77/93

257/92
N v H

IN DIE HOOGGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA

(APPèLAFDELING)

In die appèl van:

ONTVANGER VAN INKOMSTE, LEBOWA	**Eerste Appellant**
KOMMISSARIS VAN BINNELANDSE INKOMSTE	**Tweede Appellant**

en

OELOF ABRAHAM DE MEYER N O	**Respondent**

SMALBERGER, AR :-

IN DIE HOOGGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA

(APPèLAFDELING)

In die appèl van:

ONTVANGER VAN INKOMSTE, LEBOWA	Eerste Appellant
KOMMISSARIS VAN BINNELANDSE INKOMSTE	Tweede Appellant

en

OELOF ABRAHAM DE MEYER N O	Respondent

CORAM: HOEXTER, EM GROSSKOPF, SMALBERGER, MILNE, ARR, et HOWIE, WND AR

VERHOORDATUM: 10 MEI 1993

LEWERINGSDATUM: 28 MEI 1993

U I T S P R A A K

SMALBERGER, AR :-

Oelof Abraham de Meyer ("die applikant") het in die Transvaalse Provinsiale Afdeling aansoek gedoen om sekere regshulp teen die Ontvanger van Inkomste, Lebowa ("die Ontvanger") en die Kommissaris van Binnelandse Inkomste ("die Kommissaris") (as die eerste

en tweede respondente onderskeidelik). Die aansoek het voor Spoelstra R gedien. Hy het uitspraak ten gunste van die applikant gelewer en beveel:

> "1. Dat 1ste Respondent alle rekords, sake, stukke of dokumente, insluitende die lêers van persone wat belastingpligtig is of kan wees teenoor die Regering van Lebowa, aan die applikant beskikbaar stel in soverre sodanige rekords, sake, stukke of dokumente deur applikant benodig word om te bepaal of:
>
> 1.1 enige persoon as belastingbetaler by die 1ste Respondent geregistreer is.
>
> 1.2 belastingopgawes aan geregistreerde belastingbetalers by die 1ste Respondent uitgestuur word.
>
> 1.3 opvolgingswerk deur die 1ste Respondent en sy personeel gedoen word indien geregistreerde belastingbetalers by die 1ste Respondent nie belastingopgawes indien nie.
>
> 1.4 belastingopgawes geprossesseer word en belastingaanslae korrek opgestel is en aan die betrokke belastingbetalers uitgestuur word;
>
> 1.5 ondersoeke deur die 1ste Respondent en sy personeel ingestel word ten einde vas te stel en te bepaal of die verklaarde inkomste van persone wat by die 1ste Respondent as belastingbetalers geregistreer is,

korrek in belastingopgawes weergegee word en of sodanige verklaarde inkomste daardie persone se enigste inkomste is;

1.6 aangeslane belastings ingevorder word;

1.7 alle wette, voorskrifte en wettige opdragte met betrekking tot die magte en pligte van die 1ste Respondent en sy personeel deur die 1ste Respondent en sy personeel nagekom word."

Die Ontvanger en die Kommissaris kom nou, met die nodige verlof, in hoër beroep teen die uitspraak van Spoelstra R.

Die feite en omstandighede wat aanleiding tot die aansoek gegee het, is die volgende. Die applikant is op 2 Junie 1989 deur die Staatspresident aangestel as die voorsitter en enigste lid van 'n Kommissie van Ondersoek ("die Kommissie") na die aanwending van die Lebowa-inkomstefonds en beweerde wanbestuur in Lebowa (Staatskoerant Nr 11913 van 2 Junie 1989). Insgelyks is hy ook as sodanig aangestel deur die Regering van Lebowa

(Goewermentskennisgewing Lebowa Nr R14 van 28 Julie 1989). Dit is aan die applikant opgedra kragtens die gemelde kennisgewings (ek haal net die tersaaklike bepalings aan):

> "Om ondersoek in te stel na en verslag en aanbevelings te doen oor -
>
> (a) enige wanbestuur wat in die Regeringsdiens van Lebowa, die Lebowa-Ontwikkelingskorporasie of die Lebowa-Landboumaatskappy mag voorgekom het, met spesiale verwysing na -
>
> (i) enige wanpraktyke of ongerymdhede, met ingebrip van enige nie-nakoming van finansiële of ander voorskrifte in die administrasie van 'n departement van genoemde Regerings=diens of in die administrasie van genoemde Korporasie of Maatskappy;
>
> (ii) enige onreëlmatige of onbehoorlike bevoordeling van individue of instansies deur so 'n departement of genoemde Korporasie of Maatskappy, hetsy sodanige individue of instansies aan daardie departement, Korporasie of Maatskappy verbonde is of nie;
>
> (iii ....
>
> (iv) ....
>
> (b) die vraag of enige gevalle van wanbestuur wat deur die Kommissie gevind word

> voorgekom het, enige verlies of nie-voordelige benutting van fondse van, of afkomstig van, die Lebowa-Inkomstefonds of wat deur die Suid-Afrikaanse Regering of 'n liggaam deur 'n Wet ingestel beskikbaar gestel is, tot gevolg gehad het;

(c) ...."

Die magte van die Kommissie en die prosedures wat dit mag volg, is aanvanklik beliggaam in sekere regulasies wat deur die Staatspresident in Proklamasie R75 van 1989 uitgevaardig is. Gewysigde regulasies is later uitgereik kragtens Proklamasie R33 van 1990 in Staatskoerant Nr 12323 van 9 Maart 1990 ("die regulasies").

In sy funderende eedsverklaring beweer die applikant:

> "Uit hoofde van die bostaande magte en voorgeskrewe prosedures het die Kommissie van Ondersoek alreeds verskeie getuies gedagvaar, hulle ondervra en die voorlegging van boeke en dokumente van hulle opgeëis. Uit die getuienis van persone voor die Kommissie van Ondersoek blyk dit dat daar moontlik in die kantoor van die [Eerste] Respondent [die

> Ontvanger] wanpraktyke of ongerymdhede bestaan.
>
> Daar word ook deur sekere persone, wie se identiteit dit nie in die belang van die werksaamhede van die Kommissie van Ondersoek is om te openbaar nie, bewerings gemaak ten opsigte van onreëlmatige en onbehoorlike bevoordeling van individue of instansies deur persone in die kantoor van die [Eerste] Respondent.
>
> Dit blyk ook uit die getuienis wat voor die Kommissie van Ondersoek afgelê is, asook uit die ander inligtingsbronne waarna hierbo verwys word dat daar waarskynlik verliese deur die Lebowa-inkomstefonds gely word as gevolg van die nie-nakoming van finansiële voorskrifte met betrekking tot die insameling van inkomstebelasting."

Die applikant maak ook die verdere bewering dat die feit dat hierdie moontlikhede bestaan, en dat sulke bewerings gemaak was, uit sy tussentydse verslag aan die Staatspresident blyk. Daarin word verwys, onder meer, na gevalle van belastingontduiking en versuim om belastingopgawes in te dien.

In sy beantwoordende eedsverklaring was die

Ontvanger nie in staat om te ontken dat die moontlikhede waarna die applikant verwys wel bestaan nie, of dat die bewerings waarop staatgemaak is, wel gemaak is nie. Hy ontken egter dat hy enige kennis dra van (i) enige wanpraktyke en ongerymdhede in sy kantoor; (ii) enige onreëlmatige bevoordeling van individue of instansies deur persone in sy kantoor; of (iii) enige verliese deur die Lebowa-inkomstefonds gely as gevolg van die nie-nakoming van tersaaklike finansiële voorskrifte.

In sy repliserende eedsverklaring betwyfel die applikant die Ontvanger se ontkenning. Hy wys voorts daarop dat 'n werkverrigtingsinspeksie gedurende 1988 by die Lebowa Departement van Finansies gehou is, en dat die verslag wat na aanleiding daarvan opgestel is op ernstige leemtes in die prosedure met betrekking tot die behartiging van inkomstebelasting-aangeleenthede in die Ontvanger se kantoor dui. Hy verwys verder na 'n brief gedateer 15 Maart 1990 wat aan die Kommissie deur die

Sekretaris van Finansies, Lebowa, gerig is waaruit dit onder meer blyk dat:

(i) meer as 12 maande na verstryking van die 1989 belastingjaar, 11166 uit 23060 belastingbetalers in Lebowa nog nie opgawes ingedien het nie en dat die Ontvanger nog nie een van daardie belastingbetalers aangeslaan het nie; en

(ii) meer as 2 jaar na die verstryking van die 1988 belastingjaar, 4919 uit 18655 belastingbetalers nog nie hulle belastingopgawes ingedien het nie en dat uit die 13736 wat wel opgawes ingedien het, 5475 belastingbetalers nog nie aangeslaan is nie."

Die aansoek aan die hof _a_ _quo_ is genoodsaak deur die volgende gebeure. Die Kommissie het gepoog om ondersoek in te stel na die moontlike en beweerde wanpraktyke en onreëlmatighede en die waarskynlike verliese waarna reeds verwys is. Die Ontvanger is gedagvaar om in dié verband voor die Kommissie te verskyn en te getuig. Hy het hom (heeltemal tereg) beroep op die bepalings van artikel 4 van die

Inkomstebelastingwet 58 van 1962 ("die Wet"). Sy standpunt was dat *nóg* hy *nóg* sy personeel, gesien die eed van geheimhouding wat hulle ingevolge die Wet afgelê het, enige getuienis, lêers of dokumente mag voorlê wat hulle eed sou skend ten einde die applikant in staat te stel om sy opdrag met betrekking tot die Ontvanger se kantoor na te kom.

Artikel 4(1) van die Wet bepaal:

> "Iedereen wat diens doen by die uitvoering van die bepalings van hierdie Wet, moet ten aansien van alle sake wat by die vervulling van sy pligte in verband met daardie bepalings tot sy kennis kom, geheimhouding bewaar en help bewaar, en mag *nie* so 'n saak aan wie ook al behalwe die betrokke belastingpligtige of sy wettige verteenwoordiger meedeel nie, of so iemand toelaat of veroorloof om toegang te verkry tot stukke wat in die besit of onder die bewaring van die Kommissaris is nie, behalwe by die uitvoering van sy pligte ingevolge hierdie Wet of <u>op bevel van 'n bevoegde geregshof</u>."
>
> (My emfase).

Die applikant het die Ontvanger gelyk gegee. Hy het daarna beide die Staatspresident en die Lebowa

Regering genader om 'n besluit of die Kommissie moes voortgaan met sy ondersoek in die kantoor van die Ontvanger. Beide het bevestig dat die ondersoek voortgesit moes word. Die applikant het hom gevolglik tot die hof a quo gewend en die regshulp aangevra wat later deur Spoelstra R toegestaan is.

Dit is gemene saak dat sonder die toegestaande regshulp die Kommissie nie in staat sal wees om sy ondersoek na behore uit te voer nie. Die partye is dit ook eens dat die geheimhoudingsbepalings van artikel 4(1) in 'n gepaste geval deur 'n bevoegde geregshof, in die uitoefening van 'n regterlike diskresie, verslap kan word. Dit gaan dus op appèl wesenlik oor die vraag of die geleerde regter a quo die diskresie waarmee hy beklee was behoorlik uitgeoefen het. Namens die appellante is betoog dat hy in gebreke gebly het om dit te doen omdat (1) hy die regsbeginsels wat by die verslapping van die geheimhoudingsbepalings van artikel

4(1) geld verkeerdelik uit die oog verloor het, en (2) omdat daar 'n onvoldoende feitlike grondslag was om die bevel wat gemaak is, te regverdig.

Dit lê die geheimhoudingsbepalings van artikel 4(1) ten grondslag dat openbaarmaking van inligting verstrek deur belastingpligtiges teen die openbare belang sal wees omdat dit die vertroue tussen belastingpligtiges en die Departement van Binnelandse Inkomste sal skaad, die weerhouding van inligting tot gevolg kan hê en die werksaamhede van die Departement sodoende sal bemoeilik. 'n Waarborg van geheimhouding word dus benodig om belastingpligtiges aan te moedig om volledige inligting aangaande hulle inkomste en die bronne daarvan aan die Departement te verstrek (Silver v Silver 1937 NPA 129 op 134/5). In dié verband het Corbett, AR in Estate Dempers v Secretary for Inland Revenue 1977(3) SA 410 (A) op 420 B - C hom as volg uitgedruk:

> "As was pointed out in Silver v Silver, 1937 N P D 129, it is necessary for the purpose of administering the Act that the fullest information be available to the Department of Inland Revenue; and that if such information is to be obtained there must be some guarantee as to secrecy. For this reason the Courts do not readily grant orders, against the will of the taxpayer, for the disclosure of information falling within the terms of sec.4."

Van hierdie beginsel sal daar nie ligtelik en sonder afdoende gronde afgewyk word nie (Strydom v Griffin Engineering Co 1927 O P A 47).

Ons is na 'n aantal sake verwys waar hierdie beginsels gehandhaaf en toegepas is. Dit is nie nodig om op hulle in te gaan nie. Hulle handel hoofsaaklik met die opweging van geheimhouding in die openbare belang, aan die een kant, en die belange van litigante wat beskermde inligting kragtens artikel 4(1) wil bekom om as getuienis in 'n geding aan te bied, aan die ander. Mnr van der Byl, namens die appellante, voer aan dat daar nog nooit in die verlede 'n bevel gemaak is met so

'n algemene strekking soos dié in die onderhawige geval nie. Dit magtig in effek openbaarmaking van alle inligting vervat in alle lêers en ander stukke van elk van die bykans 24 000 belastingpligtiges wat in die Ontvanger se kantoor gehou word. Die bevel kom gevolglik op 'n grootskeepse skending van die waarborg van geheimhouding neer, druis in teen die betaande regsbeginsels en is teen die openbare belang. Sy betoog kom eintlik daarop neer dat geheimhouding van sulke kardinale belang is dat daar geen denkbare situasie kan bestaan vir die oorweging en toestaan van 'n bevel soos dié waarteen geappelleer word nie. Die logiese konsekwensie daarvan sou wees dat daar nooit 'n behoorlike en volledige ondersoek deur 'n Kommissie van Ondersoek kan wees na wanpraktyke of ongerymdhede in die kantoor van 'n Ontvanger van Inkomste nie selfs as daar 'n dringende behoefte daarvoor bestaan. Dit is immers verregaande en ondenkbaar.

Soos die regter a quo tereg bevind het, is daar egter ook 'n ander aspek van openbare belang hier ter sake. Die Kommissie is deur die Staatspresident en die Regering van Lebowa juis in die lewe geroep om in die openbare belang die taak wat hom opgedra is, te onderneem. In dié verband het die regter a quo hom as volg uitgedruk:

> "Die onderhawige saak staan egter op 'n totaal ander grondslag. In die eerste plek het ons nie te doen met litigasie tussen individue nie. Die ondersoek waarmee die applikant belas is, is 'n ondersoek in die openbare belang. Dit is in die openbare belang dat wanadministrasie en wanpraktyke in die staatsadministrasie aan die kaak gestel en uitgeroei moet word. Dit is soveel meer so in 'n departement soos dié van die eerste respondent waar geheimhouding hom kan leen tot wanadministrasie en wanpraktyke wat nie slegs die Staat nie maar elke individuele belastingbetaler kan benadeel. Bewerings van misstande moet dus ondersoek word en as dit teenwoordig is moet dit uitgeroei word."

Ek stem saam. Die geheimhoudingsbeginsel wat daarop gemik is om belastingpligtiges aan te moedig tot

openbaarmaking van volledige inligting aangaande alle bronne van inkomste kry ook hier in 'n ander vorm gestalte. Waar wanpraktyke en wanadministrasie, asook die moontlike bevoordeling van sekere belastingpligtiges bestaan, of 'n persepsie daarvan ontstaan, sal ander belastingpligtiges minder geneë wees tot volledige openbaarmaking. Daar bestaan ook die wesenlike gevaar dat hulle die houding sal inneem dat as belastingpligtiges, met die medewerking van 'n Ontvanger van Inkomste of van sy personeellede, belasting ontduik, daar geen morele plig op hulle rus om oop kaarte te speel nie. Dit sal ook bemoeiliking van die Departement van Binnelandse Inkomste se werksaamhede tot gevolg hê. Dit is dus van groot belang vir belastingbetalers in die algemeen dat die administrasie van die belastingstelsel bo verdenking sal staan en eerlik sal geskied.

In die uitoefening van sy diskresie kragtens

artikel 4(1) was die regter a quo ten volle geregtig om hierdie botsende belange - streng geheimhouding ter waarborging en bevordering van vertroulikheid aan die een kant, en openbaarmaking van andersins vertroulike lêers vir die doeleindes van 'n ondersoek na wanpraktyke en ongerymdhede ter nastrewing van skoon administrasie aan die ander - teenoor mekaar op te weeg. (Daar kan geen sprake daarvan wees dat die regter a quo die beginsels waarop die appellante steun verkeerdelik uit die oog verloor het nie - dit blyk duidelik uit sy uitspraak dat hy deurgaans op hulle bedag was.) Die gevolgtrekking waartoe hy geraak het is dat "as dit by 'n oorweging van hierdie belange kom, die belang ten gunste van vleklose administrasie swaarder weeg as enige van die belange wat eerste respondent opper".

Om tot dié slotsom te kom kon hy, en het hy tereg, in aanmerking geneem dat:

1) By ontstentenis van 'n wydlopige bevel en

toegang tot die lêers van belastingpligtiges in die Ontvanger se kantoor die Kommissie nie sy opdragte sou kon uitvoer nie, of dit nie op doeltreffende wyse sou kon doen nie.

2) Daar voldoende waarborge bestaan om te verseker dat geheimhouding sover doenlik eerbiedig sal word. In die verband kan daar op die volgende gelet word. Die applikant is klaarblyklik 'n verantwoordelike persoon wat bedag is op die vertroulikheid van die inligting wat tydens sy ondersoek tot sy kennis mag kom, en die behoefte aan geheimhouding. Afgesien hiervan, vereis regulasie 4 van die regulasies dat elke persoon wat diens doen by die verrigtinge van die Kommissie se werksaamhede geheimhouding moet help bewaar ten aansien van inligting wat tot sy kennis kom, behalwe vir sover bekendmaking van sodanige inligting vir die doeleindes van die Kommissie se verslag nodig is. Regulasie 12 verbied

verspreiding of publikasie van enige dokument wat in verband met die ondersoek aan die Kommissie voorgelê is sonder die skriftelike toestemming van die Voorsitter (applikant). Die applikant gee ook die versekering in sy funderende eedsverklaring dat:

> "dit nie die oogmerk van die Kommissie van Ondersoek is om die optrede, bron van inkomste of aard van inkomste van enige belastingbetalers of die besigheid van sodanige belastingbetalers te ondersoek nie. Die oogmerk van die Kommissie van Ondersoek is om die werksaamhede van die Eerste Respondent se kantoor te ondersoek ....."

Daar kan dus verwag word dat die applikant nie, indien enigsins moontlik, individuele besonderhede openbaar sal maak nie. (In dié verband sal die applikant ook oorweging moet skenk aan die bepalings van artikel 4(2A) van die Wet, die juiste vertolking waarvan ek my nie oor uitlaat nie.)

3) Die pligte en die bevoegdhede van die

Kommissie (soos vervat in sy opdrag) veel omvangryker is as dié van die Ouditeur-generaal kragtens artikel 5 van die Wet op die Ouditeur-generaal 52 van 1989 wat beperk is tot die ouditering van rekenings en finansiële state.

Ons het hier te make met die uitoefening van 'n regterlike diskresie van die tipe waar inmenging slegs geregverdig is as bevind kan word dat "the Court a quo has exercised its discretion capriciously or upon a wrong principle, that it has not brought its unbiased judgment to bear on the question or has not acted for substantial reasons" (Ex Parte Neethling and Others 1951(4) SA 331(A) op 335 E - F. Kyk ook A v Law Society of the Cape of Good Hope 1989(1) SA 849(A) op 851 E - F; en South African Druggists Ltd v Bayer AG 1989(4) SA 103(A) op 109 A). Nie een van dié gronde vir inmenging is in die onderhawige geval aanwesig nie. In iedere geval, al het dit my vrygestaan om my eie

diskresie te laat geld, sou ek tot dieselfde slotsom as die regter a quo geraak het.

Dieselfde geld ten opsigte van die betoog dat die inligting deur die applikant verstrek te karig was vir die toestaan van die ingrypende regshulp wat aangevra is. Die applikant kan hom alleen verlaat op die inligting tot sy beskikking wat op die noodsaaklikheid van 'n ondersoek dui. Dit is nie vir hom moontlik om meer spesifiek te wees nie. Hy kan nie sê of daar wel ongerymdhede of wanpraktyke is nie, en wie daarby betrokke is. Dit is juis omdat hy nie weet nie dat 'n ondersoek nodig is. Daar kan ook nie van hom verwag word om op dié tydstip die name te noem van die persone wat die inligting verstrek het waarop hy staat maak as dit sy ondersoek belemmer nie. Na my mening bevat die applikant se onbetwiste bewerings genoegsame motivering vir die toestaan van die aangevraagde regshulp. Gevolglik bestaan daar ook nie

in dié opsig enige grond vir inmenging met die regter a quo se diskresie nie.

Wat betref die regshulp wat toegestaan is, laat die regter a quo hom as volg in sy uitspraak uit:

> "Ek het oorweeg of dit nie gewens is nie om die regshulp te snoei of op die een of ander wyse aan voorskrifte onderhewig te maak sodat daar vir sover doenlik nog steeds aan artikel 4 gevolg gegee kan word. Ek het ook die partye 'n geleentheid gegee om daaroor te besin. Geen sinvolle voorstelle het na vore gekom nie en ek was ook nie suksesvoller nie."

Ook op appèl was geen sinvolle voorstelle in dié verband gemaak nie. Daar bestaan gevolglik geen rede om die bevel enigsins te wysig nie.

Geen kostebevel word aangevra nie, ook nie ten opsigte van die koste van die aansoek wat aan hierdie Hof gerig is om verlof om appèl aan te teken nie, welke koste voorbehou is vir beslissing by die appèl.

Die appèl word afgewys.

J W SMALBERGER
APPèLREGTER

HOEXTER,	AR)		
EM GROSSKOPF,	AR)		
MILNE,	AR)	STEM SAAM	
HOWIE,	WND AR)		