

KORRUPSIE EN REGERINGSETIEK

Willemien du Plessis

Departement Romeinse reg en Regspluralisme, Potchefstroomse Universiteit vir Christelike Hoër Onderwys, Potchefstroom, 2520

ABSTRACT

Corruption is a world-wide phenomenon. In 1989 the Advocate-general of South Africa suggested that consideration should be given to the introduction of legislation similar to the 1978 USA Ethics in Government Act. Against this background, corruption in the public sector is discussed in general. This is followed by an analysis of the present position in the USA and South Africa regarding the disclosure and prevention of corruption. In conclusion it is recommended that the Advocate-General's functions should be extended to be in accordance to that of an ombudsman and that legislation providing for the disclosure and suppression of corruption should be introduced.

1. INLEIDING

Die begin van 1989 is oorheers met koerantopskrifte soos "'n Geheime skans..." (Vosloo, 1989:29), "Corruption cannot thrive in the light" (Anon, 1989a:22), "Terug na dié openheid" (Anon, 1989b:28), "Spreading cancer of corruption" (Anon, 1989c:12) en "Skelm LP's - stappe gevra" (Anon, 1989d:4).

Beweerde korrupsie in regeringskringe en staatsdepartemente het weer eens die vraag na die voorkoms en omvang van korrupsie in veral die owerheidsektor na vore gebring. Meer problematies is die vraag hoe hierdie korrupsie verhoed en beveg kan word en of daar 'n etiese kode behoort te wees waaraan regerings- en staatsamptenare moet voldoen. Hierdie aangeleenthede is reeds deur parlamentslede en die Advokaat-generaal self geopper na aanleiding van laasgenoemde se verslag oor die moontlike bevoordeling of verryking van menere PTC en JPL du Plessis (die voormalige Suid-Afrikaanse minister van mannekrag en sy seun - Suid-Afrika, 1989:51; sien ook Katzin, 1989:10).

In hierdie artikel sal die verskynsel korrupsie eerstens omskryf word. Vanweë die aanbeveling van die Advokaat-generaal dat daar oorweging aan invoering van wetgewing soortgelyk aan die Amerikaanse Government in Ethics Act geskenk moet word (Suid-Afrika, 1989:51-55), word die posisie in die VSA bespreek. Daarna sal die Suid-Afrikaanse status quo met verwysing na bestaande maatreëls en die standpunt van die Advokaat-generaal (Suid-Afrika, 1989:1-18-33) uiteengesit word. Ten slotte word 'n aantal aanbevelings gemaak.

2. ALGEMENE OMSKRYWINGS

Korrupsie is moeilik definieerbaar - deur die eeue is verskillende inhoude aan hierdie begrip verleen (Friedrich, 1972:127; Heidenheimer, 1979:3-9; Joubert, 1979:5; Payne, 1975:5-6). Selfs in die beperkte terrein van korrupsie in regerings- en staatsadministratiewe kringe, kan daar nog steeds meerdere vorme van korrupsie onderskei word.

Verskeie outeurs (Anon, 1989e:12; Clark, 1983:14-15; Etzioni-Halevy, 1979:8-9; Freund, 1961:45-46; Hoffe, 1989:4; Joubert, 1979:6-7; Payne, 1975:6, 24) koppel korrupsie aan mag: wie ookal mag verkry, tree dikwels bloot pragmaties ter behoud van eie politieke mag op. Sodanige optrede - indien dit tot eie voordeel aangewend word - is reeds een vorm van korrupsie. Friedrich (1972:128-140) wys daarop dat daar 'n verband bestaan tussen die soort politieke korrupsie en die verskillende staatsvorme wat deur die eeue ontwikkel het. Dié filosofiese beskouing kan onder andere teruggevoer word na die Grieke, Romeine, die opkoms van die Christendom en later die Calvinisme, die Franse revolusie en Machiavelli - dit verg egter selfstandige ondersoek en word vir doeleindes van hierdie artikel buite rekening gelaat. (Vergelyk Friedrich, 1972:128-140; French, 1983:8-14; Heidenheimer, 1979:67-125.)

In hierdie bespreking is die voorkoms van korrupsie in regerings- of staatsadministratiewe handeling van besondere belang. In dié geval is daar altyd ten minste een gemeenskaplike kenmerk teenwoordig: "private gain at public expense" (deur regerings- of staatsamptenare - Clark, 1983:xv; Friedrich, 1972:127; Palmier, 1983:207). Hierdie bevoordeling is nie noodwendig finansieel van aard nie, maar kan ook betrekking hê op onreëlmatige bevoordeling van die individue self, familieledes, vriende of derdes. Voorbeelde

hiervan is bevordering (eie of 'n ander s'n), voorkeur aan bepaalde tenders, versiering van geboue, onreëlmatige toekenning van huurkontrakte, afwyking van normale prosedures, sogenaamde kickbacks, die ontvangs van geskenke soos verbruikbare materiaal (voedsel ens.) deur hoofde van staatsinstellings wetend dat dit uit staatsfondse vir ander doeleindes aangekoop is en vele meer (Friedrich, 1972:127-128; Joubert, 1979:5; Clark, 1983:15; Palmier, 1983:207).

Korrupsie is dus daarin geleë dat 'n persoon in 'n magssposisie deur die uitoefening van sy diskresie of in die algemene uitvoering van sy pligte die vertrouwe in hom gestel, skend deur homself of 'n ander 'n sekere voordeel (finansieel of andersins) onwettiglik of in stryd met die etiese eise van sy amp te laat toekom tot nadeel van 'n derde en die algemene publiek. (Vergelyk Friedrich, 1972:127-128, 138-139; Palmier, 1983:207-208; Clark, 1983:15; Joubert, 1979:5-7; Payne, 1975:5-6, 22-23; Freund, 1961:45-46, 83; French, 1983:95-98; Heidenheimer, 1979:3-9, 31-64; Douglas, 1953:22-23; Etzioni-Halevy, 1979:54.)

Korrupsie kom in 'n mindere of meerdere mate in alle lande van die wêreld voor - die groot omvang daarvan vorm dikwels bedreiging vir ekonomiese en ander ontwikkeling in veral derdewêreldlande (vergelyk Clark, 1983:10-290; Douglas, 1953: 1-26; Etzioni-Halevy, 1979:1-190; Heidenheimer, 1979:181-476; Joubert, 1979:5-6; Newton, 1961:26-27, 135-150; Friedrich, 1972:138; Payne, 1975:6; Palmier, 1983:207; Clark, 1983:13). Ander gevolge is 'n ondoeltreffende staatsdiens, wantrouwe in die regering, vermorsing van openbare fondse, die ontmoediging van ondernemingsgees en buitelandse kapitaal asook politieke onstabiliteit (Friedrich, 1972:138-139; Heidenheimer, 1979:525-533, 546-548; Payne, 1975:16-17, 32; Joubert, 1979:11).

Die staat kan sy verantwoordelikheid om korrupsie te voorkom, uitoefen deur hoë etiese optrede van sy amptenare te verwag en af te dwing (Douglas, 1953:10, 19-20, 24-26; French, 1983:16-17, 96; Halsey, 1963:22).

Daar bestaan verskillende metodes om korrupsie aan die kaak te stel:

- Eerstens moet die geleentheid geskep word dat korrupsie geopenbaar en klagtes in hierdie verband ontvang kan word - al sou sodanige inligting

moontlik die regering van die dag in verleentheid stel (Clarke, 1983:16; Heidenheimer, 1983:485). Newton (1961:6) stel openbaarmaking van korrupsie as 'n voorvereiste vir 'n vry regering. Vryheid van die pers en inligting asook wetgewing wat openheid en openbaarmaking bewerkstellig, kan daartoe bydra (Newton, 1961:5; Clark, 1983:16, 186-191; Heidenheimer, 1979:485; Payne, 1975:32).

- Tweedens is metodes om korrupsie te beperk onder meer die oorweging van meriete as die enigste kriterium vir aanstelling, die kweek van werktrots, behoorlike boekhouding en kontrole, die erkenning van individualiteit, vryheid en politieke deelname en die betaling van behoorlike salarisse aan staatsamptenare.
- 'n Derde metode ter bekamping van korrupsie is die instelling van onafhanklike kontroleliggame soos die daarstel van 'n ombudsman om klagtes oor korrupsie aan te hoor, 'n advokaat-generaal en administratiewe howe asook ten volle onafhanklike finansiële kontrole deur 'n instansie soos die Ouditeur-generaal. (Vergelyk Friedrich, 1972:141; Douglas, 1953:27-44, 88-92, 97-103; Palmier, 1983:209; Joubert, 1979:12.)

Uit 'n juridiese oogpunt is openbaarmaking, kontrole deur 'n onafhanklike instansie, etiese kodes en wetgewing in die verband van wesenlike belang. Daar sal gevolglik in die bespreking van die posisie in die VSA en Suid-Afrika hieraan aandag gegee word.

3. DIE VERENIGDE STATE VAN AMERIKA

3.1 Inleiding

Watergate het die kollig op die VSA geplaas wat die hantering van korrupsie betref. Die een skandaal na die ander is ontbloot. Einde Mei 1989 was daar weer eens bewerings dat 15 lede van die Kongres (o.a. die Speaker) by korrupsie betrokke was (Braun, 1989:2; Brogan, 1989:12).

Die groot staatsadministrasie van die VSA skep meer geleentheid vir korrupsie. Die openbaarmaking wat daar deur die internasionale media aan korrupsie in die VSA verleen word, lei daartoe dat die publiek in ander lande soms meer

bewys is van Amerikaanse korrupsie as dié wat moontlik in hulle eie land voorkom.

Daar is 'n aantal jare gelede pogings aangewend om korrupsie in die VSA te bekamp. Douglas (1953:97-101) beveel reeds in 1953 aan dat alle staatsamptenare en persone wat hulle vir politieke poste beskikbaar wil stel of reeds in sulke poste dien, gereeld hulle privaatinkomste moet openbaar (dit is 'n herhaling van voorstelle uit die Truman-tydperk). Die doel van sodanige openheid sou tweeledig wees, naamlik om eerstens te dien as afskrikking vir onbehoorlike optrede en tweedens om die algemene publiek gerus te stel (Douglas, 1953:98). In 1978 is die Ethics in Government Act (Public Law 95-521) op die wetboek geplaas juis om hierdie aangeleenthede te reël. Ander wetgewende maatreëls soos onder andere die Sunshine Act (5 USC § 552b) en die Freedom of Information Act (5 USC § 552 - reël oop vergaderings (in staatsverband) en openbaarmaking van inligting dien ook as middels om korrupsie te voorkom.

3.2 Ethics in Government Act (1978)

3.2.1 Die wet

Die doelstelling van die Ethics in Government Act (Public Law 95-521) is hoofsaaklik om bepaalde hervormings aan te bring in die bestuur van die federale regering ten einde die integriteit van openbare amptenare en instellings te beskerm en te bevorder. Hierdie wet is met teenstand ingevoer (Anon, 1979a:56; Anon, 1979b:50). Die grootste besware was teen die omvattendheid en onbuigsamheid van die wet (Anon, 1979a:56). Die wet raak al die sektore van die staat naamlik die wetgewende, uitvoerende en regterlike gesag. Daar word selfs beperkings geplaas op persone wat die diens van die staat verlaat. Die wet reël hoofsaaklik die blootlegging van inkomste en uitgawes van lede of voornemende lede van die verskillende staatsektore.

Elke lid van die wetgewende gesag word verplig om elke jaar voor 15 Mei 'n verslag wat onder andere die volgende bevat, in te dien (dit raak alle persone wat meer as 60 dae in die sektore werksaam was - § 101-102):

- Die aard, bron, waarde en soort inkomste bo \$100 ontvang anders as van die staat.
- Dividende, rente, inkomste uit huur of van kapitale aard bo \$100.
- Die openbaring van die identiteit van enige persoon of instansie waarvan geskenke ontvang is. Geskenke sluit in vervoer, behuising, voedsel en vermaak wat \$250 te bowe gaan behalwe as dit ontvang is as persoonlike gasvryheid of van 'n familielid.
- Enige ander geskenke as bovermelde wat in totaal \$100 te bowe gaan (behalwe van familieleden) asook die identiteit van die gewer. Geskenke van minder as \$35 hoef nie verklaar te word nie.
- Terugbetalings van meer as \$250.
- Belange in besigheid met waarde meer as \$1000. Uitgesluit is enige bedrae betaal as gevolg van die persoonlike aanspreeklikheid van 'n familielid en bedrae van onder \$5000 in 'n persoonlike spaarrekening.
- Skuld bo \$10000 uitgesluit verbande op persoonlike eiendom soos huis, motor en meubels.
- 'n Beskrywing van enige aankope, verkope of ruilkontrakte ten aansien van vaste eiendom met waarde bo \$1000.
- Buitelandse belange, besighede of poste beklee in buitelandse firmas behalwe as dit godsdienstig, sosiaal of ereposisies is.
- Alle reëlings getref in verband met toekomstige werk, of verrig tydens verlof van die staat en salarisse so ontvang asook voortgesette deelname aan ander voordele van hierdie werkgewers.
- Inkomste van eggenotes en afhanklike kinders (§ 102(d)(1)).

Hierdie verslag moet by die klerk van die Huis van Verteenwoordigers ingedien word. Opsetlike nie-nakoming van die vereistes kan tot kriminele aanspreeklikheid (tot 'n bedrag van \$5000) lei (§ 106). Hierdie verslag lê 15 dae na indiening vir 'n tydperk van ses jaar ter insae van die algemene publiek. Daarna word dit vernietig tensy sodanige verslag aan ondersoek onderhewig gestel is (§ 104). Inligting uit so 'n verslag bekom, mag egter nie vir enige onwettige doel, handelsdoeleindes, die vasstelling van die kredietwaardigheid van die werknemer, kandidaat of vir die insameling van geld vir politieke of liefdadigheidsprojekte aangewend word nie. 'n Persoon of instansie wat die inligting misbruik, kan krimineel (tot die bedrag van \$5000) aangespreek word (§ 104(d)).

Uitvoerende personeel (wat 'n salaris bo 'n sekere bedrag ontvang) is verplig om 30 dae voor die aanvaarding van 'n pos en daarna jaarliks 'n finansiële verslag voor te lê. Presidents- en Vise-presidentskandidate moet ook sodanige verslag 30 dae voor nominasie indien (§ 201-202). Dieselfde inligting as hierbo uiteengesit, moet in die verslag vervat word. Hierdie inligting word by die Director of Government Ethics ingedien en is ook vir 'n tydperk van ses jaar vir die algemene publiek ter insae (§ 203-206). Misbruik van hierdie verslae het dieselfde strawwe tot gevolg (§ 205(c)).

Die wet maak voorsiening vir die instelling van 'n Office of Government Ethics (§ 401-406). Die direkteur word aangestel deur die President op aanbeveling van die Senaat. Die hoofwerkzaamheid van dié kantoor is om die ingediende finansiële state na te gaan, inligting aan te vra en die dokumente vir die algemene publiek ter insae te stel. Etiese probleme kan ook aangespreek en aanbevelings aan die President gemaak word.

Lede van die Central Intelligence Agency, Defence Intelligence Agency en die National Security Agency kan deur bemiddeling van die President van die vereiste van openbaarmaking vrygestel word as dit in die nasionale belang sou wees (§ 205).

Dieselfde prosedures word gevolg ten aansien van blootlegging van finansiële state van die lede van die regterlike gesag (§301-303). Die verslae word egter by 'n Judicial Ethics Committee ingedien wat dit kontroleer en blootlê (§ 303 en 306). Nie-indiening en misbruik van die rekords het dieselfde gevolge soos hierbo uiteengesit (§ 304).

Dit gebeur dat amptenare hul kennis wat hulle in die staatsdiens opgedoen het na diensverlating gebruik om 'n privaatinstansie te bevoordeel. Sommige amptenare het reeds tydens hul diens met hierdie privaatinstansies kontrakte aangegaan ten einde hulle eie toekomstige finansiële posisies te verbeter (die sogenaamde revolving door-effek - Anon, 1979a:56; Anon, 1979b:50). § 501 verbied werknemers om binne een tot twee jaar (afhangende van sy vorige werksaamhede) na diensverlating as 'n verteenwoordiger of regsverteenvoordiger (direk of indirek) van 'n verbandhoudende privaatinstansie op te tree waar daar enige sprake van staatsbetrokkenheid is. 'n Boete van \$10000 of twee jaar gevangenisstraf kan so 'n persoon opgelê word.

Hierdie maatreël het ernstige kritiek uitgelok aangesien staatsamptenare beweer het dat hulle effektief twee jaar na diensverlating nie werk sou kon bekom nie (Anon, 1979a:56; Anon, 1979b:50). As gevolg van dié kritiek is persone wat by universiteite, mediese navorsingsinstitute, filantropiese instellings of ander staats- of plaaslike owerhede aansluit, van dié verbod vrygestel. Sekere persone in bepaalde salariskategorieë is ook vrygestel. (Sien Anon, 1979b:50.)

3.2.2 Voorgestelde verbeterings: 1989

President Bush het in April 1989 'n aantal wysigings aan die Ethics in Government Act voorgestel wat onder andere inhou dat staatsamptenare onderhewig moet wees aan alle wetgewing en regulasies wat gelyke geleenthede ongeag ras, kleur, godsdienstige oortuiging, geslag, nasionaliteit, ouderdom of gebrek reël (Terreblanche, 1989:12). Hy het ook 'n Executive Order uitgevaardig wat 'n etiese kode van optrede vir staatsamptenare daarstel (Terreblanche, 1989:12):

- Etiese beginsels en openbare diens moet bo privaatbevoordeling gestel word.
- Persoonlike finansiële belange mag nie in stryd met amptenare se behoorlike uitoefening van hulle pligte wees nie.
- Nie-openbare inligting mag nie vir eie privaatvoordeel gebruik word nie.
- Werknemers mag nie op geskenke aandrang of dit ontvang vir enige dienste in staatsverband gelewer of van persone wat besigheid met die staat doen nie.
- Privaatwerkzaamhede mag nie uit amptelike kantore bedryf word nie.
- Werknemers moet onpartydig optree.
- Federale eiendom mag nie vir privaatwerkzaamhede aangewend word nie.
- Vermorsing, misbruik, en korrupsie moet aangemeld word.

Die Executive Order omskryf dus die etiese optrede wat indirek in die Ethics in Government Act vervat is.

3.3 Ander maatreëls

Daar bestaan ook ander wetgewing in die VSA wat op direkte of indirekte wyse korrupsie voorkom, naamlik die Sunshine Act (5 USC 552b) en die Freedom of Information Act (5 USC 552).

3.3.1 Sunshine Act (1976)

Die doel van die Sunshine Act (5 USC 552b) is om vergaderings in federale owerheidsverband waar aangeleenthede van openbare belang bespreek word vir die publiek oop te stel. Dié wet is waarskynlik om politieke redes op die wetboek geplaas. Die uitgangspunt is dat daar nie tot 'n demokratiese beslissing gekom kan word tensy alle partye wat belang het by die besluitnemingsproses, deelneem nie. Dit het in die verlede gebeur dat belangrike sake oor die hoof gesien is en dit nie moontlik was om die beleid van die bepaalde departement vas te stel nie. Die wet moes dien om 'n verdere Watergate-skandaal te voorkom en die publiek deurlopend die geleentheid te gee om inligting te bekom. Die kontrole waarvoor die wet voorsiening maak, moet verseker dat die departemente verantwoordelik optree (O'Reilly, 1985:23.1-23.3).

Die wet bepaal dat alle departementele vergaderings openbaar moet wees (§ 552b(b)) tensy die aangeleenthede onder een van die uitsonderingskategorieë val of nie in die openbare belang is nie (§ 552b(C)). Die uitsonderings het onder andere betrekking op nasionale veiligheid, personeelaangeleenthede, handelsgeheime, finansiële inligting (§ 552b(9)(A)), aangeleenthede waarvan die openbaarmaking administratiewe handeling kan benadeel (§ 552b(9)(B) en (8)) en op inligting wat betrekking het op die uitreiking van dagvaardings (§ 522b(10)). 'n Vergadering kan net in camera gehou word as die lede van die vergadering dit deur middel van stemming goedkeur (§ 552b(11)(1)) en die publiek betyds vooraf in kennis gestel word (§ 552b(d)(11)(2)-(14)). Die hoofregsadviseur van 'n betrokke departement moet sertifiseer dat 'n vergadering wel in camera gehou mag word (§552b(f)). Die notule van die vergadering moet getranskribeer word en ter insae van die publiek lê. Die gedeeltes wat in camera gehou is, kan uitgelaat word (§ 552b(h)). 'n Hof kan die notules in camera inspekteer (§ 552b(h)(2)). Daar moet elke jaar 'n verslag aan die kongres voorgelê word waarin die aantal geslote vergaderings en die redes daarvoor vermeld word (§ 552b(j)).

Die geslaagdheid van die wet kon nie vasgestel word nie. Daar bestaan feitlik geen gedingvoering oor hierdie wet nie. 'n Ombudsman (sien 4.2.2) kan moontlik die rol van die howe oorneem, sodat hulle nie met die aansoeke belas sal word nie (O'Reilly, 1985:23.11).

3.3.2 Freedom of Information Act (1966)

Die Freedom of Information Act (5 USC 552) het ten doel om die individu se reg op inligting teenoor die staat te reël (Du Plessis, 1986:93-134). Hierdie reg is aan bepaalde beperkinge (soos dié van die Sunshine Act - sien 3.3.1) onderhewig. Deur middel van hierdie wet kan 'n individu toegang tot staatsrekords bekom indien dit nie in een van die uitsonderingskategorieë val nie. Indien 'n instansie weier om die inligting te verskaf, tree die howe as arbiter op. Die individu kan deur middel van die inligting wat hy bekom, staatshandlinge kontroleer (Du Plessis, 1985:96). Openbare kontrole soos hierdie kan ook as afskrikmiddel teen korrupsie dien. Die Watergate-skandaal is byvoorbeeld oopgevlék na aanleiding van inligting wat deur middel van hierdie wet bekom is.

4. SUID-AFRIKA

4.1 Inleiding

Die Kommissiewet 8 van 1947 en die Wet op die Advokaat-generaal 118 van 1979 kom ter sprake by ondersoeke na beweerde korrupsie.

Daar word geen spesifieke finansiële openbaarmakingsverpligting by wyse van wetgewing of andersins op staatsamptenare en politici geplaas nie. Daar bestaan wel Riglyne vir die beskerming van die integriteit van die regering (vervat in die Handleiding vir Ministers - sien Suid-Afrika, 1989:55) maar dit bied volgens die Advokaat-generaal nie dieselfde beskermingmaatreëls teen korrupsie as die Government in Ethics Act (Public Law 95-521) nie (Suid-Afrika, 1989:52-55).

Reëlings ten aansien van openbaarmaking van ander inligting en openbare vergaderings word in 'n verskeidenheid wette gevind. Daar bestaan egter meer wette met geheimhoudingsartikels as wette wat inligting beskikbaarstel. (Vergelyk Du Plessis, 1986:288-406.)

4.2 Bestaande beskerming teen korrupsie

4.2.1 Kommissiewet 8 van 1947

Die Staatspresident kan kommissies van ondersoek ten aansien van enige aangeleentheid - dus ook korrupsie - by wyse van proklamasie in die Staatskoerant instel. Alle getuienis en toesprake wat deur die kommissie aangehoor word, is openbaar. Die voorsitter van die kommissie kan egter bepaalde persone of die publiek se teenwoordigheid uitsluit by die verhoor as dit na sy mening nie wenslik is dat hulle teenwoordig is nie. Daar kan verder regulasies uitgevaardig word wat voorsiening maak vir die wyse waarop die ondersoek ingestel moet word, waarin geheimhoudingsprosedure uiteengesit word of wat verhoed dat die verrigtinge en bevindinge van die kommissie vooruitgehoor word (a 1(b)(ii) en (iii)).

S v Sparks (1980 3 SA 952 (T)) het voortgevloei uit 'n berig in die Rand Daily Mail ten aansien van die rol van die Citizen in die Inligtingskandaal. Daar is beweer dat hierdie inligting die aanbevelings van die Erasmus-kommissie vooruitgehoor het en gevolglik nie gepubliseer kon word nie. (Bepaalde regulasies is uitgevaardig t.a.v. die kommissie in hierdie verband.) Volgens die hof is die ondersoekverrigtinge nie verrigtinge waar die individu geregtig is op 'n verhoor en 'n uitspraak nie. Die kommissie hanteer sake van openbare belang en meestal is die aangeleentheid al deur die publiek bespreek (960F). Die sub iudice-reël (sien ook *Erasmus v SA Associated Newspapers* 1979 3 SA 447 (W); *Smalberger v Cape Times* 1979 3 SA 457 (K)) geld ook nie by die verrigtinge van 'n kommissie nie. Die doel van die Kommissiewet 8 van 1947 is nie om openbare diskussie aangaande die aangeleentheid uit te skakel bloot omdat die kommissie in sitting is nie. Vryheid van spraak behoort nie méér ingekort te word as wat nodig is nie en dan alleen as dit die regspleging sou benadeel (*S v Sparks* 1980 3 SA 952 (T) 960G-961B). Daar is ook volgens die getuienis voor die hof geen regulasie in verband met geheimhouding van die verrigtinge uitgevaardig nie (961D).

Voor hierdie hofsak was die sub iudice-reël dikwels gebruik om persberigte te vertraag oor aangeleenthede van nasionale belang. Die gevolg van so 'n geheimhoudingsbenadering is dat die sake van die openbare debat onttrek word eerder as om die suiwerheid van die regsproses te handhaaf (Durbach, 1982:83).

Aan die ander kant is daar voor 1972 'n reeks hofbeslissings wat 'n benadering van nie-openbaarmaking van kommissiegetuienis volg. In *Visser v Minister van*

Justisie (1952 3 SA 525 (W); sien ook *Garment Workers' Union v Botha* 1950 SA 235 (T)) is betoog dat die publiek nie alleen geregtig is om die getuienis van 'n kommissie aan te hoor nie, maar ook op insae in die dokumente in verband met die verrigtinge. Dit het geblyk dat die dokumentêre getuienis wat ingehandig is nie na voltooiing van die ondersoek bewaar is nie. Omdat daar nie statutêre magtiging vir die inspeksie of die bewaring van dokumente is nie, is die aansoek om openbaarmaking van die hand gewys. Slegs as 'n deel van die dokument in die verslag van 'n kommissie opgeneem is, kan dit openbaar word. Dit het betrekking op rekords wat na die kommissieverlag bekend gemaak is.

Dieselfde houding blyk uit *Bell v Van Rensburg* (1971 3 SA 693 (K) 722B-722D). Die hof het dié bepaling wyer geïnterpreteer en die verbod op insae ook uitgebrei tot dokumente wat ingelewer is maar waar die kommissie nog nie tot 'n beslissing gekom het nie. Kommissies is volgens die hof nie quasi-judisiële liggame nie en geen individu se regte word deur kommissiebevindinge aangetas nie. Op grond daarvan beslis die hof dat so 'n aansoek geen regsgrondslag het nie.

Die geheimhouding kan gebruik word om, indien die kommissie sou bevind dat die belange van die regering deur openbaarmaking van korrupsie moontlik geskaad kan word of in die verleentheid gestel sal word, sekere dokumente van die publiek te weerhou hoewel dit moontlik in die openbare belang sou wees om dit te openbaar. Die sake (hierbo bespreek) is reeds lank gelede beslis en daar kan slegs vertrou word dat die houe die latere houding ten gunste van groter openheid soos in die Erasmus-, Smalberger- en Sparks-sake geopenbaar, sal volg.

4.2.2 Wet op die Advokaat-generaal 118 van 1979

Die doel van die Advokaat-generaal is om aangeleenthede wat by hom aanhangig gemaak is, te ondersoek indien daar gronde bestaan om te vermoed dat oneerlik met staatsgeld gehandel is of dat iemand direk of indirek bevoordeel is in verband met staatsake (a 4). Hy moet ondersoek instel en binne sewe dae 'n verslag aan die Parlement voorlê. Indien die Advokaat-generaal egter oortuig is dat die publikasie van die inhoud van die verslag nie in belang van staatsveiligheid is nie, word dit as 'n vertroulike dokument ter tafel gelê (a

5). (Vergelyk ook Brynard, 1985:163-166 wat die hantering van die Advokaat-generaal van die 1984-ru-olie-aangeleentheid (sien hieronder) bespreek. Die verslag is as 'n vertroulike dokument aan die parlement voorgelê.)

Die Advokaat-generaal kan enige kategorie persone uitsluit van die bywoning van sy ondersoekverrigtinge as hy van oordeel is dat dit nie wenslik of nodig is nie, en hy is verplig om alle persone uit te sluit indien die aangeleentheid op die Wet op die Rekening vir Geheime Dienste 56 van 1978 betrekking het. Geen stukke in besit van die Advokaat-generaal mag geopenbaar word nie (a 6).

Die Advokaat-generaal het in 1984 opdrag gekry om die onwettige aankoop van ru-olie te ondersoek. As gevolg van politieke inmenging het dit gelyk asof die onafhanklike posisie van die Advokaat-generaal aangetas was. Brynard (1985:165-166) is van mening dat die oningeligte publiek se siening van die amp as 'n onpartydige instelling - wat beweerde korrupsie objektief moet ondersoek - as gevolg van die geheimhouding onberekenbare skade gely het. (Daarteenoor het die publisiteit wat verleen is aan sy ondersoek na die aankoop van rekenaargesteunde onderwys deur 'n bepaalde staatsdepartement (1988-verslag) weer vertrouwe in die amp herstel - Brynard, 1988:545. Vergelyk ook die debat in die parlement oor skoon landsadministrasie Suid-Afrika, 1989b:2206-2263.)

Daar bestaan 'n soortgelyke bepaling as dié in die Kommissiewet 8 van 1947, naamlik dat niemand die bevindinge van die Advokaat-generaal mag vooruitloop of hom mag beïnvloed nie (a 8). Die Staatspresident kan ter enige tyd by wyse van proklamasie in die Staatskoerant regulasies ten aansien van geheimhouding uitvaardig (a 10(1)(b)). Indien 'n koerant wel iets in hierdie verband sou publiseer, behoort die howe dieselfde houding te openbaar as in die sake wat in verband met kommissies beslis is (4.2.1 hierbo).

Die Advokaat-generaal kan met 'n ombudsman vergelyk word. 'n Ombudsman vervang die tradisionele rol van die howe om onafhanklik die optrede van staats- en privaatinstansies te ondersoek. (Vergelyk in die algemeen Caiden, 1983:1-150; Friedmann, 1979:337-357; Hansen, 1983:111-119; Kachelhoffer, 1980:126-198; 1983:108-110; Rudolph, 1983:92-109.)

Die staat het mag oor feitlik elke terrein waarop die individu beweeg. Die individu word daagliks deur administratiewe optrede van die staat in welke vorm ook al geraak (Friedmann, 1979:339). Omdat die staatsadministratiewe sisteme ondoeltreffend geraak het weens die snelle uitbreiding daarvan, het daar met verloop van tyd 'n komplekse en ook lomp sisteem ontwikkel. Die gaping tussen die regering, staatsadministrasie en die individu word al hoe groter (Dolan, 1983:217; Mills, 1983:214; Rudolph, 1983:94-95).

Die doel van die ombudsman is om probleemgebiede te identifiseer, aanbevelings te maak en onredelike praktyke uit te skakel. (Volgens Caiden, Macdermot & Sandler (1983:9-11) is die idee van 'n ombudsman nie vreemd nie. In die Bybel het Moses reeds persone aangestel om die klagtes van die volk te ondersoek. Daar was ook sulke persone in die Egipte aangestel. In die Romeinse tyd is twee censors aangestel. Die woord is van Germaanse afkoms, maar die Swede was die eerste om so 'n persoon onder dié benaming aan te stel.)

Die ombudsman is (a) onafhanklik, onpartydig en aan die wetgewer verantwoordelik; (b) sy amp is deur wetgewing ingestel; (c) hy hou toesig oor die landsadministrasie - hy tree met ander woorde as waghond van die staat op; (d) hy ondersoek klagtes aangaande wanadministrasie, onbillike staatsoptredes en individuele benadeling; (e) hy oorbrug die gaping wat tussen die staatsadministrasie en die individu ontstaan het en maak die burokrasie enigermate vir die gewone man toeganklik; en (f) hy beskik oor die bevoegdheid om ondersoek te loods, optredes te kritiseer en sy bevindings bekend te maak (Brynard, 1988:540-545; Caiden, Macdermot & Sandler, 1983:17-18; Kachelhoffer, 1980:131-132; Rudolph, 1983:96-97).

Die ombudsman het nie afdwingingsgesag nie maar kan toesien dat individue en die instansies tot 'n vergelyk kom. Dit kan verhoed dat dieselfde foute later weer herhaal word. Hy moet in staat wees om sekere aangeleenthede na die houe te verwys vir finale beslissing (Hansen, 1983:119). Inligting met betrekking tot individue soos 'n klaer sal nie deur die ombudsman geopenbaar word nie. Dit moet verhoed dat voornemende klaers nie afgeskrik word nie. Die aangeleentheid self word egter geopenbaar (Caiden, Macdermot & Sandler, 1983:14).

Ondersoeke mag normaalweg nie oor staatsveiligheids- of verdedigingsaangeleenthede handel nie. In hierdie gevalle is die ombudsman se ondersoekbevoegdheid gewoonlik heeltemal uitgesluit. (In bepaalde lande soos Brittanje word sy regte ook ten aansien van die openbare belang ingeperk - Caiden, Macdermot & Sandler, 1983:14. In Nederland is dit ingeperk ten aansien van sake voortspruitende uit die algemene beleid, wet en orde en dié wat deur administratiewe howe verhoor moet word - Kirchheiner, 1983:341-343).

In die VSA is daar nie 'n nasionale ombudsman nie. Verskeie state het egter ombudsmanne aangestel. Nederland het wel 'n nasionale ombudsman en Duitsland een ten aansien van weermagaangeleenthede. (Vergelyk Caiden, Macdermot & Sandler, 1983:11; Kirchheiner, 1983:341-343; *Gesetz über der Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages* van 1957-06-29; Schweitzer, 1984:44-46.) Die bevoegdhede en werksaamhede van ombudsmanne verskil van land tot land, maar almal voldoen aan die hierbovermelde basiese kenmerke daarvan.

Suid-Afrika het nie 'n ombudsman nie. Die Advokaat-generaal kan moontlik as 'n tipe ombudsman beskou word. Sy bevoegdhede is egter beperk tot ondersoeke na bedrieglike wanbesteding van staatsfondse. Hy het geen algemene ondersoekbevoegdheid nie. Hy kan nie eens die nalatige of onredelike besteding van fondse ondersoek nie. Die Advokaat-generaal kan verder ook nie as ten volle onafhanklik beskou word nie. Hy word deur die Staatspresident aangestel en ontslaan en sy personeel word met goedkeuring van die Staatspresident en in oorleg met die Kommissie van Administrasie aangestel (a 3). Die Advokaat-generaal kan net 'n saak ondersoek as hy 'n beëdigde of bevestigde verklaring ontvang het waarin die aard van die vermoede, die gronde waarop die vermoede berus en alle ander tersaaklike aangeleenthede uiteengesit word (a 4). Anders as in ander lande waar klagtes informeel aanhangig gemaak word, is die prosedure in Suid-Afrika streng formeel. Die amp van Advokaat-generaal wyk in wesenlike opsigte van die algemene kenmerke van die amp van ombudsman af. (Vergelyk Brynard, 1988:539-545; Rudolph, 1983:103-104; Kachelhoffer, 1980:126-198; 1983:108-110.)

4.2.3 Advokaat-generaal se 1989-verslag

In Maart 1989 is 'n verslag van die Advokaat-generaal (Suid-Afrika, 1989:1-55) gepubliseer waarin onetiese optrede van parlamentslede veroordeel word. Die Advokaat-generaal het aanbeveel dat daar oorweging geskenk moet word aan die daarstelling van riglyne vir optrede van persone in die staatsektor in ooreenstemming met die Government in Ethics Act van die VSA (Suid-Afrika, 1989:51-52).

Buiten hierdie wet het hy ook die volgende aspekte ter oorweging en vir gesprekvoering onder andere met die oog op die moontlike invoering van verdere ondersoekbevoegdheede en 'n gedragskode geopper (Suid-Afrika, 1989:52-55):

1. "Dit is onbehoorlik vir familielede in die Staatsektor of maatskappye waarin sulke familielede 'n beduidende belang het om ooreenkomste te sluit met 'n Staatsinstelling waarin daardie ampsdraer 'n politieke of uitvoerende amp beklee wat moontlik kan meebring dat daardie ampsdraer 'n besluitnemingsbevoegdheid ten aansien van die betrokke ooreenkoms het of mag hê of in 'n posisie is wat die besluitneming oor die ooreenkoms mag beïnvloed. Ook in gevalle waar die indruk mag ontstaan by die publiek dat so 'n invloed mag bestaan, sou die sluit van so 'n ooreenkoms onbehoorlik wees."
2. "Selfs al sou so 'n ooreenkoms tot voordeel van die Staat wees, moet die beeld van korrekte en onpartydige besluitneming en beoordeling gehandhaaf word. Waar so 'n ooreenkoms in openbare belang aangegaan behoort te word, moet die ampsdraer sy belang of verwantskap openlik verklaar en hom openlik van besluitneming distansieer met die nodige beskermingmaatreëls om onpartydige besluitneming te verseker. Hier is die tenderprosedure nog altyd 'n wenslike beskermingmaatreël."
3. Soortgelyke maatreëls as dié van die Ethics in Government Act ten aansien van beperkings op ooreenkomste met die staat na uitdienstreding van politici of amptenare behoort ingevoer te word. Die Advokaat-generaal verwys hierna as "invloedsmousery".

4. Indien 'n lid van die parlement 'n prokureur of advokaat is, behoort hy nie teen vergoeding in sy professionele hoedanigheid met die staat te onderhandel nie - hy kan dit slegs as lid van die parlement sonder vergoeding doen.
5. Tydens diens as ampsdraer in die Staatsektor behoort so 'n amptenaar nie in privaathoedanigheid met die staat besigheid te bedryf nie (boerdery uitgesluit).

5. SAMEVATTING EN AANBEVELINGS

Die volgende gebreke bestaan in Suid-Afrikaanse wetgewing ten aansien van die bekamping en beperking van korrupsie:

- Buiten die Wet op die Advokaat-generaal 118 van 1979 en die Kommissiewet 8 van 1947 bestaan daar geen ander wetgewing wat spesifiek op korrupsie betrekking het nie.
- Die Advokaat-generaal kan nie uit eie beweging ondersoek instel na korrupsie nie. Sy amp kan nie as ten volle onafhanklik aangemerkt word nie. Die prosedure wat gevolg moet word, is formeel van aard.
- Kommissies van ondersoek wat deur die Staatspresident aangestel word, kan net binne hulle opdragte optree.
- Openbaarmakingswetgewing bestaan feitlik glad nie en sou nie gebruik kon word om korrupsie op te spoor nie.

As gevolg van die openbaarmakingswetgewing en die **Government in Ethics Act** in die VSA is talle gevalle van korrupsie al blootgelê waarvan die Watergate-skandaal sekerlik die bekendste is. Die bestaan van dié wetgewing kan egter nie korrupsie uitskakel nie, maar dien wel as afskrikmiddel teen sodanige optrede.

Daar word van persone wat ampte in die staatsektor beklee verwag om 'n hoë mate van integriteit te openbaar omdat hulle sake van algemene belang behartig. Korrupsie moet deur die staatsowerheid beveg word aangesien die blote bestaan daarvan negatiewe gevolge vir die staat as geheel inhou.

Geheimhouding bevorder korrupsie. Openbaarmakingswetgewing wat 'n reg op inligting soortgelyk aan dié in die VSA reël, kan oorweeg en vir Suid-Afrikaanse doeleindes aangepas word (sien Du Plessis, 1986:420-422). Die aanbeveling van die Advokaat-generaal dat daar oorweging geskenk moet word aan 'n Government in Ethics Act vir Suid-Afrika (waarin ook 'n etiese kode vervat moet wees) word ondersteun. Die taak van die Advokaat-generaal kan verder uitgebou word, sodat dit met dié van 'n ombudsman ooreenkom. Dit sal aan hom die bevoegdheid verleen om onafhanklik en uit eie beweging ondersoek in te stel na korrupsie. Dieselfde aanstelprosedures as wat ten aansien van regters bestaan, kan oorweeg word. Die onafhanklikheid van die Advokaat-generaalamp sal nog meer vertroue in sy werksaamhede daarstel.

Streng maatreëls ter voorkoming van korrupsie kan vertroue in regerings- en staatsadministratiewe optrede herstel.

6. BRONNELYS

1. ANON. 1979a. Caught in the revolving door. *The Economist*, 270:56.
2. ANON. 1979b. The door ajar. *The Economist*, 271:50.
3. ANON. 1989a. Corruption cannot thrive in the light. *Sunday Times*, (1989-01-29):22.
4. ANON. 1989b. Terug na dié openheid. *Rapport*, (1989-01-29):28.
5. ANON. 1989c. Spreading cancer of corruption. *Sunday Star*, (1989-04-16):12.
6. ANON. 1989d. Skelm LP's - stappe gevra. *Beeld*, (1989-05-27):4.
7. ANON. 1989e. Intoxicated with power and secrecy. *Sunday Star*, (1989-06-04):12.
8. BRAUN, D. 1989. Congress rocked by fresh scandals. *Star*, (1989-05-31):2.

9. BROGAN, P. 1989. Congress 'shark' targets more victims. *Sunday Star*, (1989-06-04):12.
10. BRYNARD, D.J. 1985. Die advokaat-generaal en die ru-olie-aangeleentheid. *De Rebus*, 163-166.
11. BRYNARD, D.J. 1988. Die advokaat-generaal: ondersoek - rekenaargesteuende onderwys. *De Rebus*, 539-546.
12. CAIDEN, G.E., red. 1983. *International handbook of the ombudsman*. London : Greenwood Press.
13. CAIDEN, G.E., MACDERMOT, N. & SANDLER, A. 1983. The institution of ombudsman. (In Caiden, G.E., red. 1983. *International handbook of the ombudsman*. London : Greenwood Press. p.3-23.)
14. CLARK, M., red. *Corruption*. 1983. London : Francis Pinter.
15. DOLAN, P. 1983. The ombudsman in the United States. (In Caiden, G.E., red. 1983. *International handbook of the ombudsman*. London : Greenwood Press. p.217-221.)
16. DOUGLAS, P.H. 1953. *Ethics in Government*. Cambridge : Harvard University Press.
17. DU PLESSIS, W. 1986. Die reg op inligting en die openbare belang. Potchefstroom. (Proefskrif. (LLD.)-PU vir CHO.)
18. DURBACH, A. 1982. Legalising press freedom in South Africa - tracing the construction of the statutory smokescreen. (In: *Lawyers for Human Rights. Distrust in Democracy*. Kaapstad : Lawyers for Human Rights.)
19. ETZIONI-HALEVY, E. 1979. *Political manipulation and administrative power*. London : Routledge & Kegan Paul.
20. FRENCH, P.A. 1983. *Ethics in Government*. New Jersey : Prentice Hall.

21. FREUND, L. 1961. Politik und Ethik. Gerd Mohn : Gütersloher Verlagshaus.
22. FRIEDMANN, L.M. 1973. The ombudsman. (In MacDonald, R.St.J. The practice of freedom. Toronto : Butterworths. p.337-357.)
23. FRIEDRICH, C.J. 1972. The pathology of politics. New York : Harper & Row.
24. HALSEY, M. 1963. The corrupted giant. London : MacDonald.
25. HANSEN, I. 1983. The ombudsman and freedom of information in Canada. (In Caiden, G.E., red. 1983. International handbook of the ombudsman. London : Greenwood Press. p.111-119.)
26. HEIDENHEIMER, A.J. 1978. Political corruption. New Jersey : Transaction Books.
27. HOFF, D. 1989. Kill the messenger and let the boil of corruption thrive. Sunday Star, (1989-06-04):4.
28. JOUBERT, P.S. 1979. "Corruption in government and politics". Kwa-Dlangezwa : Universiteit van Zoeloeland.
29. KACHELHOFFER, G.C. 1980. Die Advokaat-generaal: 'n ombudsman? Moderne Besigheidsreg, 126-198.
30. KACHELHOFFER, G.C. 1983. The Advocate-general: an extension of jurisdiction. Moderne Besigheidsreg, 108-110.
31. KATZIN, K. 1989. Pietie's bid to clear name. Sunday Star, (1989-06-04):10.
32. KIRCHHEINER, H.H. 1983. The Netherlands (In Caiden, G.E. red. 1983. International handbook of the ombudsman. London : Greenwood Press. p.341-343.)

33. MILLS, J. 1983. United States of America. (In Caiden, G.E., red. 1983. International handbook of the ombudsman. London : Greenwood Press. p.209-214.)
34. NEWTON, V.M. 1961. Crusade for democracy. Iowa : Iowa University Press.
35. O'REILLY, J.T. 1985. Federal Information Disclosure. Colorado Springs : Shepard's.
36. PALMIER, L. 1984. Bureaucratic corruption and its remedies. (In Clark, M., red. Corruption. 1983. London : Francis Pinter. p.107-219.
37. PAYNE, R. 1975. The corrupt society. New York : Praeger Publishers.
38. RUDOLPH, H.G. 1983. The ombudsman and South Africa. SALJ, 92-109.
39. SCHWEITZER, G.G., e.a. 1984. Politics and government in the Federal Republic of Germany, basic documents. Leamington Spa : Berg Publishers.
40. SUID-AFRIKA (REPUBLIEK). 1989a. Advokaat-generaal Verslag ingevolge artikel 5(1) van die Wet op die Advokaat-generaal 118 van 1979. (1989-03-31).
41. SUID-AFRIKA (REPUBLIEK). 1989b. Debatte van die parlement. no. 5. 6-10 Maart 1989. Staatsdrukker : Kaapstad.
42. TERREBLANCHE, S. 1989. Get rid of the Nats and you get rid of corruption. Sunday Star, (1989-04-16):12.
43. VOSLOO, T. 1989. 'n Geheime skans... Rapport, (1989-02-19):29.

WETGEWING

1. Bondsrepubliek Duitsland

**Gesetz über der Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages van
1957-06-26 BGBl 1 S 469**

2. Suid-Afrika

Kommissiewet 8 van 1947

Wet op die Advokaat-generaal 118 van 1979

Wet op die Rekening van Geheime Dienste 56 van 1978

3. VSA

Ethics in Government Act Public Law 95-621

Freedom of Information Act 5 USC § 552

Sunshine Act/Open Meetings Act 5 USC § 552b

4. HOFSAKE

Bell v Van Rensburg 1971 3 SA 693 (K)

Erasmus v SA Associated Newspapers 1979 3 SA 447 (W)

Garment Workers' Union v Botha and Others 1950 SA 235 (T)

S v Sparks 1980 3 SA 952 (T)

Smalberger v Cape Times 1979 3 SA 457 (K)

Visser v Minister van Justisie 1952 3 SA 525 (W)