

個人資料私隱專員公署就《稅務(資料披露)規則》
下涵蓋的建議保障概述及《稅務條例及釋義指引》
(《2009年稅務(修訂)(第3號)條例草案》)
提交的建議書

背景

1. 個人資料私隱專員公署於2009年9月就《2009年稅務(修訂)(第3號)條例草案》(下稱「該草案」)提交建議書，以供法案委員會考慮。
2. 有關該草案，政府當局提供了兩份相關文件予公署提意見，分別是：
 - (a) 《稅務(資料披露)規則》下涵蓋的建議保障概述(下稱「披露規則」)；及
 - (b) 《稅務條例及釋義指引》根據全面性避免雙重徵稅協定執行資料交換條文的細則(摘錄有關「程序指引」部分)(下稱「條例及釋義指引」)
3. 政府當局提供披露規則及條例及釋義指引，為確保透過附屬法例訂立於本地執行資料交換時的有關保障，以及在處理資料交換要求時的程序保障，以保護個人的私隱權及在全面性避免雙重徵稅協定(下稱「全面性協定」)下所交換資料的保密性。

公署的意見

4. 儘管政府或商業機構可能會有經濟、社會或其他方面的考慮，但公署向政府當局所提出的意見是純粹從私隱規管者的角度出發的。公署所提的意見不會損害私隱專員根據《個人資料(私隱)條例》(下稱「私隱條例」)履行的職能及行使的權力。
5. 有關該草案的立法會參考資料摘要(參考編號：FIN CR 12/2041/46)(下稱「摘要」)第9段表明，政府當局會採用經濟合作與發展組織二零零四年版本的資料交換條文(下稱「資料交換條文」)所接納的最慎密保障，以保障個人的私隱權及所交換資料的保密性。這些保障會納入個別的全面性協定(這些協定會以先訂立後由立法會審議的附屬法例形式實施)或締約雙方的記錄文件。在交換資料範圍及使用所獲資料方面的規定，亦明確列出。

範圍方面的限制

6. 根據私隱條例附表 1 的保障資料第 1 原則，除非個人資料是爲了直接與資料使用者的職能或活動有關的合法目的而收集，否則不得收集資料，而且只應爲該目的收集必需、足夠但不超乎適度的個人資料。因此，在全面性協定下，只收集及交換必需、足夠但不超乎適度的資料，是一項法定的要求。
7. 摘要第 9(b)段列明交換資料範圍方面的限制。資料交換只限於全面性協定涵蓋的稅項，即入息稅項(包括利得稅、薪俸稅及物業稅)。不過，有關範圍的限制並沒有在披露規則或條例及釋義指引中明確述明。
8. 雖然資料交換條文第 3(b)條列明締約國不須提供「按照該締約國的法律或一般行政慣例不能獲取的資料」，這對於須依從披露請求的資料範圍並不完全清晰。政府當局可考慮盡量在條例及釋義指引或披露規則中作出解釋。
9. 爲了保障個人資料私隱，應盡可能清楚限定或界定爲指明的稅務用途而收集或披露的個人資料類別。資料交換條文第 1 段訂明爲稅務用途而交換的是「可預見相關的資料」。這是一項特別的保障，以防止純粹作爲「打探性質」的資料交換請求。索取資料的一方必須使稅務局信納其索取的資料，在實施全面性協定方面屬於「必需」或「可預見相關」的資料(可參閱摘要第 9(c)段)。
10. 由於條例及釋義指引附錄第 3(c)段訂明可請求披露的事項範圍廣濶，應規定提出請求的一方解釋所要求的資料如何在稅務用途上是「可預見相關」的。因此，現建議在附錄第 3(c)段的「索取有關資料作何稅務用途」更改爲「索取的有關資料如何與稅務用途相關」，以防止純粹作爲「打探性質」的資料交換請求。

使用方面的限制

11. 該草案建議修訂私隱條例第 58(1)(c)條是把該條的豁免延伸至全面性協定下某地區的稅項評估及收集。必須留意的是，要援引私隱條例第 58(2)條的豁免，必須證明應用保障資料第 3 原則相當可能會損害根據第 58(1)條使用該等個人資料的目的。因此，稅務局必須小心謹慎，確保向海外稅務機構披露或移轉的個人資料只限於達致在全面性協定下某地區評估及收集稅項目的所需，以及不披露該等個人資料相當可能會損害有關目的。
12. 條例及釋義指引附錄第 3(h)段訂明，提出請求的一方必須確定是否已

在其本土用盡所有的方法索取有關資料(除那些會引致 *不恰當的困難*外)。為與私隱條例第 58(2)條所定的損害測試一致，必須證明依從保障資料第 3 原則相當可能會損害根據第 58(1)(c)條評估或收集稅項的目的。因此，除非 *不恰當的困難*的性質相當可能會損害有關稅項的評估及收集，否則未必足以援引豁免。

13. 條例及釋義指引附錄第 3(k)段訂明，提出請求的一方必須在披露請求中列明提出請求的一方是在何程序階段、所發現的問題，以及調查屬民事、行政或刑事性質。為與私隱條例第 58(2)條所定的損害測試一致，提出請求的一方亦須列明所要求的資料如何與有關程序階段、問題及調查相關，以及不披露該等資料會相當可能導致甚麼損害。

14. 提出請求的一方必須在披露請求中列明是否有理由避免通知(條例及釋義指引附錄第 3(m)段)。由於這會剝奪一個人預先獲通知的權利及確認資料是否正確，審慎的做法是規定提出請求的一方解釋預先通知會如何損害調查，及是否有任何理據支持這個想法。此舉亦有助符合私隱條例第 58(2)條所定的損害測試。

15. 此外，根據資料交換條文第 3(c)條，締約國沒有責任提供「會披露任何貿易、業務、工業、商業或專業秘密或貿易過程的資訊，或其披露會有違公共政策的資訊」。條例及釋義指引(附件 C)第 1 頁(a)段只提及有關「任何貿易或商業秘密」的資料是稅務局的授權人員的相關考慮，似乎沒有完全涵蓋前述的除外條款。

16. 關於防止提出請求的一方濫用或與人共用資料，我們知道披露的資料會被提出請求的一方的國家法律視為保密資料，及有關資料只可披露予與評估、收集、執行或檢控(包括上訴)稅項的目的有關的人士或機構(請參閱資料交換條文第 2 條)。政府當局最重要是確保個別的全面性協定或締約雙方的記錄文件有足夠的保障，防止提出請求的一方濫用或與人共用資料，不管其國內的資料披露法例是容許查閱該等資料。

披露規則

17. 依據披露規則第 5(a)及(b)段，任何人士只可在收到有關該項請求及所請求披露資料的性質的書面通知後 14 日內，要求提供一份稅務局局長準備向提出請求的一方披露的資料的複本。為確保該人士盡早得到所有資料，公署認為在他獲知會該項請求的*同時*，應取得資料的複本。此舉亦可確保他有足夠時間收集證據，以支持他就有關資料所提出的改正資料要求。

18. 依據披露規則第 5(c)段，任何人士可基於資料在事實上不正確而要求稅務局局長修訂該資料。根據私隱條例第 22 條，資料當事人如認為其個人資料不準確，可要求資料使用者作出所需的改正。根據私隱條例第 2(1)條的詮釋，「不準確」就個人資料而言，指資料是「不正確的、有誤導性的、不完全的或過時的」。請稅務局局長考慮修改第 5(c)段，以便與私隱條例的文字及精神一致。

19. 披露規則第 7(a)段的意思並不完全清晰，該段表示如稅務局局長知悉的所有該人的地址均屬不足夠作知會用途時，局長是可以免除作出知會的責任。如一名人士被剝奪知會的機會，這是極度侵犯私隱的。現建議把通知送達該人最後為人所知的地址，這是很多條例及規則常用的做法。

20. 根據披露規則第 8 段，如面對一個緊迫的時限，及如未能披露有關資料，則相當可能會令稅項目的受挫的話，稅務局局長只須在披露有關資料的同時通知該人士。在這情況下，該人仍可就改正資料，根據第 9 至 11 段的程序申請覆核。公署認為覆核程序只在有關人士在獲知會的同時亦獲得有關資料才有意義。這亦與我們在上述第 17 段的意見一致。公署因此建議應如此做。

21. 如在披露資料後對資料作出任何改正，公署認為稅務局局長有需要把有關改正通知提出請求的一方，並提供已修訂資料的複本。根據私隱條例第 23(1)(c)條，如資料使用者依據改正資料要求對資料當事人的個人資料作出任何改正，而未改正的資料在緊接作出有關改正之前的 12 個月內披露予第三者，及資料使用者沒有理由相信該第三者已停止使用該等資料，則資料使用者須向該第三者提供經如此改正的該等資料的複本一份。

確保個人資料私隱的保障

22. 為了確保個人的個人資料私隱獲得足夠保護，公署希望政府當局在《稅務(資料披露)規則》的草擬階段進一步諮詢公署。

*個人資料私隱專員公署
2009 年 11 月*