

B Roberts

Gronde vir die weiering van toegang tot inligting soos van toepassing op openbare instellings (deel II)

Abstract

The right of access to information as contained in section 32 of the *Constitution of the Republic of South Africa*, is not an absolute right. It has to be limited in order to protect sensitive material of which the disclosure may cause damage to individual or public interests. In light of this, the *Promotion of Access to Information Act 2 of 2000 (PAIA)* contains a number of legitimate grounds for the refusal of information. Part I of this article provided an explanation of the structure of the grounds for refusal, looked at the principles relevant to their correct interpretation and continued with an analysis of the first six grounds as contained in the *PAIA*. In part II, the remainder of the grounds for refusal that are applicable to public institutions, are examined (sections 40 to 46). These grounds, amongst others, relate to records concerning the defence, security, international relations and economic and financial welfare of the Republic, records that reveal research information of a third party or a public institution and records concerning the operations of public institutions. As was the case in part I, the grounds are analysed with reference to corresponding provisions of the American *Freedom of Information Act*, the Canadian *Access to Information Act*, the New Zealand *Official Information Act* and the Australian *Freedom of Information Act*.

Opsomming

Die reg op toegang tot inligting, soos vervat in artikel 32 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, is nie 'n absolute reg nie. Dit moet beperk word om te verhoed dat sensitiewe materiaal, wat openbare of private belange mag skaad, bekend gemaak word. In die lig hiervan, maak die *Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting 2 van 2000*, voorsiening vir legitieme gronde vir die weiering van inligting. Deel I van hierdie artikel het 'n verduideliking verskaf van die struktuur en toepassingsbeginsels van die gronde, gevolg deur 'n ontleding van die eerste ses gronde vir die weiering van inligting soos vervat in bogenoemde Wet. In Deel II word die oorblywende gronde wat op openbare instellings betrekking het, onder die loep geneem (artikel 40 tot 46). Dié gronde is onder meer gemik op die beskerming van rekords rakende die verdediging, sekuriteit, internasionale verhoudinge, en ekonomiese belange en finansiële welsyn van die Republiek, rekords wat navorsingsinligting van derde partye of openbare instellings bevat en rekords wat betrekking het op die werking van openbare instellings. Soos wat die geval met Deel I was, word elk van die individuele gronde ontleed met verwysing na die ooreenstemmende bepalings van die Amerikaanse *Freedom of Information Act*, die Kanadese *Access to Information Act*, die Nieu-Seelandse *Official Information Act* en die Australiese *Freedom of Information Act*.

1. Inleiding

Die reg op toegang tot inligting, soos ander menseregte, geld nie absoluut nie. Dit moet noodgedwonge begrens word om die bekendmaking van sensitiewe materiaal waardeur openbare en individuele belange mag skade ly, te voorkom. Dit is dus nie verbasend dat alle wetgewing wat die reg op toegang tot inligting reguleer, beperkings neerlê ten opsigte van die aard van inligting wat bekend gemaak kan word nie. Die *Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting Wet 2 van 2000* (hierna die “Inligtingswet” genoem) is geen uitsondering in dié verband nie. Die doelwit met die insluiting van beperkings is om drie kategorieë van belange te beskerm, te wete die hoër belange van die staat en die samelewing in geheel, private belange en die belange van openbare instellings.

In deel I van hierdie artikel is die algemene toepassingsbeginsels, wat in die Inligtingswet opgeneem is en wat ten opsigte van die gronde vir die weiering van inligting geld, ondersoek en is daar ’n in-diepte ontleding gedoen van elk van die individuele gronde vervat in artikels 34 tot 39 van die Wet. In voortsetting hierop, val die fokus in deel II op die gronde wat in artikels 40 tot 46 opgeneem is. Soos wat die geval met deel I was, word die ooreenstemmende bepalings van die Amerikaanse *Freedom of Information Act* (1966) (*FOIA*), die Kanadese *Access to Information Act* (1983) (*AIA*), die Nieu-Seelandse *Official Information Act* (1982) (*OIA*) en die Australiese *Freedom of Information Act* (1982) (*AFOIA*) asook interpretasies wat in daardie konteks daaraan verleen word, deurgaans in berekening gebring ten einde ’n meer insiggewende ontleding te doen.

2. Gronde vir die weiering van inligting: artikels 40 tot 46 van die Inligtingswet

2.1 Beskerming van geprivilegieerde rekords

Artikel 40 van die Inligtingswet bevestig die beginsel van regsverteenvoordiger-kliënt privilegie deur vertroulike inligting wat tussen ’n openbare instelling en regsverteenvoordiger verwissel is — met die doel om regsadvies in te win — van openbaarmaking te vrywaar. Die oogmerk is om te verseker dat openhartige en eerlike kommunikasie tussen regsverteenvoordigers en hulle kliënte, wat noodsaaklik is vir die regstelsel om behoorlik te funksioneer, nie gekompromitteer word nie (Currie en Klaaren 2002:170-171). ’n Versoek om ’n rekord wat ingevolge die beginsel van regsverteenvoordiger-kliënt privilegie beskerm word, kan slegs toegestaan word indien die kliënt afstand doen van daardie privilegie (*Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting*: art. 40).

Openbare instellings neem dikwels regsgeleerdes op ’n voltydse grondslag in diens om hulle van advies te bedien in regsvraagstukke wat te berde mag kom. Die vraag is of die beginsel van regsverteenvoordiger-kliënt privilegie ook geld ten opsigte van regsadvies wat van ’n voltydse werknemer verkry is. Die Hoë Hof het in *Mohamed v President of the Republic of South Africa* 2001 (2) SA 1145 (C) beslis dat daar wel aanspraak gemaak kan word op regsverteenvoordiger-kliënt privilegie ten opsigte van “confidential communications between Government

and its salaried legal advisers when they amount to the equivalent of an independent adviser's confidential advice." (Wessels [s.a.]:59).

Die insluiting van 'n bepaling wat regsverteenwoordiger-kliënt privilegie beskerm, is 'n algemene verskynsel in ander state se wetgewing en dieselfde interpretasie word daaraan verleen as wat die geval in die Suid-Afrikaanse konteks is. Die vereiste is dat advies wat verskaf word, verband moet hou met wesenlike of potensiële regsverrigtinge of kontraktuele ooreenkomste. Advies en menings van regsgeleerdes wat in diens van die instelling staan, word gewoonlik ook beskerm indien dit as vertroulike regsadvies kwalifiseer (McBride 1984:87; Marsh 1987:312; Michael 1987:69).

2.2 Beskerming van rekords insake verdediging, veiligheid en internasionale betrekkinge

Daar bestaan algemene konsensus dat sensitiewe inligting wat verband hou met die veiligheidsbelange van 'n staat geheim gehou behoort te word ten einde die owerheid in staat te stel om die bevolking, soewereiniteit en grondgebied van die staat op 'n doeltreffende en effektiewe wyse teen vyandige indringing te beskerm (Centre for Conflict Resolution ... 1998). Dit is dus nie verbasend dat die Inligtingwet daarvoor voorsiening maak dat toegang tot 'n rekord geweier kan word indien openbaarmaking daarvan die verdediging of veiligheid van die Republiek sal benadeel nie (*Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting*: art. 41(1)(a)(i) en (ii)). Die tipes inligting wat hier ter sprake is, sluit in inligting omtrent —

- militêre strategie of militêre taktiek
- militêre oefeninge of operasies wat onderneem word met die oog op die onderdrukking van ondermynende of vyandelike aktiwiteite¹
- die eienskappe, vermoëns of ontplooiing van wapens en militêre magte
- intelligensieverwante bedrywighede soos die opsporing, voorkoming en beperking van ondermynende of vyandelike aktiwiteite (*Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting*: art. 41(2)(a)-(d)(ii)).

Dit is belangrik om daarop te let dat die Inligtingwet nie outomatiese beskerming verleen aan verdediging- en veiligheidsverwante inligting nie. Weerhouding is slegs geoorloof in gevalle waar daar rede is om te glo dat openbaarmaking van die inligting 'n negatiewe uitwerking op die verdediging of veiligheid van die Republiek sal hê. In die huidige internasionale klimaat, waar terroristaanvalle 'n wesenlike bedreiging is, raak dit toenemend moeiliker om 'n balans te handhaaf tussen die veiligheidsbelange van die staat aan die een kant en die publiek se reg op toegang tot inligting aan die ander kant. Die geskiedenis toon

1 "Ondermynende of vyandelike aktiwiteite" word deur artikel 1 van die Inligtingwet gedefinieer as (a) aggressie teen die Republiek; (b) sabotasie of terrorisme wat teen die mense van die Republiek of 'n strategiese bate van die Republiek gerig is; (c) gewelddadige aktiwiteite wat gerig is op die verandering van die grondwetlike orde van die Republiek; of (d) 'n buitelandse of vyandelike intelligensie-operasie.

dat die owerheid se eerste reaksie in onstabiele omstandighede is om die vloed van inligting te beperk — selfs al bestaan daar nie genoegsame regverdiging daarvoor nie (Doyle 2000:1). Die reaksie van die Bush-administrasie op die terroriste aanvalle van 11 September 2001 het dié historiese feit bevestig. Verskeie maatreëls is neergelê om toegang tot owerheidsinligting te beperk en bepaalde optredes is onderneem om inligting wat voorheen in die openbare domein beskikbaar was, terug te trek. So byvoorbeeld het die Prokureur-Generaal, in 'n memorandum aan federale agentskappe, hulle aangemoedig om redes te vind om versoeke om toegang tot inligting te weier (McDorman 2002:23). Die webruimtes van agentskappe is ook hersien en 'n groot hoeveelheid inligting — insluitend kaarte en tegniese verslae — is onttrek. In een geval is biblioteke opdrag gegee om hulle kopieë van 'n geologiese opname oor Amerikaanse waterbronne te vernietig (Aftergood 2002:25; Hernon *et al* 2002:64). Voorstanders en kampvegters, van die reg op toegang tot inligting in die VSA, erken dat daar geldige redes bestaan om groter versigtigheid aan die dag te lê omtrent die beskikbaarstelling van owerheidsinligting, maar vrees dat die owerheid se lukrake benadering die persepsie by amptenare kan laat ontstaan dat arbitrêre weerhouding van inligting toelaatbaar is. Die mening word gehuldig dat die komplekse vraagstuk op 'n meer rasionele wyse aangespreek kon word sonder om die publiek se reg op toegang tot inligting dramaties in te perk. Die fokus behoort aldus Aftergood (2002:26) te val op ambivalente inligting — dit wil sê inligting wat sensitief is, maar waaroor daar onsekerheid bestaan of dit regmatig, in belang van nasionale veiligheid, weerhou kan word. Dit is slegs ten opsigte van dié kategorie inligting waarvoor duidelike riglyne uitgestippel behoort te word om amptenare se diskresie te struktureer. Wat die res van die inligting betref, bied die stipulasies van die FOIA en gepaardgaande hofinterpretasies genoeg duidelikheid oor hoe dit hanteer behoort te word. Die ingrypende maatreëls waardeur bykans alle vorme van inligting geraak word, word beskou as 'n oorreaksie van die kant van die administrasie en skep die vals indruk dat die bestaande wetgewende raamwerk nie voldoende beskerming aan inligting wat met die veiligheid van die VSA verband hou, verskaf nie (Aftergood 2002:25-26). Suid-Afrika wat 'n korter geskiedenis van deursigtigheid het as die VSA, behoort daarop bedag te wees om in soortgelyke omstandighede meer planmatig op te tree en om wel oorwoë riglyne neer te lê sonder om die publiek se reg op toegang tot inligting onnodig te beperk.

Die Suid-Afrikaanse owerheid — soos alle ander owerhede — moet noodgedwonge in verhouding met ander rolspelers in die internasionale arena tree, ten einde bepaalde nasionale en gemeenskaplike doelwitte te bereik. Inligting wat as deel van die proses van internasionale diplomatie tussen owerhede verwissel word, is dikwels delikaat en moet met die nodige omsigtigheid hanteer word om te verhoed dat betrekkinge vertroebel word. Met die oog hierop bepaal artikel 41(1)(a)(iii) van die Inligtingwet dat toegang tot 'n rekord geweier kan word indien openbaarmaking daarvan die internasionale betrekkinge van die Republiek sal benadeel.² Dit sal inligting insluit omtrent —

2 Rekords ouer as 20 jaar is uitgesluit van die bepaling vervat in artikel 41(1)(a)(iii) (*Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting*: art. 41(3)).

Roberts/ Gronde vir die weiering van toegang tot inligting soos van toepassing op openbare instellings (deel 2)

- die posisies wat deur die Republiek, 'n ander staat of 'n internasionale organisasie ingeneem is vir die doel van huidige of toekomstige internasionale onderhandelinge
- diplomatieke korrespondensie wat met 'n ander staat of internasionale organisasie gewissel is
- amptelike korrespondensie wat met diplomatieke missies of konsulêre standplase van die Republiek gewissel is (*Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting*: art. 41(2)(g) en (h)).

Die Inligtingswet stipuleer ook dat 'n inligtingsbeampte 'n versoek om toegang tot 'n rekord kan weier indien openbaarmaking daarvan inligting aan die lig sal bring wat —

- op 'n vertroulikheidsgrondslag deur 'n ander staat of internasionale organisasie verskaf is
- deur die Republiek op 'n vertroulikheidsgrondslag aan 'n ander staat of internasionale organisasie verskaf is
- ingevolge internasionale reg of 'n internasionale ooreenkoms vertroulik gehou moet word (*Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting*: art. 41 (1)(b)).

Dit is van fundamentele belang dat vertroulike inligting in die sfeer van internasionale betrekkinge beskerm moet word. Ander state sal immers huiwerig wees om bande met Suid-Afrika te smee indien inligting wat op 'n vertroulikheidsgrondslag verskaf is, ingevolge die Inligtingswet aan die publiek en die media beskikbaar gestel kan word (Joint *Ad Hoc* Committee on ... 1999). Bekendmaking van sekere vertroulike inligting kan ook Suid-Afrika se vermoë om 'n betekenisvolle rol in die internasionale arena te vervul, belemmer. Dit mag byvoorbeeld gebeur dat Suid-Afrika as bemiddelaar in 'n konflik optree en dat 'n onderneming gegee word dat die besonderhede van die onderhandelinge vertroulik hanteer sal word. Indien daardie onderneming verbreek word, kan dit Suid-Afrika se reputasie en geloofwaardigheid as 'n internasionale bemiddelaar ernstige skade berokken (Centre for Conflict Resolution ... 1998). Die Kanadese *AIA* maak daarvoor voorsiening dat internasionale organisasies of ander state wat inligting aan 'n openbare instelling verskaf het, genader kan word om toestemming te verkry vir die openbaarmaking daarvan (Rankin 1983:15). Die Suid-Afrikaanse Inligtingswet maak nie uitdruklik voorsiening vir 'n soortgelyke praktyk nie, maar die diskresionêre aard van die weieringsgrond wat op internasionale betrekkinge van toepassing is, impliseer dat 'n inligtingsbeampte wel toestemming sal kan aanvra indien hy/sy dit nodig ag.

Tydens verrigtinge van die Gesamentlike *Ad hoc*-Komitee oor Oop Demokrasie is daar oorweging geskenk aan die moontlikheid om voorsiening te maak vir 'n stelsel waar die betrokke minister die finale seggenskap sou hê omtrent die verlening van toegang tot inligting wat met verdediging, nasionale veiligheid of internasionale betrekkinge verband hou (Currie *et al* 2001:54). Dié praktyk word in Australië gevolg. Dit behels dat die verantwoordelike minister, waar inligting omtrent verdediging, veiligheid of internasionale betrekkinge ter sprake

kom, en waar openbaarmaking van sulke inligting skadelik sal wees, 'n sertifikaat kan uitreik waarin hy/sy aandui dat openbaarmaking daarvan nie toelaatbaar is nie. Solank as wat die sertifikaat van krag is, kan die inligting waarop dit betrekking het, nie openbaar gemaak word nie (Tomasic en Fleming 1991:32-33). 'n Besluit om 'n sertifikaat uit te reik, kan nie deur die *Administrative Appeals Tribunal (AAT)*³ ter syde gestel word nie. Die AAT het slegs bevoegdheid om te bepaal of daar redelike gronde was vir die neem van só 'n stap. Indien bevind word dat dit nie die geval was nie, bly dit die prerogatief van die minister om te besluit of hy/sy die sertifikaat wil herroep of wil handhaaf (Curtis 1987:207). Die finale bevoegdheid wat aan die minister toegeken word, is een van die aspekte van die AFOIA wat die meeste gekritiseer word. Daar word onder meer geargumenteer dat die bevoegdheid — in die afwesigheid van doeltreffende en effektiewe beheer deur die AAT — misbruik kan word om inligting wat politieke verleenheid mag veroorsaak indien dit aan die lig kom, te weerhou. (Missen 1984; De Maria 2001:193). Die Gesamentlike Komitee het besluit om nie die Australiese voorbeeld te volg nie, maar dit is nie duidelik wat die motivering vir die besluit was nie (Currie *et al* 2001:54). Dit is moontlik dat hulle ag geslaan het op die kritiek wat teen die Australiese bepaling geopper word en dat hulle — gedagtig aan Suid-Afrika geskiedenis van gesagsmisbruik (kyk hoofstuk 3) — nie finale seggenskap ten opsigte van die weerhouding van inligting aan 'n lid van die uitvoerende gesag (die minister) wou toeken nie. Die howe sal, soos in die geval van die ander weieringsgronde, as finale en onpartydige arbiter optree.

Die insluiting van 'n *Glomar*-weieringsgrond wat van toepassing is op inligting in die sfeer van nasionale veiligheid en internasionale betrekkinge, is 'n algemene verskynsel in die wetgewing van ander state (kyk Tomasic en Fleming 1991:413, 415; Eagles *et al* 1992:107 en Taggart 1987:243-244). 'n Soortgelyke bepaling is in die Inligtingswet vervat. Artikel 41(4) magtig 'n inligtingsbeampte om 'n *Glomar*-weiering uit te reik waar dit in belang van die veiligheid, verdediging of internasionale betrekkinge van die Republiek mag wees.

2.3 Beskerming van rekords wat verband hou met die ekonomiese belange van die Republiek en kommersiële aktiwiteite van openbare instellings

Die moderne staat word gekenmerk deur die owerheid se toenemende betrokkenheid op ekonomiese terrein (Brynard 1993:19). Die owerheid vervul nie slegs 'n rol as reguleerder van die ekonomie nie, maar stimuleer ook ekonomiese ontwikkeling en handhaaf ekonomiese orde (Gildenhuys 1989:33-34). Artikels 42(1) en (2) van die Inligtingswet beskerm inligting wat verband hou met dié drieledige rol van die owerheid. Kragtens artikel 42(1) kan 'n versoek om toegang tot 'n rekord geweier word indien openbaarmaking daarvan waarskynlik die ekonomiese belange of finansiële welsyn van die Republiek of die vermoë van die owerheid om die ekonomie doeltreffend en effektief te bestuur, in gevaar

3 Die AAT is in 1975 in die lewe geroep om appèlle teen administratiewe besluite aan te hoor (Hotop 1985:379).

sal stel. Inligting wat ingevolge dié weieringsgrond weerhou sal kan word, sluit inligting in omtrent —

- 'n beoogde verandering in valutabeleid, wisselkoerse, betaalmiddele of buitelandse beleggings (art. 42(2)(a))
- 'n beoogde verandering, of besluit oor nie-verandering van krediet- of rentekoerse, doeane- of aksynsregte en belastings (art. 42(2)(b)(i) en (ii))
- die regulering van of toesig oor finansiële instellings (art. 42(2)(b)(iii))
- die aangaan van lenings deur die owerheid (art. 42(2)(b)(iv))
- 'n beoogde verkoping of verkryging van roerende of onroerende eiendom (art. 42(2)(c)(i))⁴
- 'n beoogde internasionale handelsooreenkoms (art. 42(2)(c)(ii))

Uit voorleggings wat aan die Taakgroep vir Oop Demokrasie voorgelê is, het dit duidelik geblyk dat die breë formulering van artikels 42(2)(c)(i) en (ii) 'n kontroversiële aangeleentheid was. Daar is aangevoer dat dié artikels gebruik kan word om 'n wye reeks van inligting oor sleutelkwessies te weerhou en dat dit die publiek se vermoë om die owerheid aanspreeklik te hou, sal ondermyn. Die Freedom of Expression Institute (1998) het hulle kritiek soos volg uitgedruk:

We find this type of wide-ranging clause unacceptable as it can be used to frustrate the disclosure of information which is often of great public interest and which involves South Africa's international profile and includes details of the countries with whom we trade and the content of such trade. ... There is a fear too that this clause could be used as a barrier behind which details of unpopular or contentious dealings with other countries are hidden from an inquiring public. We contend too that the retrospective confirmation of a done deal will effectively have removed the capacity of the public to assess and possibly influence the course of government decision-making.

Benewens die voorafgaande besorgdhede wat geopper is, is kommer ook uitgespreek oor die feit dat die artikels 42(2)(c)(i) en (ii) moontlik gebruik sal kan word om bekendmaking van inligting omtrent wapenhandel en -transaksies te verhoed. Die verskaffing en verkryging van wapens is ten nouste verweef met vraagstukke oor internasionale vrede en veiligheid en gevolglik is dit noodsaaklik dat owerheidsbesluite in dié verband aan noukeurige ondersoek onderwerp word (Centre for Conflict Resolution ... 1998). Dit sal byvoorbeeld nie aanvaarbaar wees om chemiese en biologiese wapens aan 'n owerheid te verskaf wat aggressiewe neigings teenoor buurstate toon of wat hom skuldig maak aan menseregte skendings nie. Sonder die nodige inligting sal die publiek en die internasionale gemeenskap egter magteloos staan om so 'n ooreenkoms of transaksie te verhinder. Daar moet ook in gedagte gehou word dat geheimhouding 'n teel aarde vir korrupsie en onreëlmatighede bied

4 Die inligting wat ingevolge artikel 42(2)(c)(i) beskerm word, sluit inligting omtrent die privatisering van openbare instellings in (*Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting*: art. 42(4)).

— veral as groot bedrae belastinggeld betrokke is soos wat gewoonlik die geval is wanneer wapens of wapentuig aangekoop word. As voorbeeld kan verwys word na die kontrakke ter waarde van R29.8 biljoen wat in 1999 deur die Departement van Verdediging met 'n aantal Europese wapenverskaffers gesluit is. Die transaksies is in die geheim gesluit en die Parlement is nooit ten volle ingelig omtrent die besonderhede daarvan nie. Latere ondersoeke en 'n hofspraak het grootskaalse korrupsie en omkoperij onthul. Dit het onder meer aan die lig gekom dat die korrekte tenderprosedures nie gevolg is nie, dat hooggeplaaste openbare ampsbekleders finansiële voordeel getrek het uit die transaksies en dat sleutelrolspelers botsende belange gehad het. (The arms deal for dummies 2003). Met verwysing na die voorafgaande scenario's blyk dit dat daar regverdiging bestaan vir die besorgdhede wat in voorleggings aan die Taakgroep vir Openbare Demokrasie uitgespreek is. Desnieteenstaande is die breë formulering van artikels 42(1)(c)(i) en (ii) behou. Die motivering hiervoor was dat Inligingswet ander waarborge bevat wat misbruik van die weieringsgronde behoort te voorkom of te beperk.⁵ 'n Persoon wie se versoek om inligting geweier is, kan intern appèl teen die beslissing aanteken en indien die appèl onsuksesvol was, die hulp van die Openbare Beskermer inroep of die saak in 'n hof betwis. Waar toepaslik, kan daar ook op artikel 46 van die Inligingswet gesteun kan word om die owerheid te verplig om die inligting wat versoek is, beskikbaar te stel. Ingevolge artikel 46 moet 'n versoek om toegang tot 'n rekord toegestaan word — ongeag van die feit dat dit deur 'n weieringsgrond beskerm word — indien bepaalde omstandighede geld en indien dit in die openbare belang is om dit te doen.

Die insluiting van 'n weieringsgrond wat gemik is op die beskerming van die nasionale ekonomie en finansiële belange van die staat, is 'n algemene kenmerk van wetgewing wat die reg op toegang tot inligting reguleer. Die formulering van die Suid-Afrikaanse bepaling wyk weinig af van die ooreenstemmende bepalings vervat in ander state se wetgewing. Te oordeel aan die ondervinding van die state wat vir die doeleindes van dié studie ontleed is, te wete die VSA, Kanada, Australië en Nieu-Seeland, behoort artikels 42(1) en (2) selde aangewend te word (kyk Australian Law Reform Commission 1994:54).

Die owerheid is nie slegs betrokke by die regulering en stimulering van die ekonomie en by die handhawing van ekonomiese orde nie, maar is ook 'n deelnemer in die ekonomie. Openbare handelondernemings en staatsdepartemente neem deel aan die ekonomie deur onder meer dienste te koop en te verkoop of deur as beleggers en leners op te tree (Eagles *et al* 1992:193). In hulle hoedanigheid as deelnemers in die ekonomie, word aanvaar dat openbare

5 Artikels 42(1)(c)(i) en (ii) is immers nie die enigste weieringsgrond wat die gevaar loop om deur die owerheid misbruik te word nie. So byvoorbeeld kan artikel 41(1) (wat rekords insake verdediging, veiligheid en internasionale betrekkinge beskerm), gebruik word om onreëlmatighede waarby die owerheid betrokke is, en wat politieke verleentheid en 'n verlies aan internasionale aansien sal veroorsaak as dit bekend raak, te verbloem. Onreëlmatighede wat die owerheid eerder geheim sal wil hou, en wat in die kategorie van artikel 41(1) val, sal onder meer insluit die verbreking van 'n internasionale ooreenkoms of die kontraktering van huursoldate om onstabieleit in 'n ander staat te veroorsaak (Centre for Conflict Resolution ... 1998).

instellings dieselfde beskerming *vis- à-vis* mededingers behoort te geniet, as wat aan private ondernemings verleen word (McBride 1984:87). Met die oog hierop bepaal artikel 42(3)(a)-(c) van die Inligtingswet dat handelsgeheime en ander inligting wat betrekking het op die kommersiële aktiwiteite van openbare instellings, weerhou kan word indien openbaarmaking daarvan skadelik sal wees.⁶ Die ondervinding in state soos die VSA, Kanada, Nieu-Seeland en Australië, waar 'n soortgelyke weieringsgrond in plek is, toon onder meer dat eiendomswaardasies en kommunikasie tussen amptenare, kopers en eiendomsagente wat verband hou met die beoogde verkoop van 'n eiendom van die owerheid, binne die reikwydte van artikel 42(3)(a)-(c) behoort te val. Inligting oor transaksies wat afgehandel is, sal egter nie ingevolge dié weieringsgrond weerhou kan word nie (kyk US Department of Justice 2000:272; Australian Law Reform Commission 1994:52 en Eagles *et al* 1992:312).

2.4 Beskerming van navorsingsinligting van derde partye en openbare instellings

Artikel 43(1) van die Inligtingswet beskerm rekords van derde partye wat inligting bevat oor navorsing wat uitgevoer word of wat uitgevoer gaan word. Indien dit blyk dat openbaarmaking van 'n rekord die derde party, die persoon wat die navorsing namens die derde party doen of die onderwerp van die navorsing ernstig sal benadeel, moet die inligtingsbeampte toegang tot die rekord weier. Artikel 43(2) bevat 'n identiese bepaling ten opsigte van rekords wat navorsingsinligting van 'n openbare instelling bevat. Die enigste verskil is dat die inligtingsbeampte, anders as wat die geval met navorsingsinligting van 'n derde party is, nie verplig word om so 'n rekord te weier nie. Hy/sy kan sy/haar diskresie uitoefen om te bepaal of weiering van die rekord nodig en wenslik is. Dit is van belang om aan te toon dat artikel 43 slegs beskerming bied aan inligting oor navorsing wat in die proses is om uitgevoer te word of wat in die beplanningstadium is. Dit impliseer dat navorsing wat voltooi is, wel beskikbaar gestel sal kan word (Wessels 2002). Die weieringsgrond in artikel 43 het onder meer ten doel om te verseker dat die persoon of instelling wat die navorsing uitgevoer het, die eerste is om die bevindings te publiseer. Navorsers streef na die prestige en professionele en materiële voordele wat eerste publikasies meebring en indien materiaal voortydig bekend gemaak word sal die navorser daardie voordele en aansien ontnem word (Currie en Klaaren 2002:180).

Dit is nie algemene praktyk in ander state om — soos wat die geval in Suid-Afrika is — afsonderlike bepalings in wetgewing op te neem ter beskerming van navorsingsinligting nie. Waar dit nodig mag wees om sulke inligting te weerhou, word daar normaalweg gesteun op die weieringsgronde wat betrekking het op die finansiële en kommersiële belange van derde partye en openbare instellings (US Department of Justice 2000:166; Eagles *et al* 1992:315). Die

6 Die formulering van artikel 42(3)(a)-(c) stem woordeliks ooreen met dié van artikel 36(1) wat soortgelyke inligting van derde partye beskerm. Die enigste verskil is dat inligting wat deur artikel 36(1) beskerm word, geweier moet word, terwyl die inligting waarop artikel 42(3)(a)-(c) betrekking het, geweier kan word.

Kanadese wetgewing is uitsonderlik in dié opsig dat dit 'n aparte bepaling bevat om navorsingsinligting wat in openbare instellings gegeneer is, te beskerm. Kragtens artikel 18(c) van die *AIA* kan wetenskaplike of tegniese inligting wat as 'n resultaat van navorsing deur 'n beampte van 'n openbare instelling tot stand gekom het, geweier word indien openbaarmaking tot gevolg sal hê dat die betrokke beampte die geleentheid ontnem word om eerste sy/haar bevindings te publiseer (*Access to Information Act* 2004). Die beskerming wat ingevolge artikel 18(c) verleen word is egter nie so omvattend soos die ooreenstemmende Suid-Afrikaanse bepaling nie, omdat dit nie navorsingsinligting van derde partye insluit nie.

2.5 Beskerming van rekords wat verband hou met die funksionering van openbare instellings

Ingevolge artikel 44(1)(a) kan 'n versoek om toegang tot 'n rekord geweier word, indien dit inligting bevat wat veronderstel is om beleidsformulering te fasiliteer, of wat benodig word vir die neem van 'n besluit ten opsigte van 'n wetlik opgelegde plig of bevoegdheid. Dit sal insluit verslae, aanbevelings en notules wat opgestel is met die oog op besluitneming en/of beleidsformulering. Die weieringsgrond vervat in artikel 44(1)(a) vereis van die inligtingsbeampte om slegs 'n inhoudelike toets uit te voer. Indien die rekord inligting bevat wat op beleidsformulering of besluitneming betrekking het, kan dit geweier word — die moontlike gevolge wat openbaarmaking mag meebring, hoef nie in ag geneem te word nie. Die beskerming wat ingevolge artikel 44(1)(a) verleen word, berus op die aanname dat ongeïnhibeerde besprekings en kontroversiële meningsuiting onontbeerlik is vir die formulering van rasonale beleid en vir die neem van wel deurdagte en gebalanseerde besluite. Indien daar 'n moontlikheid bestaan dat die inhoud van sulke besprekings en meningsuitings openbaar gemaak kan word, sal openhartige kommunikasie gedemp word en sal die gehalte van beleid en besluitneming negatief beïnvloed word (Currie en Klaaren 2002:185). Die geldigheid van dié standpunt kan weliswaar nie betwis word nie, maar dit bied nie genoegsame regverdiging vir die omvattende beskerming wat deur artikel 41(1)(a) verleen word nie. Soos die artikel tans daar uit sien, kan 'n rekord bloot op grond van die inhoud geweier word. Die gevaar verbonde hieraan is dat selfs onskadelike materiaal omtrent besluitnemingsprosesse en beleidsformulering regmatig weerhou kan word. Die oorspronklike weergawe van artikel 41(1)(a) — soos dit in die *Wetsontwerp oor Oop Demokrasie* (1998) verskyn het — was so geformuleer dat inligting insake beleidsformulering en besluitneming alleenlik geweier sou kon word indien die moontlikheid van openbaarmaking tot gevolg sou hê dat openhartige en eerlike kommunikasie belemmer word. In gevalle waar geen skadelike gevolg weens openbaarmaking sou voortspruit nie (dit wil sê waar openhartige en eerlike kommunikasie nie verhinder sou word nie), sou die rekord nie weerhou kon word nie (*Draft Open Democracy Bill*, 1997: art. 40(1)). Die oorspronklike formulering van artikel 41(1)(a) was uiteraard meer gewensd, maar is deur die Gesamentlike *Ad hoc*-Komitee oor Oop Demokrasie verander om die besware wat amptenare teen die artikel geopper het, te akkommodeer (Joint *Ad Hoc* Committee on ... 1999). Die resultaat is 'n weieringsgrond met 'n reikwydte wat so omvattend is dat dit deur Govender (2001:25) as irrasioneel

en onredelik bestempel word — veral gesien in die lig van artikel 195(1) van 1996-Grondwet wat bepaal dat deursigtige publieke administrasie en openbare deelname aan beleidsformulering bevorder moet word. Artikel 41(1)(a) is ook meer omvattend as die ooreenstemmende bepalings in ander state se wetgewing. Beide die Nieu-Seelandse en Australiese wetgewing vereis dat bewys gelewer moet word van 'n skadelike gevolg wat deur openbaarmaking meegebring sal word, alvorens die inligting regmatig geweier kan word. In Nieu-Seeland kan inligting wat met beleidsformulering en beraadslagingsprosesse verband hou, onder meer geweier word as openbaarmaking daarvan eerlike en openhartige meningsuiting sal verhinder, as dit sal lei tot onbehoorlike druk op of teistering van ministers of amptenare, of as dit nodig is om die konvensie van kollektiewe ministeriële verantwoordelikheid te handhaaf (Eagles *et al* 1992:333-334). Artikel 36(1) van die Australiese wetgewing bepaal dat advies, aanbevelings en menings wat voorberei is met die oog op konsultasie en beraadslaging, weerhou kan word as openbaarmaking strydig met die openbare belang sal wees (Tomasic en Fleming 1991:432). In die lig van die voorbeeld van dié state, is dit verbasend dat die Gesamentlike Komitee oor Oop Demokrasie toegegee het aan die druk van amptenare en weggedoen het met die vereiste dat weiering slegs toelaatbaar sal wees in omstandighede waar openbaarmaking van die inligting, skadelik sal wees vir die belange wat deur artikel 41(1)(a) beskerm word.

In teenstelling met artikel 44(1)(a), vereis die weieringsgrond in artikel 44(1)(b) dat die inhoud van 'n rekord én die moontlike gevolge van openbaarmaking deur die inligtingsbeampte in berekening gebring moet word. 'n Versoek om toegang tot 'n rekord kan geweier word indien —

- daar ver wag kan word dat die wete dat openbaarmaking van die rekord moontlik sou wees, openhartige kommunikasie, beraadslaging en oorlegpleging in openbare instellings en tussen openbare instellings negatief sal beïnvloed (art. 44(1)(b)(i))
- daar ver wag kan word dat voortydige openbaarmaking van 'n beleid of beoogde beleid die sukses van daardie beleid sal verydel (art. 44(1)(b)(ii)).

Artikels 44(1)(a) en (b)(i) beskerm albei openhartige kommunikasie en ongeïnhibeerde beraadslaging, maar daar is 'n besliste nuanseverskil. Artikel 44(1)(a) verleen beskerming waar beleidsformulering en die neem van besluite wat met 'n wetlik opgelegde bevoegdheid of plig verband hou, ter sprake is. Artikel 44(1)(b)(i) daarenteen beskerm openhartige kommunikasie in sake en besluite wat dit mag vereis, maar wat buite die reikwydte van artikel 44(1)(a) val. Artikel 44(1)(b)(ii) val nie in dieselfde kategorie as die ander twee artikels nie, omdat dit nie gemik is op beskerming van openhartige kommunikasie nie. Die oogmerk van artikel 44(1)(b)(ii) is om te verseker dat die praktiese implementering van 'n beleid weens voortydige openbaarmaking nie belemmer word en sodoende die sukses daarvan in die wiele ry nie. Die weieringsgronde vervat in artikels 44(1)(a) en (b) is nie van toepassing op rekords wat meer as 20 jaar oud is nie (*Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting*: art. 44(3)). Daar word aanvaar dat moontlike openbaarmaking van rekords in die verre toekoms, nie openhartige kommunikasie en meningsuiting in die hede sal verhinder nie.

Ten einde meer duidelikheid te kry oor die aard van materiaal wat ingevolge artikels 44(1)(a) en (b) geweier sal kan word, is dit nodig om ondersoek in te stel na die interpretasie wat in ander state aan die ooreenstemmende weieringsgrond verleen word. In die VSA tref die howe 'n onderskeid tussen pre-besluitnemingsrekords en post-besluitnemingsrekords. Pre-besluitnemingsrekords verwys na rekords wat betrekking het op inligting wat tydens die beraadslagingsproses ter sprake gekom het en wat besluitneming voorafgegaan het (Wood 1981:201). In teenstelling hiermee word post-besluitnemingsrekords beskou as "... statements of policy and final opinions that have the force of law, that implement an established policy of an agency, or that explain actions that an agency has already taken." (US Department of Justice 2000:241) Slegs pre-besluitnemingsrekords geniet beskerming ingevolge artikel (b)(5) van die *FOIA*⁷ (Michael 1987:68-69). Feitelike inligting soos statistieke of laboratoriumtoetse of menings oor feitelike vraagstukke word nie deur die Amerikaanse howe as pre-besluitnemingsrekords beskou nie, behalwe waar dit op 'n wyse aangebied word wat besonderhede omtrent die beraadslagingsproses laat deurskemer (Wood 1981:201; Adler 1987:4). Aanbevelings van konsultante wat in opdrag van 'n openbare instelling opgestel is, val in die kategorie van pre-besluitnemingsrekords, maar nie advies of aanbevelings wat op eie inisiatief deur persone of entiteite buite die instelling verskaf word nie (Mathews 1978:81). Dit behoort duidelik te wees dat die rekords wat ingevolge artikels 44(1)(a) en b(i) van die Inligtingwet beskerm word inderwaarheid as pre-besluitnemingsrekords getipeer kan word. As sodanig sal daar met goeie reg gesteun kan word op die interpretasie wat in deur die Amerikaanse howe aan dié kategorie rekords verleen is.

Soos reeds aangedui, vereis die Australiese wetgewing dat advies, aanbevelings en menings wat voorberei is met die oog op konsultasie en beraadslaging, weerhou moet word indien openbaarmaking daarvan strydig met die openbare belang sal wees. Die *AAT* het 'n aantal riglyne neergelê oor die aard van inligting waarvan openbaarmaking moontlik strydig met die openbare belang sal wees. Dié riglyne lui soos volg:

1. The higher the office of the persons between whom the communications pass and the more sensitive the issues involved in the communication, the more likely it will be that the communications should not be disclosed.
2. Disclosure of communications made in the course of the development and subsequent promulgation of policy tends not to be in the public interest.
3. Disclosure which will inhibit frankness and candour in future predecisional communications is likely to be contrary to the public interest.
4. Disclosure, which will lead to confusion and unnecessary debate resulting from disclosure of possibilities considered, tends not to be in the public interest.

⁷ Dit is belangrik om daarop te let dat pre-besluitnemingsrekords wat in 'n finale besluit of mening van 'n openbare instelling opgeneem word, se status na dié van 'n post-besluitnemingsrekord verander, wat beteken dat dit nie van openbaarmaking weerhou kan word nie (Singer 1979:333; Adler 1987:4).

5. Documents which do not fairly disclose the reasons for a decision subsequently taken may be unfair to a decision-maker and may prejudice the integrity of the decision-making process (Bayne 1996:292-293).

Bogenoemde riglyne behoort waardevol te wees in die interpretasie van artikels 44(1)(a) en (b) van die Suid-Afrikaanse Inligtingswet. In die aanwending van die riglyne, behoort daar egter ag geslaan te word op die AAT se vermaning dat elke saak op eie meriete beoordeel moet word en dat die openbare voordeel wat openbaarmaking te weeg mag bring, voortdurend in gedagte gehou moet word (kyk Tomasic en Fleming 1991:438-441; Bayne 1996:294).

Kragtens artikel 44(2)(a) van die Inligtingswet kan 'n versoek om toegang tot 'n rekord geweier word indien openbaarmaking van die rekord die doeltreffendheid van 'n toets-, ondersoek- of ouditeringsprosedure of metode wat deur 'n openbare instelling gebruik word, in gevaar sal stel. Rekords wat ingevolge dié weieringsgrond weerhou sal kan word, sal byvoorbeeld insluit eksamenvraestelle wat nog geskryf moet word of toetse wat nie gereedelik verander word nie, byvoorbeeld leerlinglisensietoetse. In gevalle waar vraestelle gereed verander word, byvoorbeeld ten opsigte van universiteitseksamens, sal 'n versoek vir die vraestel van 'n vorige jaar of semester egter nie ingevolge artikel 44(2)(a) geweier kan word nie (Wessels 2002). In Kanada en in Australië word dieselfde benadering as in Suid-Afrika gevolg ten opsigte van toetse en ouditeringsprosedures — die beskerming wat verleen word, geld nie outomaties nie, maar slegs in soverre openbaarmaking skadelik mag wees. Die Amerikaanse en Nieu-Seelandse wetgewing bevat nie 'n weieringsgrond wat spesifiek op dié kategorie rekords betrekking het nie (kyk Taggart 1987:243-247; US Department of Justice 2000:832-833). Uit die navorsing wat onderneem is, kon daar nie vasgestel word of sulke rekords deur ander weieringsgronde gedek word nie.

Artikel 44(2)(b) van die Inligtingswet beskerm rekords wat evaluierungsgegewens bevat waarvan openbaarmaking sou neerkom op die skending van 'n belofte van vertroulikheid. "Evaluierungsgegewens" word deur artikel 1 gedefinieer as 'n evaluering of mening opgestel met die doel om —

- (a) die geskiktheid, benoembaarheid of kwalifikasies van die persoon met wie of waarmee die evaluering of mening verband hou, te bepaal —
- (i) vir indiensneming of vir aanstelling in 'n amp;
 - (ii) vir bevordering in diens of in 'n amp of vir voortsetting van diens of 'n amp;
 - (iii) vir ontslag uit diens of amp; of
 - (iv) vir die toeken van 'n studiebeurs, toekenning, beurs, eerbewys of soortgelyke voordeel; of
- (b) te bepaal of 'n studiebeurs, toekenning, beurs, eerbewys of soortgelyke voordeel voortgesit, gewysig, gekanselleer of hernu moet word.

Die oogmerk van die weieringsgrond is om te verseker dat die eerlikheid en integriteit van evaluierungshandelinge nie in gedrang kom weens vrees dat menings wat gevorm word, openbaar gemaak sal word nie. Voorbeelde van rekords

wat ingevolge artikel 44(2)(b) geweier sal kan word, sluit in sekerheidsklarings of evalueringsverslae wat deur die *National Research Foundation* aangevra word om te bepaal of 'n kandidaat voldoen aan die vereistes vir die toekenning van 'n beurs (Wessels 2002). Die Australiese wetgewing beskerm ook evalueringsgegewens (Tomasic en Fleming 1991:454), maar geen noemenswaardige afwykings of ander navolgenswaardige praktyke hieroor het uit die navorsing wat onderneem is aan die lig gekom nie.

Kragtens artikel 44(2)(c) van die Inligtingswet kan 'n inligtingsbeampte 'n versoek om toegang tot 'n rekord weier indien die rekord 'n voorlopige konsep van 'n amptenaar bevat, ongeag of openbaarmaking daarvan skadelike gevolge sal meebring, al dan nie. Die doel is om te verhoed dat amptenare geïnhibeer word om voorlopige stukke — soos voorleggings en besprekingsdokumente — op te stel te stel uit vrees dat hulle denkprosesse en onvoltooide bepeinsings blootgelê sal word. Die verwysing na “konsep van 'n amptenaar” impliseer dat vir sulke werkstukke om beskerming te geniet, dit die produk van 'n individuele amptenaar se pogings moet verteenwoordig en dat dit nog nie die status van 'n amptelike rekord van die openbare instelling mag hê nie. Daarbenewens moet die rekord in konsepformaat wees — dit wil sê dit mag nie 'n voltooide werk wees nie (Currie en Klaaren 2002:186). Die wetgewing van ander state wat vir die doeleindes van dié navorsing bestudeer is, verleen nie afsonderlike beskerming aan konsepwerkstukke van amptenare nie. In gevalle waar dit nodig mag wees om derglike stukke van openbaarmaking te weerhou, sal daar gesteun kan word op die weieringsgrond wat openhartige kommunikasie en beraadslagingsprosesse in openbare instellings beskerm (kyk US Department of Justice 2000:253; Tomasic en Fleming 1991:433).

2.6 Beuselagtige of kwelsugtige versoeke

Kragtens artikel 45(a) van die Inligtingswet kan 'n versoek om toegang tot 'n rekord geweier word indien die versoek beuselagtig of kwelsugtig is. Met “beuselagtig” word bedoel dat die nodige erns wat vir 'n saak vereis word, afwesig is, terwyl “kwelsugtig” dui op 'n begeerte om ergernis of irritasie te veroorsaak (Currie en Klaaren 2002:191). Om die weieringsgrond vervat in artikel 45(a) te verstaan, is dit belangrik dat dit saamgelees word met artikel 11(3) van die Wet. Laasgenoemde artikel bepaal dat die rede(s) vir 'n versoek nie verskaf hoef te word nie en dat enige redes wat deur die versoeker genoem of deur die inligtingsbeampte afgelei word, irrelevant is en nie 'n versoek mag beïnvloed nie. Dit beteken dat 'n inligtingsbeampte hom/haar nie sal kan laat lei deur enige redes om te bepaal of 'n versoek beuselagtig of kwelsugtig is nie — selfs al erken 'n versoeker openlik dat lighartige of onsuier motiewe die versoek onderlê. Daar sal gevolglik staatgemaak moet word op gedragspatrone wat daarop dui dat die reg op toegang tot inligting misbruik word vir ander redes as waarvoor dit bedoel is. Herhaalde versoeke om toegang tot dieselfde rekord te verkry of versoeke om toegang te verkry tot rekords wat reeds in die besit van 'n versoeker is, sal suggereer dat 'n versoek nie in goeder trou gerig word nie en as sodanig sal dit as beuselagtig of kwelsugtig gekategoriseer kan word (Wessels [s.a.]:64; Currie en Klaaren 2002:190-192).

In Nieu-Seeland kan 'n versoek om toegang tot inligting ook geweier word as dit beuselagtig of kwelsugtig van aard blyk te wees. Die *OIA* gaan egter verder as die Suid-Afrikaanse Inligtingswet deur nog 'n rede vir die weiering van 'n versoek te bied: ingevolge artikel 18(h) hoef 'n versoek nie toegestaan te word as die inligting wat aangevra is, as onbelangrik beskou kan word nie (Taggart 1987:247). Die probleem met dié bepaling is dat inligting wat volgens die oordeel van die inligtingsbeampte onbeduidend of niksseggend mag wees, wel vir die versoeker waardevol mag wees. Volgens Eagles *et al* (1992:40) behoort Nieu-Seelandse inligtingsbeamptes — ten spyte van die feit dat inligting in hulle oë onbelangrik mag voorkom — dit nietemin beskikbaar te stel en die geleentheid te gebruik om 'n goeie beeld van die betrokke openbare instelling uit te dra. Die Australiese wetgewing verleen nie magtiging aan inligtingsbeamptes om versoeke op beuselagtige of kwelsugtige gronde te weier nie, maar daar is in die verlede 'n behoefte uitgespreek vir die insluiting van só 'n bepaling. Die Staande Senaatskomitee, wat die aangeleentheid ondersoek het, was egter van mening dat inligtingsbeamptes nie oor die bevoegdheid behoort te beskik om, gebaseer op hulle evaluering van 'n applikant se *bona fides*, te weier om 'n versoek te verwerk nie (Australian Law Reform Commission 1994:43).

2.7 Versoeke wat onredelike wegkering van hulpbronne tot gevolg sal hê

'n Inligtingsbeampte in die Suid-Afrikaanse konteks kan ook 'n versoek om toegang tot 'n rekord weier indien die werk verbonde aan die verwerking van 'n versoek die hulpbronne van die instelling wesenlik en onredelikerwys sal wegkeer (*Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting*: art. 45(b)). Dié weieringsgrond sal in werking tree in gevalle waar die tyd, moeite en hulpbronne (insluitend menslike hulpbronne) wat spandeer moet word om die rekord op te spoor en voor te berei, die normale aktiwiteite van 'n openbare instelling sal ontwrig. Dit is vanselfsprekend dat alle versoeke bepaalde insette en 'n redelike mate van moeite sal vereis, maar dit is aanvaarbaar en nodig ten einde die oogmerke van die Inligtingswet te bereik. Indien dit egter blyk dat 'n versoek meer insette en moeite gaan verg as wat redelik is en wat normaalweg die geval is, sal dit regtens geweier kan word. Inligtingsbeamptes word ingevolge artikel 19 verplig om hulp aan versoekers te verleen en kan dus streng gesproke nie 'n versoek weier alvorens pogings aangewend is om dit só te wysig dat dit nie onredelike wegkering van hulpbronne tot gevolg sal hê nie (Currie en Klaaren 2002:192). Die Australiese en Nieu-Seelandse wetgewing bevat ooreenstemmende weieringsgronde, en in albei gevalle word ook vereis dat die nodige bystand aan applikante verleen moet word ten einde te verseker dat hulle versoeke nie van die hand gewys word weens onredelike wegkering van hulpbronne nie (Tomasic en Fleming 1991:391; Eagles *et al* 1992:40, 75).

3. Samevatting

In deel II van hierdie artikel is 'n ontleiding gedoen van die gronde vir die weiering van inligting soos vervat in artikels 40 tot 46 van die Inligtingwet.

Artikel 40 beskerm die beginsel van regsverteenvoordiger-kliëntprivilegie in belang van die behoorlike funksionering van die regstelsel. Dit beteken dat inligting wat tussen 'n regsverteenvoordiger en 'n kliënt (insluitend 'n beampte(s) van 'n openbare instelling) verwissel is, nie aan 'n versoeker bekend gemaak sal kan word sonder dat die kliënt van die privilegie afstand doen nie. Artikel 41 is gemik op die beskerming van inligting wat verband hou met verdediging, veiligheid en internasionale betrekkings. Ten einde die owerheid in staat te stel om die bevolking, soewereiniteit en grondgebied van die Republiek teen vyandige indringing te beskerm, word bepaal dat inligting wat onder meer handel oor militêre strategie, militêre oefeninge en die ontplooiing van wapens en militêre magte van openbaarmaking weerhou kan word. Inligtingsbeamptes word ook gemagtig om versoeke vir inligting waarvan openbaarmaking skadelik sal wees vir die internasionale betrekkings van die Republiek, te weier. Die weieringsgrond vervat in artikel 42 kan deur die inligtingsbeampte aangewend word om te verhinder dat sekere inligting wat betrekking het op die ekonomiese belange van die Republiek of wat verband hou met die kommersiële bedrywighede van openbare instellings, aan versoekers beskikbaar gestel word. Wat ekonomiese belange betref, word gestipuleer dat die volgende tipes inligting onder meer weerhou kan word: inligting omtrent 'n beoogde verandering in valutabeleid, wisselkoerse en betaalmiddele en inligting wat verband hou met die regulering van finansiële instellings en die aangaan van lenings deur die owerheid. In soverre dit die kommersiële bedrywighede van openbare instellings aangaan, word beskerming gebied aan handelsgeheime en finansiële, wetenskaplike, tegniese of ander inligting waarvan openbaarmaking 'n negatiewe uitwerking op die besighedsbelange van die instelling sal hê.

Artikel 43 beskerm onvoltooide navorsing van 'n derde party of van 'n beampte van 'n openbare instelling. Die oogmerk is om te verseker dat die navorser nie die prestige en materiële voordele wat met eerste publikasies gepaard gaan, ontnem word nie. Dit is nie algemene praktyk in ander state om afsonderlike beskerming aan navorsingsinligting te verleen nie. Sulke inligting word normaalweg weerhou ingevolge die weieringsgronde wat betrekking het op die finansiële en kommersiële belange van derde partye en openbare instellings. Artikel 44(1) magtig inligtingsbeamptes om versoeke vir inligting te weier wat verband hou met die proses van beleidsformulering of wat benodig word vir die neem van 'n besluit omtrent 'n wetlik opgelegde bevoegdheid of plig. Enige ander inligting waarvan openbaarmaking tot gevolg sal hê dat openhartige en eerlike kommunikasie in openbare instellings aan bande gelê word, sal ook ingevolge artikel 44(1) geweier kan word. Ten einde meer duidelikheid te kry oor die aard van materiaal binne die reikwydte van artikel 44(1) val, kan daar gesteun word op die interpretasie wat deur die Amerikaanse howe en die Australiese AAT aan die ooreenstemmende weieringsgrond verleen is. Artikel 44(2) beskerm toets-, ondersoek- en ouditeringsprosedures wat deur openbare instellings gebruik word, evalueringsgegewens in besit van die openbare instellings en konsepwerkstukke wat deur individuele amptenare

opgestel is. Ingevolge die laaste twee weieringsgronde, wat in artikel 45 van die Inligtingwet opgeneem is, kan die inligtingsbeampte 'n versoek weier indien die versoek beuselagtig of kwelsugtig van aard is of indien die werk verbonde aan die verwerking van die versoek die hulpbronne van die instelling sal wegkeer en die normale aktiwiteite van die instelling sal ontwrig.

Uit die ontleding wat in deel I en II van hierdie artikel gedoen is, behoort dit duidelik te blyk dat die interpretasie en toepassing van die weieringsgronde 'n gekompliseerd taak is wat besondere kundigheid verg. Deur ag te slaan op die interpretasie wat aan soortgelyke weieringsgronde in ander state verleen word, kan waardevolle riglyne ontwikkel word om die neem van beslissings oor die weerhouding of bekendmaking van inligting te vergemaklik.

Bibliografie

- ACCESS TO INFORMATION ACT**
2004. <http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/8.html> (25 Julie 2005).
- ADLER A**
1987. *Using the Freedom of Information Act: a step by step guide*. Washington D. C.: American Civil Liberties Union Foundation.
- AFTERGOOD S**
2002. Making sense of government information restrictions. *Issues in Science and Technology* 18(4):25-26.
- AUSTRALIAN LAW REFORM COMMISSION**
1994. *Freedom of information*. Sydney.
- BAYNE P**
1996. Recurring themes in the interpretation of the Commonwealth Freedom of Information Act. *Federal Law Review* 24:287-321.
- BRYNARD DJ**
1993. Rise of the administrative state: threat or asset? *Politeia* 2(2):18-27.
- CENTRE FOR CONFLICT RESOLUTION, COMMISSIONED BY THE CEASEFIRE CAMPAIGN**
1998. Comment on the Open Democracy Bill with reference to national security, defence and arms trade. <http://www.pmg.org.za/odb/CCR%20Ceasefire%20Campaign.htm> (16 Augustus 1999).
- CURRIE I EN KLAAREN J**
2002. *The Promotion of Access to Information Act commentary*. Claremont: Siber Ink.
- CURRIE I, KLAAREN J, VAN SCHOOR E EN MCLEAN K**
2001. Commentary on the Promotion of Access to Information Act 2 of 2000, in *The Promotion of Access to Information Act No 2 of 2000: a resource manual*, prepared by the Open Democracy Advice Centre and the Research Unit for Law and Administration. Johannesburg: Human Rights Commission: D1-82.
- DE MARIA W**
2001. Fol unshackled? The Murray Bill. *Alternative Law Journal* 26(4):191-195.
- DOYLE J**
1996. Freedom of information: lessons from the international experience. *Administration* 44(4):64-82.
- DRAFT OPEN DEMOCRACY BILL (NOTICE 1514)**
1997. Government Gazette no. 18381 of 18 October. Pretoria: Office of the Deputy President.
- EAGLES I TAGGART M EN LIDDELL G**
1992. *Freedom of information in New Zealand*. Auckland: Oxford University Press.
- GILDENHUYS JSH**
1989. *Owerheidsfinansies*. Pretoria: Van Schaik.
- GOVENDER K**
2001. An assessment of limitation on access to information in the Promotion of Access to Information Act and the danger that disclosure will become the exception rather than the norm. *Konrad-Adenaer-Stiftung Seminar Report* nr. 5: 17-28.
- HERNON P, RELYEA HC EN DUGAN RE**
2002. Access to government information in a digital environment. *Academe* 88(4):62-65.
- JOINT AD HOC COMMITTEE ON THE OPEN DEMOCRACY BILL**
1999. Grounds for refusal of access to records: deliberations. <http://www.pmg.org.za/minutes/9912140db> (2 Maart 2000).
- MARSH NS**
1987. Public access to government-held information: a selective comparative survey. In Marsh NS (ed). *Public access to government-held information: a comparative symposium*. London: Stevens & Son Ltd.:292-324.

- MATHEWS AS
1978. *The darker reaches of government: access to information about public administration in three societies*. Cape Town: Juta.
- McBRIDE T
1984. The Official Information Act. *New Zealand Universities Law Review* 11:82-102.
- McDORMAN D
2002. Government secrecy worries authors and publishers. *Publishers Weekly* 249(40):23-24.
- MICHAEL J
1987. Freedom of information in the United States of America. In Marsh NS (ed). *Public access to government-held information: a comparative symposium*. London: Stevens & Son Ltd.: 55-86.
- MISSEN A
1984. Freedom of information — the Australian experience. <http://www.cfoi.org.uk/missen.html> (25 November 2002).
- RANKIN TM
1983. The new Access to Information and Privacy Act: A critical annotation. *Ottawa Law Review* 15:1-37.
- SINGER MJ
1979. United States. In Rowat DC (ed). *Administrative secrecy in developed countries*. London: MacMillan Press: 309-356.
- TAGGART M
1987. Freedom of Information in New Zealand. In Marsh NS (ed). *Public access to government-held information: A comparative symposium*. London: Stevens & Son Ltd.:211-247.
- THE ARMS DEAL FOR DUMMIES
2003. <http://www.capeargus.co.za/index.php?fSectionId=49&fArticleId=101282> (30 Junie 2005).
- THE FREEDOM OF EXPRESSION INSTITUTE
1998. *Submission on the latest draft of the Open Democracy Bill*. <http://www.pmg.org.za/odb/Freedom%20of%20Expression%20Institute.htm> (16 Augustus 1999).
- TOMASIC R EN FLEMING D
1991. *Australian administrative law*. North Ryde: The Law Book Company.
- US DEPARTMENT OF JUSTICE
2000. *Freedom of Information Act guide and Privacy Act overview*. Washington: Government Printing Office.
- WESSELS J
[s.a.]. *The Promotion of Access to Information Act 2 of 2000 workbook*. [s.l.: s.n.].

2002. Opleidingsbeampte: Justisiekollege. Persoonlike onderhoud. 6 Junie, Pretoria.
- WET OP DIE BEVORDERING VAN TOEGANG TOT INLIGTING
2000. (Wet 2 van 2000). Pretoria: Staatsdrukker.
- WOOD DS
1981. The American Freedom of Information Act. In McCamus JD (ed). *Freedom of information: Canadian perspectives*. Toronto: Butterworths:193-208.