aan deze commissie verstrekte opdracht luidde: <sup>1)</sup>

„to enquire into, report upon, and make recommendations concerning:

1. Existing statutory provisions requiring reservations of Dominion legislation for the assent of His Majesty or authorising the disallowance of such legislation.

2a. The present position as to the competence of Dominion Parliaments to give their legislation extraterritorial operation.

b. The practicability and most convenient method of giving effect to the principle that each Dominion Parliament should have power to give extraterritorial operation to its legislation in all cases where such operation is ancillary to provision for the peace, order, and good government of the Dominion.

3. The principles embodied in or underlying the Colonial Laws Validity Act, 1865, and the extent to which any provisions of that Act ought to be repealed, amended, or modified in the light of the existing relations between the various members of the British Commonwealth of Nations as described in this Report." (i.e., the Report of the Imperial Conference, 1926).

Aparte aandacht werd verder geschonken aan de speciale kwestie van de Merchant Shipping Legislation. Op dit gebied was steeds angstvallig gewaakt voor handhaving van eenheid in de voorschriften, juist door gebruik te maken van de middelen, waarover de imperiale regering beschikte. Het eventueel afschaffen van deze bevoegdheden kon vooral op dit terrein groote gevolgen hebben en men achtte het zaak de consequenties uit de gewijzigde constitutioneele verhoudingen uitdrukkelijk te doen uitkomen, daarmee tegelijkertijd de gelegenheid te baat nemend om tot over-

<sup>1)</sup> Cmd. 3479, pag. 8.

eenstemming te komen over de in de toekomst te volgen methode om de eenheid van wetgeving toch te behouden. Het advies hieromtrent luidde: een Sub-conferentie te houden:

„To consider and report on the principles which should govern, in the general interest, the practice and legislation relating to Merchant Shipping in the various parts of the Empire, having regard to the change in constitutional status and general relations which has occurred since existing laws were enacted.”

Het Balfour-rapport werd in 1926 aangenomen, maar bij nadere beschouwing bleek het beter de bovengenoemde Deskundigencommissie en de verder voorgestelde sub-conferentie te vereenigen en zoo had in 1929 plaats de Conference on the Operation of Dominion Legislation and Merchant Shipping Legislation, die aan de Imperial Conference van 1930 rapport zou uitbrengen.

Met de bevoegdheid van de Kroon tot disallowance had men hier spoedig afgerekend. Uitgaande van de erkenning, dat deze, hoe ook ontstaan, in de meeste Dominion-constituties (South Africa Act, art. 65) uitdrukkelijk was neergelegd, stelde men daar echter zeer terecht tegenover, dat de wijze van uitoefening deze voorschriften tot een doode letter maakte. Het advies op dit punt luidde dan ook, dat de tegenwoordige constitutioneele positie de uitoefening van dit recht niet langer mogelijk maakte. Die Dominions, die in de wijziging van hun Constitutie vrij waren, konden desgewenscht zelfstandig tot afschaffing overgaan. Voor de overige Dominions werd deze methode voorgesteld, dat de regeering van het Vereenigd Koninkrijk na een desbetreffend verzoek van het Dominion de noodzakelijke wetgevende handelingen zou verrichten.

Toch heeft men hier één uitzondering moeten maken: <sup>2)</sup> de Colonial Stock Act, 1900, geeft aan the British Treasury de bevoegdheid, de voorwaarden vast te stellen, waaraan leeningen, in de Dominions uitgeschreven, moeten voldoen om te worden toegelaten op de lijst van trustee securities in Engeland. Tot de door de Treasury gestelde voorwaarden behoort de eisch, dat de regeering van een Dominion bij het uitschrijven van een nieuwe leening formeel moet verklaren, dat iedere vorm van wetgeving, die naar de meening van de Britsche regeering de zekerheid voor de inschrij-

1) Cmd. 3479, pag. 9.

2) Cmd. 3479, pag. 12.



vers zou kunnen doen verminderen, door de Britsche regeering met disallowance zou worden bedreigd. Op dit punt is de bevoegdheid tot disallowance uitdrukkelijk gehandhaafd, waardoor een juridisch zeer merkwaardige situatie in het leven is geroepen. Deze uitzondering zou tevens met zooveel woorden in de constituties der Dominions moeten worden opgenomen, in welk verband KEITH <sup>1)</sup> zeer terecht opmerkt, dat de afschaffing van deze bevoegdheid tot disallowance, die juist was beoogd, nu zelfs was bemoeilijkt. Zijn voorstel om overeen te komen, geschillen op dit punt te doen beslechten door een Inter-Imperial Tribunal, waardoor de power of disallowance in zijn geheel zou kunnen verdwijnen, verdient hier zeker de voorkeur.

Het bestaan van de discretionary reservation maakte op drie manieren invloed van de imperiale regeering mogelijk, n.l.:

- a. door de wijze, waarop de gouverneur-generaal hierbij te werk ging;
- b. door de wijze, waarop hij door instructies uit het moederland werd gebonden;
- c. door de wijze, waarop ten slotte de Kroon over de Haar voorgelegde wetten beschikte.

Bij de compulsory reservation vervallen de beide eerstgenoemde mogelijkheden.

De Conferentie gaf hieromtrent de volgende aanbevelingen:

- a. De gouverneur-generaal zou hierbij te werk gaan volgens de normale constitutioneele beginselen, die de uitoefening van zijn functie beheerschten. Van rechtstreeksche of zijdelingsche beïnvloeding van het moederland uit was, nadat zijn functie als Imperial Officer was beëindigd, geen sprake meer.
- b. De imperiale regeering zou ook niet langer invloed uitoefenen op de instructies, door den Koning aan den gouverneur te verstrekken.
- c. De Koning zou in de uitoefening van deze bevoegdheid niet tegen de inzichten van de regeering van het betrokken Dominion in, door de regeering van het Vereenigd Koninkrijk mogen worden geadviseerd.

Zou er dus in het vervolg nog van reservation sprake zijn, dan zou dit een kwestie zijn, die uitsluitend werd beheerscht door de

<sup>1)</sup> Constitutional Law, pag. 23.

interne staatsrechtelijke verhoudingen tusschen Koning en gouverneur-generaal eenerzijds en de betrokken regeering anderzijds. Het vroegere karakter van deze bevoegdheid was daarmede geheel verdwenen.

De mogelijkheid tot afschaffing van elken vorm van reservation werd hierbij evenzeer erkend als dit het geval was bij de disallowance; de beide zelfde wegen om hiertoe over te gaan, stonden hiervoor open. Hoe hieraan uitvoering is gegeven, komt ter sprake bij de behandeling van de Statuswet van de Unie.

Zooals gezegd, was de opdracht aan de Commissie op het punt van de extraterritoriale werking van Dominion-wetten tweeledig, n.l.: te rapporteeren omtrent den bestaanden toestand en omtrent de meest geschikte methode om voor het vervolg de bevoegdheid tot extraterritoriale wetgeving te erkennen.

Het eerste punt gaf groote moeilijkheden. In het algemeen, zoo luidt het rapport, zijn alle wetgevende lichamen beperkt in hun vrijheid om aan hun regelingen extraterritoriale werking toe te kennen, op grond van b.v. beginselen, ontleend aan de internationale comitas. Voor de Dominions werden echter daarenboven constitutioneele gronden aangevoerd, waardoor ze in deze vrijheid zouden zijn beperkt; bestonden deze inderdaad, dan was er een aanmerkelijk verschil in de werking van wetten van het Vereenigd Koninkrijk en Dominion-wetten.

Zekerheid op dit punt, n.l. over het bestaan en den omvang van de constitutioneele beperkingen, viel echter niet te verkrijgen. Wel had de practijk ernstig te lijden onder deze onzekerheid, in welk verband werd gewezen op de vroeger vermelde indirecte methoden der Dominions om toch hun doel te bereiken.

Het oordeel van de Commissie was, dat voor het bestaan van die constitutioneele beperkingen in ieder geval alle grond ontbrak. Om de onzekerheid hieromtrent te beëindigen, adviseerde zij, — en nu blijkt de beperkte bevoegdheid der Dominion-parlementen op dit punt, — een verzoek te richten tot het Britsche parlement tot het afkondigen van een uitdrukkelijke verklaring, n.l.: <sup>1)</sup>

„It is hereby declared and enacted that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extraterritorial operation.”

<sup>1)</sup> Cmd. 3479, pag. 17.

Ook over de afschaffing van de Colonial Laws Validity Act, 1865, voor zoover deze op de Dominions betrekking had, was men het spoedig eens; de wijze, waarop die afschaffing moest geschieden, bracht echter moeilijkheden mee: eensdeels moest er voor worden gewaakt, dat door eenvoudige herroeping niet de toestand van voor 1865 zou terugkeeren, waardoor dus ook het common law van een Dominion zijn kracht zou verliezen, indien het met eenige Britsche wet in strijd zou komen. Aan den anderen kant moest aan de bevoegdheid zelf van het Britsche Parlement om de Dominions te binden paal en perk worden gesteld. Evenmin als tot afschaffing van het verbod van extraterritoriale werking, was de Imperiale Conferentie, aan welke de Commissie rapporteerde, tot het nemen van dgl. maatregelen bevoegd. Zoo werden ook deze weer opgesteld, met het advies aan het parlement van het Vereenigd Koninkrijk te verzoeken, deze regelen kracht van wet te geven. Het zijn dan: <sup>1)</sup>

„The Colonial Laws Validity Act, 1865, shall cease to apply to any law made by the Parliament of a Dominion.”

„No law and no provisions of any law hereafter made by the Parliament of a Dominion shall be void or inoperative on the ground that it is repugnant to the law of England or to the provisions of any existing or future Act of Parliament or to any order, rule or regulation made thereunder, and the powers of the Parliament of a Dominion shall include the power to repeal or amend any such Act, order, rule or regulation in so far as the same is part of the law of a Dominion.”

Voor de ontkenning van de bevoegdheid van het Britsche Parlement om in de toekomst nog wetten uit te vaardigen, die van rechtswege voor de Dominions zouden gelden, achtte men het de meest geschikte methode om eerst het constitutioneele beginsel, waar deze ontkenning op rustte, uitdrukkelijk in de considerans te vermelden en daarna het eigenlijke gevolg als regel in de wet zelf nog eens op te nemen. De volgende verklaring werd als considerans voorgesteld:

„It would be in accord with the established constitutional position of all members of the Commonwealth in relation to one another that no law hereafter made by the Parliament of the United Kingdom shall extend to any Dominion otherwise than at the request and with the consent of that Dominion.”

---

<sup>1)</sup> Cmd. 3479, pag. 19.

Om aan deze beginselverklaring gevolg te geven, zou dan bij de wet zelf de volgende bepaling worden vastgesteld:

„Be it therefore declared and enacted that no Act of Parliament hereafter made shall extend or be deemed to extend to a Dominion unless it is expressly declared therein that that Dominion has requested and consented to the enactment thereof.”

De beperkingen van de wetgevende bevoegdheid der Dominion-parlementen op het speciale gebied der Merchant Shipping waren geconcentreerd in de artt. 735 en 736 van de Merchant Shipping Act, 1894, luidend: <sup>1)</sup>

„Art 735: the legislative authority of a British possession shall have power by any Act or Ordinance confirmed by Her Majesty in Council to repeal wholly or in part any provisions of this Act relating to ships registered in such possession; but no such Act or Ordinance shall take effect, until such approval has been declared in such possession, or until such time thereafter as may be fixed by such Act or Ordinance for the purpose.”

Art. 736: „After the commencement of this Act the Legislature of a British possession by any Act or Ordinance from time to time may regulate the coasting trade of that British possession, subject in every case to the following conditions: 1. The Act or Ordinance shall contain a suspending clause providing that such Act or Ordinance shall not come into operation until Her Majesty's pleasure thereon has been publicly signified in the British possession in which it has been passed; 2. The Act or Ordinance shall treat all British ships, including the ships of any British possession, in exactly the same manner as ships of the British possession in which it is made; 3. Where by a treaty made before the passing of this Act, Her Majesty has agreed to grant to any ships of any foreign State any rights and privileges in respect of the coasting trade of any British possession, such rights and privileges shall be enjoyed by such ships for so long as Her Majesty has already agreed or may hereafter agree to grant the same, anything in the Act or Ordinance notwithstanding.”

Wij staan hier voor eenige van de meest bekende gevallen van de boven besproken compulsory reservation; wordt hier aan den eenen kant vrijheid gegeven om zelfstandig te regelen, deze vrijheid wordt anderzijds door de hier opgenomen condities terdege ingeperkt. Ook de sinds 1911 bestaande practijk, volgens welke Britsche wetgeving op dit gebied niet meer van kracht zou zijn in de Dominions maakte hier geen einde aan. Waar de Dominions tot eigen regeling wilden overgaan, had dit te geschieden binnen het hier beschreven raam.

<sup>1)</sup> Keith, Responsible Government II, pag. 942.

Over de strijdigheid van dezen rechtstoestand met de nieuwe constitutioneele verhoudingen bestond niet de minste twijfel. Met de reeds aangenomen hervormingen zouden echter ook deze bepalingen automatisch zijn vervallen en zouden de Dominions de bevoegheid hebben gekregen op dit gebied uiteenlopende regelingen te treffen. Hierin zag men een groot gevaar, om welke reden men aan deze kwestie een aparte behandeling gaf. Om die vrijheid uitdrukkelijk vast te stellen, adviseerde de Conferentie door het Britsche parlement de volgende bepaling te doen uitvaardigen: <sup>1)</sup>

„Sections seven hundred and thirty-five and seven hundred and thirty-six of the Merchant Shipping Act, 1894, shall be construed as though reference therein to the Legislature of a British possession did not include reference to the Parliament of a Dominion.”

Tegelijkertijd echter gaf de Conferentie van 1929 als haar mening te kennen dat: <sup>2)</sup>

„As shipping is a world-wide interest, in which uniformity is from the nature of the case desirable, there is a strong presumption in favour of concerted action between the members of the British Commonwealth in shipping matters, but this concerted action must from its nature result from voluntary agreements by the members of the Commonwealth; it should be confined to matters in which concerted action is necessary or desirable in the common interest; it should be sufficiently elastic to permit of alterations being made from time to time as experience is gained; and it must not prevent local matters being dealt with in accordance with local conditions. The kind of agreement which we have in mind in making our recommendations is one extending over a fixed period of years and providing for revision from time to time.”

Het rapport behandelt verder in extenso een aantal onderwerpen, waarop dit gemeenschappelijk optreden noodzakelijk zou zijn. De geheele behandeling van deze kwestie ter Conferentie is een duidelijk bewijs van de stelling, dat de staatsrechtelijke afbrokkeling, zooals deze hier plaats heeft, nog geenszins het einde is van de juridische betrekkingen der Rijksdeelen; er blijkt uit, dat de vele gemeenschappelijke economische belangen een gemeenschappelijke regeling vereischten, zonder dat direct naar de internationale methoden behoefde te worden gegrepen. Het is weer de soepelheid van het Britsche constitutioneele bestel, die hier den weg van een

<sup>1)</sup> Cmd. 3479, pag. 40.

<sup>2)</sup> Cmd. 3479, pag. 31.

overeenkomst, leidend tot uniforme wetgeving, aanwijst en hiermede zelfs scheppend werk verricht door een methode in het leven te roepen, die ook tusschen andere rechtsgemeenschappen met soortgelijke betrekkingen doeltreffend zou kunnen worden toegepast. <sup>1)</sup>

In dit verband zij vermeld de uitspraak van VAN ASBECK: <sup>2)</sup> „Internationaal recht, als rechtssoort in den ruimsten zin genomen, blijkt in werking niet beperkt te zijn tot de politieke eenheden onzer tegenwoordige wereld, maar overal daar naar voren te komen, waar twee rechtsgemeenschappen gecoördineerd met elkaar in verkeer zijn. Voor de vervorming en volmaking van de rechtsverhoudingen, die wij thans in het bijzonder internationaal noemen, zal de ontwikkeling van dat binnenlandsch internationaal recht, met volle sanctie toegerust, richting en leiding kunnen geven.”

Het ontwerp voor de beoogde overeenkomst werd in 1930 in Engeland opgesteld en kwam na behandeling in de Dominions ter sprake op de Imperial Conference van dat jaar. Het verkreeg daar de goedkeuring en, vervaardigd in de veronderstelling, dat de boven aangegeven constitutioneele wetgeving van het Britsche parlement tot stand zou komen, zou ook deze overeenkomst tegelijk met die wetgeving in werking treden. <sup>3)</sup>

Bij de Conferentie van 1930 behoeft verder niet lang te worden stilgestaan. De recommendations betreffende de voorgestelde wetgeving, vervat in het rapport van de Conferentie van 1929, werden bijna ongewijzigd overgenomen. Alleen werd het beginsel omtrent de afschaffing van de werking van Britsche parlementswetten in de Dominions aldus geformuleerd, dat deze niet als „part of the law in force in that Dominion” zouden gelden. Hiermede werd beoogd de normale werking, die wetten van den eenen staat op het gebied van den anderen hebben, niet te verhinderen. Iedere verdere strekking, die men aan dit amendement wilde toekennen, werd echter uitdrukkelijk ontkend. <sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> Ook de Deensch-Ijslandsche overeenkomst van 1918, (Forbundslov), rust op het beginsel van parallele wetgeving.

<sup>2)</sup> v. Asbeck, pag. 183.

<sup>3)</sup> Cmd. 3717, pag. 25.

<sup>4)</sup> Cmd. 3717, pag. 18.

Zie beneden: pag. 168.

Het was aan deze Conferentie om het initiatief tot het vervaardigen van het bedoelde statuut te nemen, hetgeen geschiedde door de volgende recommendations: <sup>1)</sup>

„a. That the statute proposed to be passed by the Parliament at Westminster should contain the provisions set out in the Schedule annexed.

b. That the 1st December, 1931, should be the date as from which the proposed statute should become operative.

c. That with a view to the realisation of this arrangement, Resolutions passed by both Houses of the Dominion Parliaments should be forwarded to the United Kingdom, if possible by 1st July, 1931, and, in any case, not later than the 1st August, 1931, with a view to the enactment by the Parliament of the United Kingdom of legislation on the lines set out in the Schedule annexed.

d. That the statute should contain such further provisions as to its application to any particular Dominion as are requested by that Dominion.”

Het ontwerp der nieuwe regeling is vervolgens in elk Dominion door zijn constitutioneele organen behandeld en, wat Canada en Australië betreft, met enkele bijzondere bepalingen aangevuld.

De volgende phase werd ingeluid door een passage in de King's Speech bij de opening van het Britsche parlement op 10 November 1931, luidend: <sup>2)</sup>

„In conformity with the undertaking given to the representation of My Dominions in 1930, a measure will be laid before you to give statutory effect to certain of the declarations and resolutions of the Imperial Conferences of 1926 and 1930. This measure is designed to make clear the power of Dominion Parliaments and to promote the spirit of free co-operation amongst members of the British Commonwealth of Nations.”

Weliswaar was de behandeling in het Hoogerhuis nog niet gereed op den bepaalden datum en werd de gestelde termijn dus overschreden, maar op 10 December 1931 kon het Statuut van Westminster aan den Koning ter onderteekening worden voorgelegd.

De wetgevende bevoegdheid van de Dominion-parlementen was hiermede van de tot dusverre bestaande banden bevrijd en het lag nu slechts aan hen zelf, te beslissen, in hoeverre zij van deze vrijheid wilden gebruik maken. Zooals reeds gezegd, heeft het Unieparlement zijn grondwet aan den nieuwen toestand aangepast door de zgn. Statuswet 1934, een wet, die officieel heet: Wet om voor-

<sup>1)</sup> Cmd. 3717, pag. 19.

<sup>2)</sup> Geciteerd door Wheare, The Statute of Westminster, 1933, pag. 1.

siening te maak vir die verklaring van die Status van die Unie van Suid-Afrika, vir sekere bijeenkomstige wijsigings van die Suid-Afrika Wet, 1909 en vir die aanneming van sekere gedeeltes van die Statuut van Westminster, 1931".<sup>1)</sup>

Uit het laatste blijkt, dat men het Statuut in de Unie niet automatisch van kracht beschouwde, maar dat men de hierin opgenomen bepaling, die aan de wetgevende macht van het Britsche parlement voor de Dominions een einde maakte, reeds op de wet, die deze bepaling bevatte, van toepassing achtte. In ieder geval heeft men zich formeel slechts willen binden door een maatregel van het Unieparlement zelve (art. 3).

Men had hiermede kunnen volstaan, maar evenals de uitvoerende macht, heeft men de wetgevende macht uitdrukkelijk willen omschrijven. Art. 2 luidt n.l. als volgt:

„Die Parlement van die Unie is die soewereine wetgevende gesag in en oor die Unie, en nieteenstaande enigiets in 'n ander wet vervat, sal geen wet van die Parlement van die Verenigde Koninkrijk en Noord-Ierland gemaak na die elfde dag van Desember 1931 in die Unie as deel van die reg van die Unie geld of geag word te geld nie tensij uit kragte van 'n wet van die Parlement van die Unie.”

Vrijwel woordelijk dus de bepaling van art. 4 van het Statuut zelf.

De bepalingen uit deze wet, die verder wijzigingen in de bevoegdheden van de wetgevende macht brengen, zijn de volgende.

Vooreerst art. 8, dat een nieuw art. 64 in de South Africa Act invoert. De tot dusverre hierin opgenomen bevoegdheid van discretionary reservation blijkt te zijn vervallen. Verder behoorde dit artikel 64 tot de weinige bepalingen, welke wijziging de gouverneur-generaal niet zelfstandig vermocht goed te keuren, maar voor 's Konings goedkeuring moest reserveeren. Nu deze wijziging echter eenmaal in den voorgeschreven vorm heeft plaats gehad (de Statuswet is door den Koning goedgekeurd) is de betreffende clause tegelijkertijd, als zinloos, vervallen.

De verder met de uitoefening van het recht van reservation verband houdende artikelen werden hetzij gewijzigd of vervallen verklaard. Het andere geval, waarin de compulsory reservation bestond, (art. 106), het beroep op den King in Council betreffend, bleef echter gehandhaafd. Met de voorzieningen omtrent de wijze

<sup>1)</sup> Zie bijlage, pag. 177.



van uitoefening voor oogen, is dit geval van reservation echter een staatsrechtelijke regeling.

Tenslotte werd art. 65, dat de bevoegdheid tot disallowance bevat, met ingang van een nader te bepalen tijdstip afgeschaft. Deze bepaling is inmiddels in werking getreden op 20 November 1934. <sup>1)</sup>

Aan den status van afhankelijkheid van de Dominions herinnerden op het gebied der rechterlijke macht twee feiten:

1°. een weliswaar zeer beperkt, maar toch niet eigenmachtig af te schaffen beroep van vonnissen van het hoogste rechtscollege in het Dominion op den King in Council; (art. 106 South Africa Act);

2°. de beperkingen, die de Colonial Courts of Admiralty Act, 1890, aan de rechtsmacht van deze colleges ook in de Dominions oplegde.

Over het eerste punt hield het Rapport van 1926 reeds een resolutie in, waarin echter niets anders stond, dan dat kwesties over de toelaatbaarheid van een appèl zouden worden beslist volgens de wenschen van het betrokken Rijksdeel; waren er echter verschillende deelen bij betrokken, dan zou de oplossing door overleg moeten worden gevonden. Het rapport zelf liet daarbij iedere beslissing of oplossing in het midden.

Daar de kwestie viel buiten de opdracht, verstrekt aan de Subconferentie van 1929, wordt ze in haar rapport niet besproken en ook de Conferentie van 1930 hield er zich blijkbaar niet mee bezig, zoodat het Statuut van Westminster hieromtrent geen voorziening inhoudt. Het is echter duidelijk, dat de Unie vrij is haar constitutie aldus te wijzigen, dat het appèlrecht geheel komt te vervallen. Van deze vrijheid is geen gebruik gemaakt. De Statuswet 1934 verklaarde zelfs uitdrukkelijk, dat art. 106 van de South Africa Act 1909 volledig van kracht bleef, waardoor voor dit punt ook de gedwongen reservation is gehandhaafd.

In het publiekrecht van Canada en den Ierschen Vrijstaat hebben wijzigingen in die richting echter wel plaats gevonden; in Canada door een wijziging van de strafwet, in den Vrijstaat door een wijziging van de constitutie, die tevens de terzijdestelling van één der

<sup>1)</sup> Nieuwe Rotterdamsche Courant, 20 November 1934.

beginselen van het Britsch-Iersche Tractaat van 1921 beteekende. Op grond van twijfel aan de rechtmatigheid van deze grondwetswijzigingen zijn daarna nog uit beide Dominions tot den Privy Council verzoeken gericht tot herziening van in die Dominions gegeven uitspraken. In zijn vonnissen van 6 Juni 1935 heeft de Privy Council deze verzoeken beide van de hand gewezen en daarmede voor de beide genoemde Dominions de afschaffing van het appèlrecht bekrachtigd. 1) Wanneer men nu nagaat, dat de wijziging der wet in beide gevallen langs een veel moeilijker weg had plaats gehad, dan in Zuid-Afrika het geval zou behoeven te zijn, en met name de rechtmatigheid van de in Ierland gevolgde methode zeer sterk zou kunnen worden betwijfeld, komt deze erkenning in een des te sterker licht te staan.

De rechtsmacht der Colonial Courts of Admiralty berustte op een Imperiale wet van 1890, welke haar in overeenstemming deed zijn met die van de Engelsche hoven, die verder verbood, dat een koloniale wet aan andere hoven dgl. jurisdictie opdroeg, en die ten slotte wetten, die wijziging in procedures enz. aanbrachten, aan reservation onderwierp.

Evenals bij de Merchant Shipping Act het geval was, zou de herroeping van de Colonial Laws Validity Act aan deze beperkingen automatisch een einde hebben gemaakt, maar ook op dit punt achtte men een uitdrukkelijke verklaring wenschelijk, die dan ook in het Statuut van Westminster is opgenomen.

Daar verder op geen enkel gebied van de rechtspraak inmenging van het moederland mogelijk was, is de volkomen autonomie der Dominions ook op dit onderdeel van de bestuurstaak thans definitief gevestigd.

Uitvoering, in den ruimsten zin, wetgeving en rechtspraak, op geen van deze functies is thans nog directe invloed, laat staan eigenmachtig optreden van het moederland op het gebied van de Dominions mogelijk, tenzij met toestemming van deze.

Eén punt van academisch belang blijft hier nog ter bespreking over. De stelling wordt verdedigd, dat de regel, dat het Britsche

---

1) Hierover het artikel van Prof. Verzijl in het Weekblad van het Recht, W. 12924.

parlement zichzelf, noch zijn opvolgers, voor goed aan banden zou kunnen leggen, ook van toepassing zou zijn op het Statuut van Westminster.

Herroeping er van zou dan mogelijk zijn door iedere latere wet van het parlement te Westminster; uitdrukkelijke intrekking er van zou zelfs niet eens noodig zijn, een eenvoudige bepaling in een willekeurige wet, dat deze in één van de Dominions mede van kracht zal zijn, zou voldoende zijn. <sup>1)</sup>

Ongetwijfeld heeft Generaal HERTZOG gelijk, wanneer hij dit als een vrijwel even groote aanmatiging beschouwt, als wanneer men zou beweren, dat de wetgevende macht van het Britsche parlement over de voormalige Noord-Amerikaansche Koloniën nog zou bestaan. Even zeker is het, dat een dergelijk optreden van het Westminster-parlement de banden van de deelen onderling voorgoed zou verbreken. Maar toch zal men groote moeite hebben om een steekhoudend argument tegen deze redeneering in te brengen. KEITH houdt dan ook vol, dat de enkele bepaling in het Statuut, waardoor de werking van Britsche parlements wetten in de Dominions in het vervolg onmogelijk wordt gemaakt, rechteus niet voldoende is om die werking voor altijd uit te schakelen. Z.i. kan deze definitieve uitschakeling slechts voortvloeien uit de constitutional convention, waaruit deze statutaire regel zelf is voortgevloeid, en die, zooals we zagen, afzonderlijk in de considerans van het Statuut is opgenomen.

De kwestie moge practisch belang missen, een opmerking als deze, toont nog eens te meer, dat de Engelschen niet terugschrikken om aan de staatsrechtelijke conventions een waarde toe te kennen, zelfs hooger dan de erkende macht van hun geheiligde parlement.

Overzien wij nu de ontwikkeling op het staatsrechtelijk gebied, dan luidt onze conclusie, dat van eenige staatsrechtelijke onderworpenheid, zooals deze bij koloniale gebieden in verschillende graden bestaat, geen sprake meer is. Tot de uitoefening van iedere staatsrechtelijke functie zijn slechts de regeeringen in de Dominions zelf bevoegd. Ook van eenig staatsrechtelijk overwicht van een imperiale regeering over het geheel der Dominions valt niets te bespeuren. En ten slotte heeft geen der Dominions op voet van ge-

<sup>1)</sup> Keith, Constitutional Law, pag. 40.  
Wheare, Statute of Westminster, pag. 76.

lijkheid met het moederland een nieuw staatsrechtelijk verband gevormd.

De staatsrechtelijke verhouding is geëindigd! Langs geleidelijken en vreedzamen weg heeft een verhouding van ondergeschiktheid plaats gemaakt voor één van gelijkheid. Dit feit op zich zelf zou de moeite van bespreking waard zijn geweest. Het proces verdient de aandacht echter zooveel te meer, omdat het niet is geëindigd op de voor dergelijke gevallen normale wijze van schepping van een aantal volkenrechtelijke eenheden, dus met algeheele afbraak van de vroegere eenheid, doch integendeel heeft geleid tot de coördinatie van de tot algeheele zelfständigkeit uitgegroeide rechtsgemeenschappen in een nieuw verband, dat met geen der bekende vormen van statenverbindingen overeenstemt, dat toch weer nauwer is dan de band van het volkenrecht, zelfs van den Volkenbond, en waaraan het juridisch karakter dus niet kan worden ontzegd.

Dit verband nader te beschouwen, is de taak van de volgende paragraaf.

### § 3. *De imperiale betrekkingen.*

De slotwoorden van de Resolutie van 1917, welke, na de voorafgaande verklaring van equality of status, als eisch stelden een regeling te treffen „for continuous consultation in all important matters of common Imperial concern, and for such necessary concerted action, founded on consultation, as the several Governments may determine”, wezen er al op, dat men, hoezeer men ook de autonomie en de gelijkheid der deelen van het toenmalige British Empire als doel vooropstelde, toch het gemeenschappelijk optreden in gemeenschappelijke, tot dusverre imperiale aangelegenheden als een essentieel punt in de politiek van die deelen bleef beschouwen. Een staatkundig, meer dan een staatsrechtelijk verband zou de deelen van het Imperium verbonden houden, nu als deelen van een Imperial Commonwealth. Nadere regeling hiervan werd eveneens opgedragen aan de door deze motie beoogde Constitutioneele Conferentie en het is dus het rapport van de Commissie BALFOUR, dat ons omtrent die oplossing nader licht moet verschaffen.

Het is hierin, dat we de, sedert dien beroemde, volgende formulering aantreffen: 1) „They (d.z. Great Britain and the Dominions) are autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations.”

Over de ten opzichte van dit Britsche Gemeenebest negatieve gedeelten van deze formule, n.l. de autonomie en de gelijke staatsrechtelijke positie, behoeft, na de vorige paragraaf, hier ter plaatse niets meer te worden gezegd. Eertijds als leuzen te beschouwen, zijn zij geleidelijk op de feiten komen te rusten.

Zijn de twee overige gedeelten van deze formule, n.l. de common allegiance to the Crown en de free association hiermede nu zoo te combineeren, dat vooral die autonomie geen gevaar loopt en zij toch ook zelf een positieven inhoud en beteekenis overhouden?

Op het eerste gezicht lijkt de common allegiance to the Crown inderdaad een verkorting van de staatsrechtelijke autonomie, waarvan wij het bestaan boven hebben betoogd. De Kroon schijnt

1) Cd. 2768, pag. 14.

een bij uitstek staatsrechtelijk orgaan; hebben meerdere rechtsgemeenschappen dit orgaan gemeen, dan zouden zij daardoor in een grooter staatsrechtelijk verband zijn opgenomen. Wij maken hierbij onderscheid tusschen de Kroon als instituut en den Koning en de leden van Zijn Huis als personen. Regeert Hij over meerdere gebieden tegelijk, zonder dat dit evenwel op de rechtsverhouding tusschen die gebieden van invloed is, dan spreken wij van een personeele Unie. Ook ons land heeft met Luxemburg een dgl. Unie gevormd en de wijze, waarop deze eindigde, toont aan, dat er van een werkelijk verband tusschen Nederland en Luxemburg geen sprake was; voor Engeland is het klassieke voorbeeld de personeele Unie, die bestond tusschen Groot Brittannië en Hannover, van 1714-1837, een Unie, die eveneens ophield te bestaan door de werking van het Salische erfrecht, waardoor Koningin VICTORIA in Hannover niet den troon kon bezetten. Wanneer een verbond door dergelijke toevallige omstandigheden automatisch kan uiteenvallen, kan men er niet de minste rechtswaarde aan hechten. Dat de verhouding tusschen de leden van het Commonwealth anders is bedoeld, blijkt dan ook al dadelijk uit het feit, dat men door gemeenschappelijke regeling van de troonsopvolging, waarover straks meer, dezen band heeft willen trachten te verstevigen.

Het is echter niet de Kroon als staatsrechtelijke instelling, die hier de banden bijeenhoudt. Alle staatsrechtelijke functies van de Kroon, als hoofd der regeering, van welk der leden ook, worden ugeoefend, uitsluitend op het advies van die regeeringen afzonderlijk. Deze zijn daarin vrij, tenzij zij zich tot het volgen van een gemeenschappelijke gedragslijn hebben verbonden en hoezeer dit laatste ook wenschelijk moge zijn voor de belangen van het geheel. Volgens constitutioneele practijk heeft de kroon zich bij dit advies neer te leggen en mocht er zich bij de uitoefening van haar functie al een geval voordoen, waarin zij in afwijking van dat advies naar eigen oordeel zou meenen te moeten te werk gaan, dan zal dit oordeel uitsluitend afhangen van de belangen van het betrokken lid. Op het staatsrecht van geen der leden heeft het feit, dat de Kroon aan de leden gemeenschappelijk is, eenigen invloed.

De consequentie van deze stelling is zelfs deze, dat, voor zoover dit langs constitutioneele weg mogelijk is, aan de staatsrechtelijke

functies van de Kroon door één der leden een einde zou kunnen worden gemaakt. Ongetwijfeld zou dit den samenhang in het Commonwealth verminderen, en zou dit vooral in traditioneel opzicht een grooten stap achteruit beteekenen.

Aanleiding tot deze beschouwing gaf al de formuleering van den eed van trouw aan den Koning, voorkomende in het „verdrag” tusschen Groot Brittannië en den Ierschen Vrijstaat van 1922, waarbij de toekomstige verhouding tusschen deze beide en althans de hoofdlijnen in de Iersche constitutie zijn vastgesteld.<sup>1)</sup> De redactie van dien eed was n.l. zoodanig, dat hieruit niet zonder meer het monarchaal karakter van den Ierschen Vrijstaat zou kunnen worden afgeleid; de verhouding tot den Koning werd hier uitsluitend afgeleid als voortvloeiend uit: „the common citizenship of Ireland with Great Britain and her adherence to and membership of the group of nations forming the British Commonwealth of Nations”. (art. 17).

Nadat de Iersche regeering eerst bij hoog en bij laag had volgehouden, dat deze constitutie in alle opzichten als een formeel tractaat van internationalen oorsprong moest worden beschouwd, op grond waarvan zij het na de toetreding van Ierland tot den Volkenbond, krachtens art. 18 van het Volkenbondsverdrag aan het Secretariaat van den Volkenbond ter registratie aanbood, een opvatting, tegen welke Engeland steeds is blijven protesteeren, heeft zij deze opvatting laten varen, op grond van de sedert 1926 gewijzigde omstandigheden. Zij huldigt thans de opvatting, dat zij sedert het Statuut van Westminster vrij is in het wijzigen van de Iersche constitutie, wat bij een tweezijdig tractaat nooit automatisch het geval zou kunnen zijn. Uit de wijze, waarop de Privy Council in Juni van dit jaar<sup>2)</sup> de afschaffing van het appèlrecht heeft bekrachtigd, blijkt, dat men in Engeland deze opvatting deelt, omdat zij immers overeenkomt met het steeds door de Britsche regeering ingenomen standpunt, dat hier van een verdrag geen sprake was en in deze handelwijze van Ierland blijkbaar een late en negatieve erkenning van dit standpunt ziet.

Wanneer de Iersche regeering voor haar status, zeer terecht overigens, een beroep doet op de gebeurtenissen van 1926, 1930 en

<sup>1)</sup> Lowell and Hall, pag. 649.

<sup>2)</sup> W. 12924.

1931, dan heeft zij deze ook ten volle te aanvaarden en daarmee lijkt ons de afschaffing van den eed van trouw in 1933 kwalijk vereenigbaar, juist omdat deze reeds zoo ruim was geformuleerd.

Als men zich op de constitutioneele ontwikkeling van 1926 en volgende jaren baseert, zal men toch voor alles moeten erkennen, dat deze gebeurtenissen en de conclusies, waartoe zij hebben geleid, een gemeenschappelijke basis vormen, waarin niet ieder lid afzonderlijk wijziging kan brengen. Voor den Ierschen Vrijstaat heeft dit al dadelijk een consequentie, omdat juist om aan zijn positie recht te doen, de titel van den Koning is gewijzigd. De Conferentie van 1926 stelde dien als volgt vast: „George V, by the Grace of God of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and of the British Dominions beyond the Seas King -etc.“, terwijl de bestaande titel (dateerend van 1901) luidde: „George V, by the Grace of God, of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and of the British Dominions beyond the Seas King, enz.“ Het verschil is duidelijk, maar uit de nieuwe formule mag toch in elk geval worden afgeleid, dat George V ook over het afzonderlijke Ierland Koning bleef. Het imperial parlement, toen nog bevoegd, heeft in 1927 de voorgestelde wijziging aangebracht.

Toch willen wij hieruit niet de consequentie trekken, dat de Iersche Vrijstaat, alsmede de staten, die de andere Dominions thans zijn, door deze imperiale wet omtrent den titel des Konings, die hen via het Statuut van Westminster bindt, nu steeds den Koning van Engeland als hun *staatshoofd*, dus met *staatsrechtelijke* functies bekleed, hebben te erkennen, ook al is hieruit wel een aanwijzing af te leiden voor de hierboven gegeven uitspraak, dat men de afschaffing van het staatsrechtelijk Koningschap als een verzwakking van het Commonwealth, naar zijn bedoelingen, heeft te beschouwen.

De Koning dus niet schakel in een personeele Unie, de drager van de Kroon niet aan het hoofd van een staatsrechtelijk verband, in de uitoefening van zijn staatsrechtelijke functies naar verschillende en mogelijk zelfs afwijkende adviezen handelend, voor zoover de Constituties dit mogelijk maken zelfs uit de uitoefening van die functies te elimineeren, aldus onze, tot dusverre negatieve conclusies. Het wordt tijd, dat wij den positieven inhoud van de common allegiance trachten aan te geven.

Deze dan bestaat naar twee kanten: Allereerst wordt hierdoor



vorm gegeven aan het gemeenschappelijk onderdaanschap van allen, die tot het Commonwealth behooren, een feit, waaraan echter geen staatsrechtelijke consequenties zijn verbonden. In zijn artikel in het Gedenkboek Nederland-Zuid-Afrika toont VERLOREN VAN THEMAAT aan, hoe het staatsonderdaanschap en het koningsonderdaanschap moeten worden onderscheiden. Zooals dit vroeger voor Schotten in Engeland gold, zoo geldt dit thans nog voor de onderdanen der Dominions. Tot verschillende staatsrechtelijke verbanden behorend, kan men niettemin individueel één Koning erkennen. Het is gevaarlijk hier het woord nationaliteit te gebruiken, want zelfs het karakter van een natie moet aan het Britsche verband worden ontzegd; de aanduiding is immers juist als een Gemeenebest van Naties. Hoe de „nationhood” der Dominions zich heeft ontwikkeld en hoe de Dominions op het feit, dat zij „naties” zijn, den nadruk leggen, toont NOEL BAKER aan.<sup>1)</sup> Van dit „individuen-substraat” is dus noch een centraal staatsgezag, noch een gemeenschappelijke nationaliteit, in haar ethnologische beteekenis, de bindende factor.<sup>2)</sup> Slechts een verouderd begrip als de verhouding leenheer-leenman kan hier als criterium gelden. Het krijgt echter hierdoor beteekenis, dat men een gemeenschappelijke regeling van dit onderdaanschap heeft willen erkennen en handhaven; zoowel voor de onderlinge betrekkingen als voor de wijze, waarop zich dit onderdaanschap naar buiten kan openbaren, is dit van belang. Op die regeling van de nationaliteit komen wij dadelijk terug.

De beteekenis van de common allegiance naar den anderen kant is die van symbool voor de eenheid, die aan het Gemeenebest ten grondslag ligt. Duidelijk wordt dit gezegd in het preamble van het Statuut van Westminster, op het voetspoor van de recommendations der Conferenties van 1929 en 1930: „inasmuch as the Crown is the symbol of the free association of the members of the British Commonwealth of Nations, and as they are united by a common allegiance to the Crown”, enz.

De waarde, die op dezen grond aan de gemeenschappelijke Kroon moet worden toegekend, heeft met staatsrechtelijke waardeering in het geheel niets uit te staan. De „association” vindt hierin haar uiter-

<sup>1)</sup> Noel Baker, pag. 16 e.v.

<sup>2)</sup> Van Vollenhoven, Omtrek en Inhoud van het Internationale Recht, Verspreide Geschriften II, pag. 8.

lijk teeken; als zoodanig is de Kroon haar orgaan; het hangt geheel van die association af, wat men Haar eventueel nog meer zou willen opdragen; de aan het staatsrecht ontleende termen Kroon en Koning geven hier aanleiding tot een misverstand, doordat vooral zij, die de onafhankelijkheid der Dominions nog steeds bedreigd achten, aan de termen hier meer beteekenis hechten, dan aan de functie van dit orgaan.

Het is om de Kroon als orgaan der collectiviteit te handhaven, dat men op de bovengenoemde uitspraak in het preamble van het Statuut liet volgen het beginsel, dat de orde van troonopvolging en de regeling van de Style and Titles van den Koning slechts na gemeenschappelijk overleg zouden kunnen worden gewijzigd.

Ook de Iersche Vrijstaat heeft zich hiertoe verbonden. De afschaffing van het formulier van den eed aan den Koning, als orgaan der collectiviteit, ook al heeft deze op zich zelf geen gevolgen, gaat in de richting van kwade trouw jegens deze aanvaarde verbintenis en had niet zonder beraadslaging op een Imperiale Conferentie mogen plaats hebben.

We komen hiermede op het rechtskarakter van deze verbintenis door het Balfour Rapport aangegeven als een „free association”; den inhoud hiervan zullen wij straks op verschillende punten nader bezien.

Nogmaals, op grond van het voorafgaande: zij kan nooit van dusdanigen staatsrechtelijken aard zijn, dat hierdoor de autonomie der leden zou worden beperkt. Zooals echter tusschen gewone staten talrijke betrekkingen bestaan, die zij regelen en aan welke regeling zij volkenrechtelijk gebonden zijn, zij het dan, dat vele van die regelingen eenzijdig kunnen worden opgezegd, waardoor het gemeenschappelijk karakter goeddeels te niet gaat, zoo ligt het voor de hand, dat deze gemeenschappelijke betrekkingen van leden van een gemeenebest, die eeuwenlang op andere wijze waren verbonden, nog veel talrijker zijn en dat een doeltreffende voorziening hierin van gemeenschappelijk maar ook in ieders belang is. Voor deze regeling had zich in de practijk de methode aangediend van voorafgaand overleg en samenwerking op voet van gelijkheid. Tot het voortzetten van deze methode verklaarden de leden zich, ook toen hun zelfstandigheid een feit was, niet alleen bereid, maar ook verbonden. Van een opzeggingsclausule blijkt nergens, terwijl de

methode in de practijk slechts op die punten doorwerkt, die aan de orde worden gesteld, doch nergens automatisch.

Het zoozeer omstreden recht van afscheiding van het Britsche Rijk is dus in dit licht beschouwd een veel te sterke uitdrukking. Het Britsche Rijk in zijn vroegere beteekenis bestaat niet meer, ook al leeft de term thans in een ander verband voort, n.l. als aanduiding van het Vereenigd Koninkrijk van Groot Brittannië en Noord-Ierland met de daarbij behoorende kroonkoloniën en de protectoraten.

Er bestaat wel een belangengemeenschap tusschen de vroegere deelen, die op een gemeenschappelijk aangegane overeenkomst berust en o.i. slechts op een even gemeenschappelijke wijze kan worden beëindigd. Anders dan dikwijls bij volkenrechtelijke overeenkomsten gebruikelijk is, anders ook zelfs dan het geval is bij het lidmaatschap van den Volkenbond, welks Grondverdrag recht tot uittreding inhoudt.

Eigenmachtige afscheiding komt ons voor, te zijn, een verbreking van een rechtsband en kan daarmee als onrechtmatige daad worden beschouwd. En gestraft? Het is zeer de vraag, of tegen een dergelijk optreden zou worden gereageerd. <sup>1)</sup> De wijze, waarop deze reactie zou moeten plaats hebben, zou ook afhangen van de omstandigheden; het gebruik van geweld lijkt ons echter zeer onwaarschijnlijk; de loop van zaken is echter niet te voorspellen.

Zonder ons verder in deze hypothesen te verdiepen, kunnen wij er op wijzen, dat de aangegane verbintenis geenszins een willekeurige is; zij betreft dikwijls levensbelangen der leden en van hun bewoners; het zal van de wijze van regeling afhangen of deze verbintenis als een last, dan wel als gewenscht wordt gevoeld; daarin hebben echter alle leden een gelijke stem.

Laat ons thans eenige punten nagaan, waarop deze samenhang zich openbaart.

Wij zagen reeds, dat de „common allegiance to the Crown” haar weerspiegeling vond in het handhaven van een Gemeen-

---

<sup>1)</sup> Keith, Constitutional Law, pag. 60.

Dr. E. van Raalte, Het Britsche Gemeenebest van Natie, in Internationale Vraagstukken van dezen Tijd, pag. 166.

schappelijk onderdaanschap van allen, die tot het Commonwealth behoren. Terwijl de imperiale British Nationality and Status of Aliens Act, 1914, nog volkomen van kracht was in het geheele Britsche Rijk, waren Canada (1921), de Iersche Vrijstaat (krachtens de constitutie van 1922) en de Unie van Zuid-Afrika (1927) reeds overgegaan tot regeling van hun eigen onderdaanschap voor locale doeleinden. Zoolang de in deze wetten tot dominion-nationals verklaarde personen krachtens de imperiale wet tevens British subjects waren, deden zich geen moeilijkheden voor; en zelfs, voor zoover de nieuwe begrippen niet door het oude werden gedekt, zorgde het verbod van extraterritoriale wetgeving er voor, dat de eenheid van het Britsche onderdaanschap naar buiten toch gehandhaafd bleef. Met de opheffing van de beperkingen in de bevoegdheden der Dominion-parlementen ontstond echter de mogelijkheid, dat deze eenheid zoowel binnen het Rijk als naar buiten zou worden verbroken.

Om dit te voorkomen, werd op de Conferentie van 1929 als beginsel aangenomen, dat de common allegiance to the Crown de basis zou vormen voor een „common status possessed by all subjects of His Majesty.”<sup>1)</sup> De inhoud van dit nieuwe begrip zou worden ontleend aan de bestaande Britsche wet, die het Britsche onderdaanschap regelde. De regelingen der Dominions zouden zoo worden opgesteld, dat de nationals der Dominions allen dien common status zouden bezitten. Uitdrukkelijk werd tevens bepaald, dat wijzigingen in de mogelijkheid tot verkrijging van den common status slechts door gelijktijdig optreden der verschillende regeeringen zouden kunnen tot stand komen. Opvallend zijn de motieven voor deze overeenkomst, n.l.: „the desirability of facilitating freedom of intercourse and the mutual granting of privileges among the different parts of the Commonwealth.” Een beter bewijs tegen het staatskarakter van het Britsche Rijk dan deze volstrekt utilistische doelstelling van het gemeenschappelijk onderdaanschap is moeilijk te leveren. De Imperiale Conferentie van 1930 nam dit beginsel over en werkte het eenigszins uit.<sup>2)</sup> Niettegenstaande het Statuut van Westminster zijn de vrijheden der Dominions (en

<sup>1)</sup> Cd. 3479, pag. 25.

<sup>2)</sup> Cd. 3717, pag. 21.

van het Vereenigd Koninkrijk) op dit punt dus door een uitdrukkelijke overeenkomst beperkt.

Er schuilt hier echter een adder onder het gras: het feit, dat de imperiale Britsche wet de basis vormt van deze common status, brengt KEITH <sup>1)</sup> er toe, te schrijven, dat de Dominion-nationals nu ook de consequenties zouden hebben te aanvaarden, die het Britsche onderdaanschap voor de burgers van het Vereenigd Koninkrijk met zich medebrengt, althans voor zoover deze niet in strijd zijn met de rechten en verplichtingen, die de Dominion-wet scheidt. Aanvaardt men deze meening, dan is inderdaad de suprematie van het Britsche parlement nog steeds een feit.

Deze meening is echter slechts ten deele juist. Het voorbeeld, dat KEITH ter staving van zijn opinie aanvoert, is het volgende: In verschillende landen, zooals Egypte, China, Ethiopië, Marokko, enz., oefent de Britsche regeering extraterritoriale jurisdictie uit over British subjects. De Dominions missen evenals verschillende andere staten deze bevoegdheid, zoodat hun nationals hier niet aan hun eigen wetgeving zijn onderworpen. Dat nu in een dergelijk geval de wetgeving van het Britsche parlement op alle British subjects van toepassing is, is waar, zoolang de Dominions deze niet uitdrukkelijk hebben opzij gezet. Heeft dit plaats gehad, dan blijkt de werking van de wetgeving van het Britsche parlement beperkt tot British subjects in engeren zin, n.l. tot onderdanen van het Vereenigd Koninkrijk, enz. KEITH bestrijdt deze bevoegdheid der Dominions om deze extraterritoriale werking van Britsche wetten te elimineeren op grond van art. 2 van het Statuut van Westminster; door deze bepaling zou die bevoegdheid slechts zijn toegekend „voor zoover die imperiale wetten deel uitmaakten van de wetgeving van het betrokken Dominion”. Hierin gaat hij echter te ver. Wij hebben vroeger <sup>2)</sup> aangetoond, dat deze laatste clause was toegevoegd, uitsluitend om aan die imperiale wetten ook *in de Dominions* de normale werking te verschaffen, die iedere wet van den eenen staat op het gebied van een anderen heeft. Haar beteekenis mag niet worden uitgebreid en zeer zeker kan deze toevoeging nooit als argument worden gebezigd, om de imperiale wetten ook steeds van toe-

<sup>1)</sup> Keith, Constitutional Law, pag. 65.

<sup>2)</sup> Pag. 153.

passing te achten op personen, die normaliter niet aan haar waren onderworpen.

Het common citizenship is een imperiaal begrip. De consequenties er van kunnen slechts door imperiale overeenkomst worden bepaald, temeer daar, zooals we zagen, het doel er van beperkt is. Zoo geeft niet de imperiale wet aan alle British subjects de diplomatieke en consulaire bescherming in landen, waar de Dominions niet afzonderlijk zijn vertegenwoordigd, maar geschiedt dit op grond van een misschien stilzwijgende afspraak tusschen Britsche en Dominion-regeering. Evenzeer is dit het geval met de voordeelen, die vroeger in handelstractaten voor alle British subjects door de imperiale regeering werden bedongen, zelfs wanneer de Dominions niet afzonderlijk toetraden. Steeds zal aan deze bemoeiing door optreden der Dominions een einde kunnen worden gemaakt, ook al liggen de motieven voor het beëindigen van dezen toestand niet voor de hand.

De consequenties, die uit het common citizenship voortvloeien voor het oorlogs- en neutraliteitsrecht, zijn mede het gevolg van den samenhang der Rijksdeelen tegenover het buitenland en komen bij de behandeling daarvan ter sprake.

De emancipatie der Dominions op het gebied van hun buitenlandsche betrekkingen, die na hun invloed in den Volkenbond geleidelijk plaats had, kwam in niet-Volkenbondsangelegenheden het duidelijkst tot uiting in het verwerven van de volledige bevoegdheid tot het sluiten van tractaten (het Halibut Fishery Treaty tusschen Canada en de Vereenigde Staten, 1923) en de erkenning van hun eigen diplomatieke vertegenwoordiging.

De controle over de buitenlandsche politiek van het Britsche Rijk, zooals deze tot dusverre door de Britsche regeering was uitgeoefend, was hierdoor uitgeschakeld. Wenschte men de eenheid in dit opzicht te handhaven, dan zou een andere methode moeten worden gezocht en gevonden.

De Imperiale Conferentie van 1923 gaf voor deze nieuwe methode de beginselen aan; het Balfour-Rapport, aangenomen door de Conferentie van 1926, bracht hierin eenige verbeteringen en breidde de werking der nieuwe beginselen tevens uit voor het geheele gebied der buitenlandsche politiek. Kort weergegeven komen de bepalingen hieromtrent op het volgende neer: <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Cd. 2768, pag. 20 e.v.

Iedere regeering van een Rijksdeel, die onderhandelingen aanknoopt met het buitenland, dient de andere regeeringen in het Rijk hiervan op de hoogte te stellen. De laatstgenoemde hebben dan de gelegenheid tijdig voor haar belangen, voor zoover die daarbij zijn betrokken, op te komen. Wordt niets van de andere regeeringen vernomen, dan mag dit als accoordverklaring worden beschouwd, tenzij uit het te sluiten tractaat bepaalde verplichtingen voor één der andere rijksdeelen zouden voortvloeien. Het aangaan van een tractaat, dat voor andere Rijksdeelen verplichtingen zou meebrengen, is slechts geoorloofd na uitdrukkelijke goedkeuring door de betrokken regeering.

Het is de vraag, of de regeering van het Rijksdeel, die de onderhandelingen voert, rekening heeft te houden met bezwaren in andere Rijksdeelen geopperd, wanneer deze bezwaren niet steunen op het verbod om zonder bepaalde goedkeuring aan andere Rijksdeelen verplichtingen op te leggen. De praktijk heeft uit te maken, wat het zwaarste zal wegen: het belang van de onderhandelende partijen bij de totstandkoming van het tractaat, of het belang van de onderhandelende Britsche of Dominion-regeering om voor alles den samenhang in het Britsche Rijk te behouden. De convention van previous consultation is echter door deze resolutie van de Imperiale Conferenties uitdrukkelijk erkend en deze zal als rechtsbeginsel de verhoudingen tusschen de deelen van het Britsche Commonwealth beheerschen.

De uitvoerige bepalingen van het Balfour-rapport betreffende den vorm van tractaten, de volmachten aan vertegenwoordigers en delegaties, de onderteekening en de ratificatie dienen vooral om de gelijkheid der Rijksdeelen in alle phasen van de totstandkoming van tractaten tot uiting te doen komen en behoeven hier dus geen nadere toelichting.

De samenhang der Rijksdeelen daarentegen is weer het oogmerk van de bepalingen, die de vertegenwoordiging van het Rijk op Internationale Conferenties regelen. De Conferenties, gehouden onder de auspiciën van den Volkenbond, geven geen moeilijkheden: als volgerechtigde leden van den Bond worden alle Rijksdeelen hier afzonderlijk vertegenwoordigd. De co-operation tusschen de deelen werd op dergelijke Conferenties gewaarborgd door de resolutie van 1923, die bepaalde, dat: „there should be

the fullest possible exchange of views between the Governments before and during the negotiations".

De vertegenwoordiging op Conferenties, door vreemde mogendheden bijeengeroepen, hing echter in de eerste plaats af van de ontvangen uitnodigingen en verder van den aard dezer Conferenties.

Men was van meening, dat op de zoogenaamde technische conferenties afzonderlijke vertegenwoordiging voor alle Rijksdeelen, die deze wenschten, moest openstaan. Zou b.v. slechts de Britsche regeering een uitnodiging hebben ontvangen, dan zou deze pogingen in het werk moeten stellen om afzonderlijke uitnodigingen voor de overige regeeringen te verkrijgen. De politieke conferenties moesten echter geval voor geval worden beoordeeld.

Stond eenmaal het deelnemen van meer dan één Rijksdeel aan een Conferentie vast, dan zou de wijze van vertegenwoordiging worden geregeld tusschen de betrokken regeeringen en dus het resultaat zijn van gemeenschappelijk overleg. Het laat zich echter wel aanzien, dat noch van de methode van een „common plenipotentiary", noch van een „Empire delegation" in de toekomst druk gebruik zal worden gemaakt en dat meer en meer aan afzonderlijke delegaties de voorkeur zal worden gegeven.

Vooraf gelet op het feit, dat niet alle Conferenties voor alle Rijksdeelen toegankelijk waren, was belangrijk de volgende conclusie van het Balfour-rapport, n.l. dat de methode van previous consultation niet alleen bij het totstandkomen van tractaten zou worden gebezigd, maar in het algemeen de geheele buitenlandse politiek van het Rijk zou beheerschen. Tevens werd echter erkend, dat „the major share of responsibility" voor deze buitenlandse politiek, evenals voor de defensie, voorloopig nog bij de Britsche regeering zou berusten, een erkenning, die nog eenigszins herinnert aan de schoorvoetend gedane concessie van 1911. De dynamische kracht, waardoor het geheele emancipatie-proces van de Dominions sedert 1919 werd gekenmerkt, geeft echter een uitspraak als deze slechts waarde, op het moment, waarop ze werd gedaan.

De intensifieering van het verkeer tusschen de Britsche en de Dominion-regeeringen, die het noodzakelijk gevolg was van de



overeenkomst tot consultation op het geheele gebied van de buitenlandsche politiek, maakte het op haar beurt noodzakelijk, nieuwe organen in het leven te roepen, waardoor deze regeeringen voortdurend met elkaar in contact konden staan. De vierjaarlijkse Imperiale Conferentie was hiertoe volstrekt onvoldoende, terwijl aan den gouverneur-generaal vanwege zijn constitutioneele positie juist de imperiale functie was onttrokken. Als aanvulling op het geregelde directe contact tusschen de regeeringen en de Prime Ministers der verschillende Rijksdeelen onderling, werd in het Balfour-rapport de wenschelijkheid geuit „of developing a system of personal contact, both in London and in the Dominion capitals, to supplement the present system of inter-communication and the reciprocal supply of information on affairs requiring joint consideration.”

Het resultaat hiervan was, dat de functies van de High Commissioners van Engeland in de Dominion-hoofdsteden en van de Dominions in Londen, aanmerkelijk werden uitgebreid. Deze ambtenaren zijn nu in alle opzichten de diplomatieke vertegenwoordigers van hun regeeringen, hetgeen ook tot uiting komt in den hun sedert 1930 toegekenden rang op het protocol. <sup>1)</sup>

Sterk komt de tendentie om in buitenlandsch opzicht den samenhang van het Rijk te handhaven tot uiting in de bepaling van het Balfour-rapport, dat de tractaten, die door meer dan één Rijksdeel waren ondertekend, niet van toepassing zouden zijn op de verhoudingen van die Rijksdeelen inter se. Het voorbeeld van de Arms Traffic Conference, dat deze bewering moest staven, schijnt echter ten onrechte gekozen. De kwestie is op deze Conferentie inderdaad breedvoerig ter sprake geweest, maar zooals NOEL BAKER <sup>2)</sup> aantoont, staat de Britsche regeering in haar interpretatie van de op deze Conferentie opgestelde conclusie alleen. Het is daarom zeer de vraag, of het Balfour-rapport terecht bevoegt, dat het opnemen in een tractaat van een uitdrukkelijke verklaring, dat de bepalingen daarvan niet van toepassing zullen zijn op de verhoudingen der medecontracteerende Rijksdeelen inter se

<sup>1)</sup> Palmer, pag. 242.

<sup>2)</sup> Noel Baker, pag. 291 e.v.

overbodig is en dat dit beginsel aan alle internationale conventies ten grondslag ligt.

Inplaats van een internationaal rechtsbeginsel hebben wij hier te doen met een overeenkomst tusschen de Rijksdeelen. De werking van deze overeenkomst wordt bepaald door de wijze, waarop de Rijksdeelen er zich aan houden en kan slechts worden aanvaard, voor zoover ze niet in strijd komt met uitdrukkelijk aanvaarde verplichtingen jegens het buitenland, zooals die uit het Volkenbondsverdrag voortvloeien. De stelligheid, waarmede deze overeenkomst in het Balfour-rapport als beginsel werd geponeerd, wettigt de conclusie, dat de Rijksdeelen jegens elkander aan deze overeenkomst zijn gebonden; wij zullen verderop nog zien, óf en in hoeverre het Volkenbondspact boven deze overeenkomst praeva-leert.

In de practijk blijkt het bijzonder karakter der imperiale betrekkingen als gevolg van deze „convention” o.a. uit het feit, dat de economische preferenties, die de Rijksdeelen elkaar geven en zullen geven, niet vallen onder de meestbegunstigingsclausule, die in vele tractaten met andere mogendheden voorkomt. <sup>1)</sup> De Ottawa Conferentie van 1932, waar de economische betrekkingen tusschen de Rijksdeelen werden besproken, heeft dit feit nog eens uitdrukkelijk bevestigd. Dat vooral de co-operation op dit gebied van buitengewoon groot belang is, behoeft geen betoog.

Het kan voorkomen, dat bepalingen uit zekere verdragen ook ter regeling van de onderlinge imperiale betrekkingen worden aanvaard. Het Balfour-rapport maakte daartoe een ingewikkelde onderscheiding tusschen tractaten, gesloten door staatshoofden en „agreements” tusschen regeeringen. Voor het internationale recht is deze onderscheiding van geen belang. Dit kent aan beide vormen dezelfde werking toe. Wil men de werking van internationale overeenkomsten uitbreiden en ze ook op inter-imperiale verhoudingen van toepassing maken, dan is dit mogelijk, óf door een bepaling in de internationale regeling zelve, in welken vorm die ook is neergelegd, óf door een afzonderlijken administratieven maatregel van de betrokken regeeringen.

Het inter-imperiale administratieve recht heeft trouwens al een uitgebreid veld van toepassing verkregen. Tal van imperiale offi-

<sup>1)</sup> Keith, Constitutional Law, pag. 399.

cieele en semi-officieele lichamen en bureaux, vooral voor economische, ook voor industriele en wetenschappelijke doeleinden, zijn in het leven geroepen. 1) De samenhang der Rijksdeelen op niet-politiek gebied wordt hierdoor niet weinig bevorderd.

De methode van co-operation, die wij dus zagen toegepast in het gemeenschapelijk voeren van het buitenlandsch beleid en in een hechte samenwerking op economisch en administratief gebied, is nergens zoo verstrekkend als op het gebied der defensie. Wij zagen 2), hoe reeds vóór den oorlog organen waren ingesteld, die de eenheid van actie der afzonderlijke defensie-apparaten moesten bevorderen. Uit den aard der zaak moest het initiatief hiervoor uitgaan van het moederland en ook de leiding berustte voor het grootste gedeelte in Engelsche handen.

Nog in 1926 kwam dit tot uiting, toen de verantwoordelijkheid ook voor de rijksverdediging nog aan de Britsche regering werd toevertrouwd.

Hoe de defensie van het Rijk in de practijk is georganiseerd, behoeft hier niet te worden besproken. Belangrijker is het feit, dat de samenhang van het Commonwealth op dit punt door het buitenland niet alleen wordt erkend, maar ook geëischt. Zoowel op de Conferentie van Washington in 1921, als op die te Londen in 1930, werden de Rijksdeelen voor het vraagstuk der bewapening als eenheid beschouwd, ter voorkoming van een te groote overmacht, vooral van de Britsche vloot. Het blijkt niet, dat van de zijde der Dominions tegen deze opvatting bezwaar is gemaakt.

Nauw verwant met de „common defence” is de kwestie van „common belligerency”. Over weinig vragen bestaat zooveel principieel verschil van meening als over de vraag of één der deelen van het Britsche Rijk in oorlog kan zijn, zonder dat alle andere deelen daarbij automatisch zijn betrokken. Het komt ons voor, dat op dit punt het Volkensbondsrecht en het Kellogg-verdrag ook de onderlinge verhoudingen binnen het Commonwealth beheerschen.

Bijna overal, waar deze vraag wordt gesteld, krijgt men den indruk, alsof een oorlogsverklaring een daad is, die morgen aan den dag zou kunnen plaats hebben en een zaak is, die slechts de beide

---

1) Palmer, pag. 164 e.v.

2) Pag. 106.

betrokken partijen zou aangaan. Daarentegen moet echter worden opgemerkt, dat thans eerst de middelen om het geschil in kwestie op vreedzame wijze op te lossen, die het Volkenbondsverdrag aan de hand doet, moeten worden beproefd. Zouden deze mislukken, dan moet het criterium van „aangevallen partij” de rechtmatigheid van een gewelddadig optreden bepalen. Staat dit „recht” aan de zijde van de regeering van het betrokken Rijksdeel, dan zijn de andere deelen, niet alleen als medeleden van het Commonwealth tot hulp gehouden, maar evenzeer als Volkenbondsleden verplicht tot minstens die handelingen, die de Volkenbond eischt.

In het andere geval kan de samenhang van het Commonwealth geen der deelen verplichten tot het medeplegen van een onrechtmatige daad. Dat Rijksdeel, dat tegen het internationale recht in, een oorlog begint, komt daarvoor in strijd met den Volkenbond, waartoe de andere deelen van het Rijk behooren; in die positie heeft het niet op steun van zijn medeleden van het Commonwealth te rekenen. De groote gevolgen, die een oorlog, behalve voor het betrokken Rijksdeel, voor de andere deelen met zich zou brengen, zijn wellicht een waarborg, dat in dit nauwe verband van staten het rechtsstandpunt zal zegevieren. Daarom is o.i. het bestaan van dit verband binnen het raam van den Volkenbond, mits het niet te exclusief wordt en naar isolatie streeft, voor de geheele wereld van uitermate groot belang.

Wij zijn hiermede gekomen tot de bespreking van de laatste vraag: is het Volkenbondsverdrag van toepassing op de verhoudingen der Rijksdeelen inter se? Deze vraag moet o.i. worden beschouwd in verband met het doel van den Volkenbond, n.l. het handhaven van het internationale recht in de betrekkingen, zoolwel tusschen zijn leden onderling, als tusschen leden en niet-leden. Aan het streven naar dit doel mag geen zijner leden iets in den weg leggen. Zoodra de Volkenbond in het algemeen belang zijn leden bepaalde verplichtingen oplegt, doorbreekt hij de bijzondere verhoudingen, die tusschen enkele van zijn leden zouden mogen bestaan, wanneer deze tenminste met het handhaven van het algemeen belang in strijd zouden komen. Dit nu is b.v. niet het geval, wanneer de geschillen tusschen deze op bijzondere wijze met elkaar verbonden leden op bijzondere wijze worden beslecht. Alle deelen van het Britsche Commonwealth (behalve Ierland) hebben

de facultatieve clause uit het Statuut van het Internationale Gerechtshof, waarbij men de jurisdictie van het Hof voor bepaalde groepen van geschillen met andere staten aanvaardt, ondertee-kend met de restrictie, dat de inter se geschillen hiertoe niet zouden mogen worden gerekend. Deze houding was een bevestiging van de Commonwealth-convention, die de werking van tractaten op de verhoudingen tusschen de leden uitsloot. Het is zeer goed mogelijk, dat de bijzondere wijze, waarop deze geschillen thans moeten worden opgelost, een meer-bevredigende oplossing in de hand werkt. Zou dit voor één der partijen niet het geval zijn, dan zou dit toch slechts aan haar eigen reserve bij de onderteekening van de facultatieve clause zijn te wijten; internationale gevolgen zouden er echer niet uit voortvloeien.

Waar dus een bijzondere regeling van bijzondere verhoudingen aan de handhaving van het algemeen belang door den Volkenbond niet in den weg staat, kan de toepassing van het Volkenbonds-verdrag achterwege blijven, een conclusie, die volkomen in overeenstemming is met de bepalingen van artt. 20 en 21 van het Grondverdrag.

De soepelheid, waarmede de band tusschen een aantal zelfstandige staten, met uitdrukkelijke erkenning van ieders autonomie, door het Britsche Gemeenebest van Naties op velerlei gebied wordt gehandhaafd, kan niet anders dan ten voorbeeld strekken voor de wijze, waarop de Volkenbond zijn nog veel grootere taak moet uitvoeren.

## BIJLAGE.

---

Act No. 69  
of 1934.

Date of commencement - 22nd August, 1934.

### ACT

To provide for the declaration of the Status of the Union of South Africa; for certain amendments of the South Africa Act, 1909, incidental thereto, and for the adoption of certain parts of the Statute of Westminster, 1931.

(Assented to by His Majesty the King on the 22nd June, 1934).  
(Signed by the Governor-General in Afrikaans).

Whereas the delegates of His Majesty's Governments in the United Kingdom, the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa, the Irish Free State and Newfoundland, at Imperial Conferences holden at Westminster in the years of our Lord 1926 and 1930, did concur in making the declarations and resolutions set forth in the Reports of the said Conferences, and more particularly in defining the group of self-governing communities composed of Great Britain and the Dominions as „autonomous communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations”;

And whereas the said resolutions and declarations in so far as they required legislative sanction on the part of the United Kingdom have been ratified, confirmed and established by the Parliament of the United Kingdom in an Act entitled the Statute of Westminster, 1931 (22. Geo. V.c.4);

And whereas it is expedient that the status of the Union of South Africa as a sovereign independent state as hereinbefore defined shall be adopted and declared by the Parliament of the Union and

that the South Africa Act, 1909 (9.Edw.7.c.9) be amended accordingly;

And whereas it is expedient that the said Statute of Westminster, in so far as its provisions are applicable to the Union of South Africa, and an Afrikaans version thereof, shall be adopted as an Act of the Parliament of the Union of South Africa;

Now, therefore, be it declared and enacted by the King's Most Excellent Majesty, the Senate and the House of Assembly of the Union of South Africa, as follows:

*Definition.*

1. In this Act the expression „the South Africa Act” means the South Africa Act, 1909 (9.Edw.7.c.9) as amended from time to time.

*Union Parliament to be sole sovereign legislature for Union.*

2. The Parliament of the Union shall be the sovereign legislative power in and over the Union, and notwithstanding anything in any other law contained, no Act of the Parliament of the United Kingdom and Northern Ireland passed after the eleventh day of December, 1931, shall extend, or be deemed to extend, to the Union as part of the law of the Union, unless extended thereto by an Act of the Parliament of the Union.

*Adoption of parts of Statute of Westminster.*

3. The parts of the Statute of Westminster, 1931 (22.Geo.V.c.4) and the Afrikaans version thereof, set forth in the Schedule to this Act, shall be deemed to be an Act of the Parliament of the Union and shall be construed accordingly.

*King to act with advice of his South African Ministers.*

4. (1) The Executive Government of the Union in regard to any aspect of its domestic or external affairs is vested in the King, acting on the advice of His Ministers of State for the Union, and may be administered by His Majesty in person or by a Governor-General as his representative.

(2) Save where otherwise expressly stated or necessarily implied, any reference in the South Africa Act and in this Act to the King shall be deemed to be a reference to the King acting on the advice of his Ministers of State for the Union.

(3) The provisions of sub-sections (1) and (2) shall not be taken to affect the provisions of sections twelve, fourteen, twenty and forty-five of the South Africa Act and the constitutional conventions relating to the exercise of his functions by the Governor-General under the said sections.

*Amendment of section 2 of South Africa Act.*

5. Section two of the South Africa Act is hereby amended by the insertion after the word „implied” of the words-

„'heirs and successors' shall be taken to mean His Majesty's heirs and successors in the sovereignty of the United Kingdom of Great Britain and Ireland as determined by the laws relating to the succession of the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland”.

*Amendment of sections 26 and 44 of South Africa Act.*

6. Sections twenty-six and forty-four of the South Africa Act are hereby amended by the deletion of the words „a British subject of European descent” in paragraphs (d) and (c) respectively of the said sections and the substitution therefor of the words „a person of European descent who has acquired Union nationality whether-

- (i) by birth or
- (ii) by domicile as a British subject or
- (iii) by naturalization, or otherwise, in terms of Act 40 of 1927 or of Act 14 of 1932.”

*Amendment of section 51 of South Africa Act.*

7. Section fifty-one of the South Africa Act is hereby amended by the deletion of the words „of the United Kingdom of Great Britain and Ireland” where they occur in the oath and in the affirmation prescribed by the said section, and by inserting the words „King or Queen (as the case may be)” immediately after the words „His Majesty”.



*Repeal of section 64 of South Africa Act.*

8. Section sixty-four of the South Africa Act is hereby repealed and the following section substituted therefor: —

„Royal Assent to Bills.

64. When a bill is presented to the Governor-General for the King's assent he shall declare according to his discretion, but subject to the provisions of this Act, and to such instructions as may from time to time be given in that behalf by the King, that he assents in the King's name, or that he withholds assent. The Governor-General may return to the House in which it originated any Bill so presented to him, and may transmit therewith any amendments which he may recommend, and the House may deal with the recommendation”.

*Amendment of section 67 of South Africa Act.*

9. Section sixty-seven of the South Africa Act is hereby amended by the deletion of the words „or having been reserved for the King's pleasure shall have received his assent”.

*Certain provisions of South Africa Act not affected by this Act.*

10. Nothing in this Act contained shall affect the provisions of section one hundred and six of the South Africa Act, relating to an appeal to the King-in-Council, or the provisions of sections one hundred and fifty and one hundred and fifty-one of the said Act.

*Repeal of sections of South Africa Act.*

11. (1) Sections eight and sixty-six of the South Africa Act are hereby repealed.

(2) Section sixty-five shall be repealed as from a date to be fixed by the Governor-General by proclamation in the Gazette.

*Short title.*

12. This Act shall be known as the Status of the Union Act, 1934.

## SCHEDULE.

Statute of Westminster, 1931.

(22.Geo. 5.Chap.4.)

An Act to give effect to certain resolutions passed by Imperial Conferences held in the years 1926 and 1930. (11th December, 1931).

Whereas the delegates of His Majesty's Governments in the United Kingdom, the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa, the Irish Free State and Newfoundland, at Imperial Conferences holden at Westminster in the years of our Lord 1926 and 1930, did concur in making the declarations and resolutions set forth in the Reports of the said Conferences:

And whereas it is meet and proper to set out by way of preamble to this Act, that inasmuch as the Crown is the symbol of the free association of the members of the British Commonwealth of Nations, and as they are united by a common allegiance to the Crown, it would be in accord with the established constitutional position of all the members of the Commonwealth in relation to one another that any alteration in the law touching the Succession to the Throne or the Royal Style and Titles shall hereafter require the assent as well of the Parliaments of all the Dominions as of the Parliament of the United Kingdom;

And whereas it is in accord with the established constitutional position that no law hereafter made by the Parliament of the United Kingdom shall extend to any of the said Dominions as part of the law of that Dominion otherwise than at the request and with the consent of that Dominion:

And whereas it is necessary for the ratifying, confirming and establishing of certain of the said declarations and resolutions of the said Conferences that a law be made and enacted in due form by authority of the Parliament of the United Kingdom:

And whereas the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa, the Irish Free State and Newfoundland have severally requested and consented to the submission of a measure to the Parliament of the United Kingdom for making such provision with regard to the matters aforesaid as is hereafter in the Act contained:

Now, therefore, be it enacted by the King's Most Excellent Majesty by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:

*Meaning of „Dominion” in this Act. Validity of laws made by a Parliament of a Dominion, 28 and 29 Vict.c.63.*

1. In this Act the expression „Dominion” means the Union of South Africa.

2. (1) The Colonial Laws Validity Act, 1865, shall not apply to any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion.

(2) No law and no provision of any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion shall be void or inoperative on the ground that it is repugnant to the law of England or to the provisions of any existing or future Act of Parliament of the United Kingdom, or to any order, rule or regulation made under any such Act, and the powers of the Parliament of a Dominion shall include the power to repeal or amend any such Act, order, rule or regulation in so far as the same is part of the law of the Dominion.

*Power of Parliament of Dominion to legislate extra territorially. Parliament of United Kingdom not to legislate for Dominion except by consent.*

3. It is hereby declared and enacted that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extraterritorial operation.

4. No Act of Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this Act shall extend, or be deemed to extend, to a Dominion as part of the law of the Dominion unless it is expressly declared in that Act that the Dominion has requested, and consented to, the enactment thereof.

*Powers of Dominion Parliaments in relation to merchant shipping, 57 and 58 Vict.c.60.*

5. Without prejudice to the generality of the foregoing pro-

visions of this Act, sections seven hundred and thirty-five and seven hundred and thirty-six of the Merchant Shipping Act, 1894, shall be construed as though reference therein to the legislature of a British possession did not include reference to the Parliament of a Dominion.

*Powers of Dominion Parliaments in relation to Courts of Admiralty, 53 and 54 Vict.c. 37.*

6. Without prejudice to the generality of the foregoing provisions of the Act section four of the Colonial Courts of Admiralty Act, 1890 (which requires certain laws to be reserved for the signification of His Majesty's pleasure or to contain a suspending clause), and so much of section seven of that Act as requires the approval of His Majesty in Council to any rules of Court for regulating the practice and procedure of a Colonial Court of Admiralty, shall cease to have effect in any Dominion as from the commencement of this Act.

*Meaning of „Colony” in future Acts, 52 and 53 Vict.c.63.*

11. Notwithstanding anything in the Interpretation Act, 1889, the expression „Colony” shall not, in any Act of the Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this Act, include a Dominion or any province forming part of a Dominion.

*Short title.*

12. This Act may be cited as the Statute of Westminster, 1931.

---

## LIJST VAN GERAADPLEEGDE WERKEN.

- ASBECK, Mr. F. M. VAN, *Onderzoek naar den Juridischen Wereldbouw*, Dissertatie Leiden, 1916.
- BARNOUW, Prof. Dr. A. J., *Language and Race Problems in South Africa*, 1934.
- BRAAK, K., *Zuid-Afrika en Engeland. Hun Staatkundige Verhouding Historisch en Staatsrechtelijk toegelicht*, 1933.
- CANA, FRANK R., *South Africa from the Great Trek to the Union*, 1909.
- COLENBRANDER, Dr. H. T., *Historie en Leven*, Deel IV.
- DICEY, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed., 1920.
- EGERTON, H. E., *A short History of British Colonial Policy, 1606—1909*, 9th ed., revised by A. P. NEWTON, 1932.
- EYBERS, G. W., *Select Documents Illustrating South African History*, 1918.
- FRANÇOIS, Prof. Mr. J. P. A., *Handboek van het Volkenrecht*.
- GEY VAN PITTIUS, E. F. W., *Die Stelsel van Prowinsiale Rade in Suid-Afrika*, 1926.
- HALL, HENRY L., *Australia and England*, 1934.
- HOFMEYR, Mr. S., *Die Boere-Republieke en die Volkereg*, Dissertatie Leiden, 1933.
- Imperial Conference, 1926, *Summary of Proceedings*, Cmd. 2768.  
Appendices, Cmd. 2769.
- 1930, *Summary of Proceedings*, Cmd. 3717.  
Appendices, Cmd. 3718.
- JENKYNs, H., *British Rule and Jurisdiction beyond the Seas*, 1902.
- KEITH, A. B., *Imperial Unity and the Dominions*, 1916.  
*War Government of the British Dominions*, 1921.  
*Responsible Government in the Dominions*, 2 vols., 2nd ed., 1928.  
*The Sovereignty of the British Dominions*, 1929.  
*The Constitutional Law of the British Dominions*, 1933.

- KENNEDY, W. P. M., Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution.
- KRANENBURG, Mr. R., Het Nederlandsch Staatsrecht, 4e druk.
- KRUGER, Gedenkschriften van PAUL KRUGER, 1902.
- LEYDS, Dr. W. J., De Eerste Annexatie van de Transvaal, 1906.
- LOWELL, A. LAWRENCE, The Government of England, 2 vols.
- LOWELL, A. LAWRENCE and H. DUNCAN HALL, The British Commonwealth of Nations, 1927.
- NATHAN, MANFRED, The South African Commonwealth, 1919.  
South Africa from within, 1926.  
Empire Government, 1928.
- NEWTON, A. P., Select Documents Relating to the Unification of South Africa, 2 vols., 1924.
- NOEL BAKER, P. J., The Present Juridical Status of the British Dominions in International Law, 1929. (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1927).
- PALMER, G. E. H., Consultation and Co-operation in the British Commonwealth, 1934.
- PONT, Prof. Dr. J. W., Zuid-Afrika in de 19e Eeuw en in den tegenwoordigen Tijd, Gedenkboek Nederland-Zuid-Afrika, 1931.
- RAALTE, Dr. E. VAN, Het Britsche Gemeenebest van Naties, in: Internationale Vraagstukken van deze Tijd, 1933.
- Report of the Conference on the Operation of Dominion Legislation and Merchant Shipping Legislation, 1929, Cmd. 3479.
- STRUYCKEN, Prof. Mr. A. A. H., Het Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden.
- VERLOREN VAN THEMAAT, Mr. H., Status van de Unie van Zuid-Afrika, Gedenkboek Nederland-Zuid-Afrika, 1931.
- VERZIJL, Prof. Dr. J. H. W., De Rechtspositie der Unie van Zuid-Afrika in het Britsche Gemeenebest van Naties en in het internationaal Verkeer, Gedenkboek Nederland-Zuid-Afrika, 1931.
- VOLLENHOVEN, Mr. C. VAN, Omtrek en Inhoud van het Internationale Recht, Dissertatie Leiden, 1898.  
Staatsrecht Overzee, 1934.

- VORSTER, Mr. M. S., Die Britse Rijk, Deel I, Die Grondslag van Engeland se Gesag oor Kolonies en Dominiums. Dissertatie Leiden, 1929.
- WALKER, E. A., Lord de Villiers and His Times, 1925.  
A Short History of South Africa, 1928.  
The Great Trek, 1934.
- WALTON, Sir E. H., The Inner History of the National Convention of South Africa 1912.
- WHEARE, K. C., The Statute of Westminster, 1933.
- WIERINGA, P. A. C., De Oudste Boerenrepublieken Graaff-Reinet en Swellendam, Dissertatie Leiden, 1921.
- WILLIAMS, BASIL, The Selborne Memorandum on the Union of South Africa, 1925.
- WINTER, Jhr. Dr. P. J. VAN, Zuid-Afrika onder Nederlandsch Bestuur, Gedenkboek Nederland-Zuid-Afrika, 1931.
-

# STELLINGEN.

---

## I.

Het afzonderlijk volkenbondslidmaatschap van Britsch-Indië is niet in overeenstemming met zijn constitutioneele positie.

## II.

De verantwoordingsplicht voor de uitoefening van het algemeen bestuur over Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao is onvoldoende geregeld.

## III.

Tegen het indienen van een motie van vertrouwen, ter bepaling van de verhouding tusschen de Regeering en een van de beide Kamers der Staten-Generaal, kan geen staatsrechtelijk bezwaar worden ingebracht.

## IV.

Het Duitsche huwelijksverbod kan worden opgevat als een eenzijdige verzwaring van de bepalingen van het Verdrag van 12 Juli 1902; op dien grond kan het hier te lande buiten toepassing blijven.

## V.

Het arrest van den Hoogen Raad van 21 Juni 1935, waarbij werd bepaald, dat de verplichting tot uitkeering ex art. 344a B. W. niet op de erfgenamen overgaat, houdt geen rekening met het aan dat art. ten grondslag liggende rechtsbelang en is in strijd met de geschiedenis der wet.

## VI.

Art. 9 van het wetsontwerp tot nieuwe regeling van de pacht, waarbij den rechter naast de bevoegdheid om pachtovereenkomsten





nietig te verklaren, ook wordt verleend de bevoegdheid, deze te wijzigen, is in strijd met ons overeenkomstenrecht.

## VII.

Art. 284 van het wetboek van koophandel, dat den verzekeraar subrogeert in alle rechten, die de verzekerde, ter zake van schade tegen derden mocht hebben, omvat mede het recht der beleedigde partij, zich ter zake van haar vordering tot schadevergoeding in het geding over de strafzaak te voegen (art. 332 Sv.).

## VIII.

Het middel van art. 103 Sv. om te protesteeren tegen inbeslag-neming is onvoldoende. Indien de inbeslag genomen goederen niet ter griffie kunnen worden gedeponeerd en de vervolging van de zaak nog niet is aangevangen, is geen rechter bevoegd, over het bezwaarschrift te beschikken.

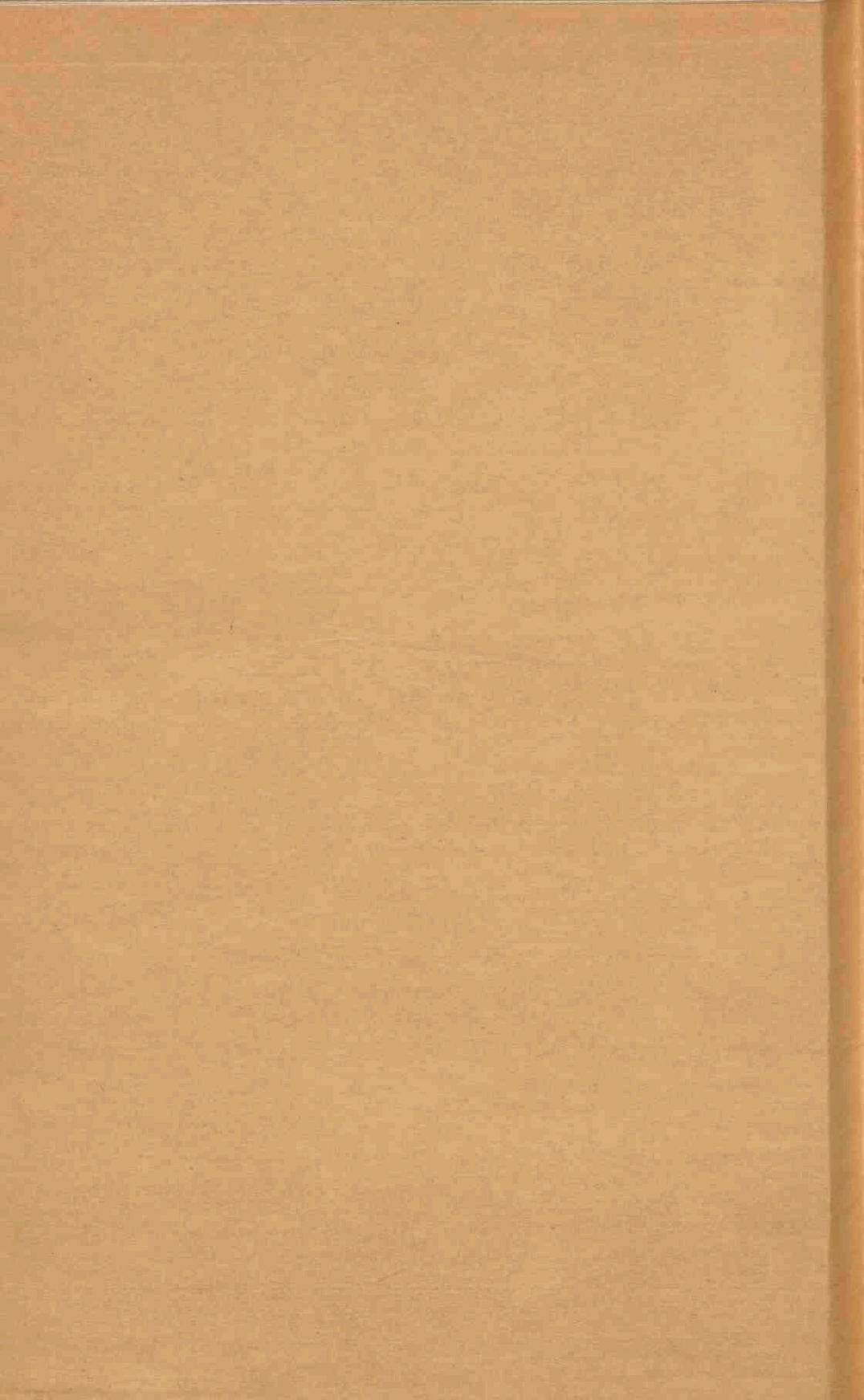
---





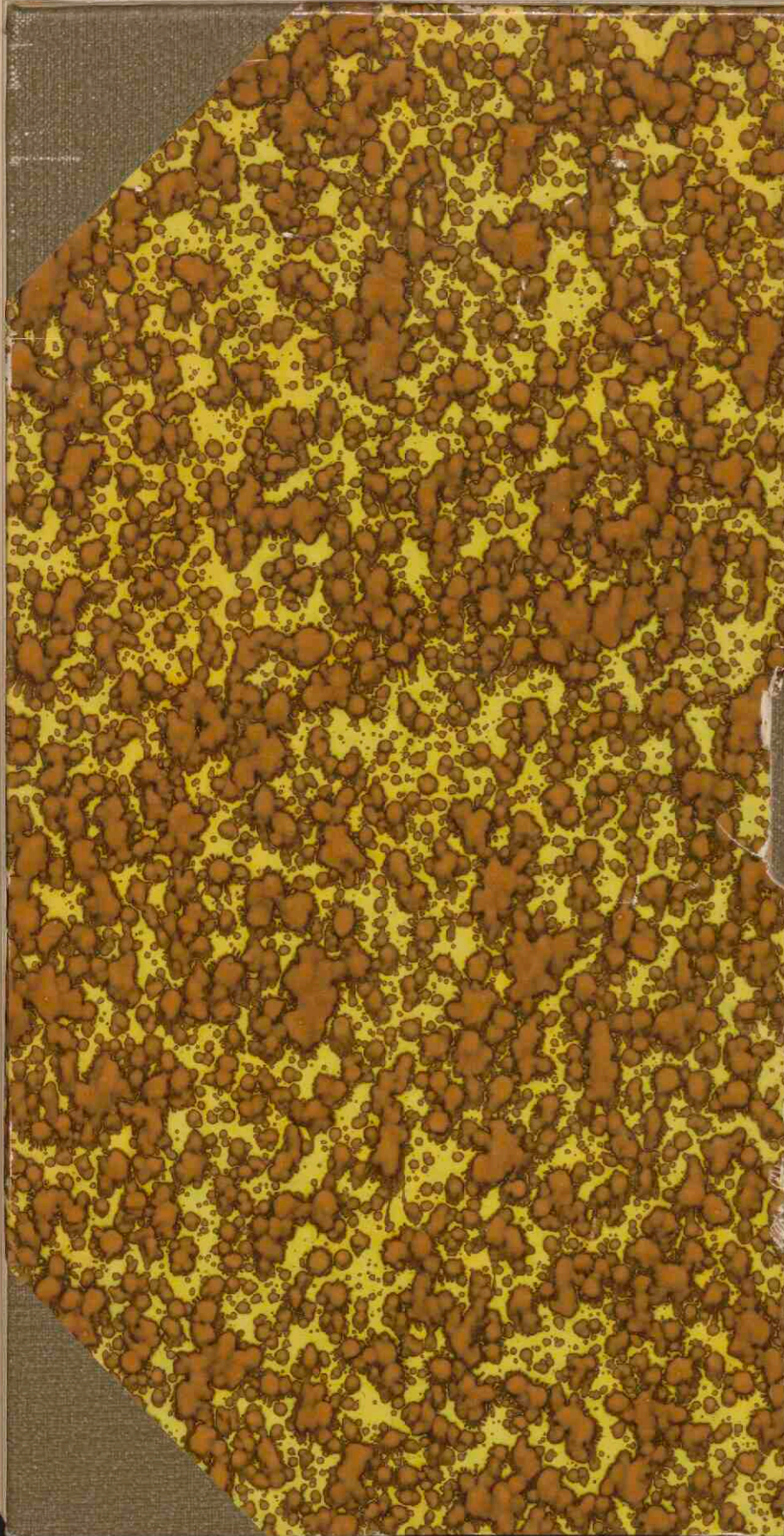






Rijkszins voor Psychopaten  
te Avereest.





dis