

政制及内地事务局
政府總部
香港添馬添美道 2 號
政府總部東翼



CONSTITUTIONAL AND MAINLAND AFFAIRS BUREAU
GOVERNMENT SECRETARIAT
EAST WING
CENTRAL GOVERNMENT OFFICES
2 TIM MEI AVENUE, TAMAR
HONG KONG

(譯本)

來函檔號 OUR REF. : CMAB/CR/7/22/49
電 話 TEL. NO. : (852) 2810 2612
圖文傳真 FAXLINE : (852) 2523 0565

香港立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會政制事務委員會秘書
麥麗嫻女士

麥女士：

**有關就《檢視報告：10 個常用公共登記冊》
所採取跟進行動的補充資料**

麥美娟議員於 2016 年 2 月 15 日的政制事務委員會會議上問及政府在個人資料私隱專員公署（「公署」）於 2015 年 7 月 28 日發表《檢視報告：10 個常用公共登記冊》（「檢視報告」）後作出的跟進行動。本局現提供補充資料如下。

背景資料：公共登記冊與私隱

2. 由各政策局及部門備存的公共登記冊是根據有關的法例條文設立，而該等條文的制定是基於有正當理由需要公開資料予公眾查閱。部份登記冊提供予公眾的資料包括姓名、身份證明文件號碼及地址等個人資料。這些

資料是為使有關登記冊設立的目的能夠達到而有必要公開。

3. 公共登記冊的管理者致力在可行的情況下保障登記冊內的個人資料免被濫用，同時仍須確保登記冊繼續有效運作達到其設立目的。2000年12月，民政事務局(該局當時負責有關個人資料私隱的政策)發出了《保障公共登記冊所載個人資料的指引》(「指引」)，向公共登記冊的管理者作出八項要求及一項建議(列於附件)。由於公共登記冊於運作模式、收集及公開資料的性質等方面各有不同，有關的管理者應視乎個別登記冊的特定情況採取指引所述的措施。

公署的檢視報告

4. 就公共登記冊遵行指引的情況，公署於2015年7月28日發表了一份檢視報告，其中就指引所載的四項要求及一項建議提出進一步建議，該四項要求及一項建議為：

要求

- (一) 透過收集個人資料聲明通知資料當事人有關登記冊設立的目的；
- (二) 提醒查冊人士使用從登記冊取得的資料的有關限制；
- (三) 只收集及公開需要的個人資料；
- (四) 於法例訂明設立公共登記冊的目的；以及

建議

考慮於相關法例加入防止不當使用個人資料的保障措施。

5. 報告的第一部份據稱檢視了 94 個公共登記冊的賦權條文¹(包括於 2001 年 1 月至 2014 年 3 月期間制訂或修訂的 82 條條例或規例)，以了解公共登記冊有否遵行上述的要求(四)及建議。報告第二部份則審視了 10 個常用公共登記冊²有否按上述每項要求及建議行事。於檢視報告中，公署顯然假定指引中的建議亦為必須執行的要求。

本局及公共登記冊管理者作出的跟進

6. 公署發表檢視報告後，本局就 69 個涉及公開個人資料的公共登記冊進行了調查。該 69 個登記冊並不包括公署已檢視、列於註腳 2 的 10 個登記冊。所有涉及公開個人資料的公共登記冊³總數即為 79 個(69+10)。下文闡述公署所檢視 10 個公共登記冊的管理者採取的跟進行動，以及本局的調查結果。

要求(一) - 透過收集個人資料聲明通知資料當事人有關登記冊設立的目的

7. 公署經檢視 10 個登記冊，確認全部都有向資料當事人提供收集個人資料聲明，告知設立登記冊的目的。然而，公署建議破產登記冊、商業登記冊及婚姻登記冊的收集個人資料聲明還應通知資料當事人其個人資料會於登記冊上公開，而婚姻登記冊亦應清楚說明提供某些資料作統計用途屬自願性質。以上提及的登記冊皆已實行公署的建議。

¹ 本局留意到公署檢視的部份條文並未有設立任何的公共登記冊，而公署報告提及的其中一些登記冊已停止或未投入運作、不開放予公眾查閱、並非由政府政策局或部門備存，或未有公開個人資料。

² 報告第二部份檢視的 10 個登記冊為：破產登記冊、出生登記冊、商業登記冊、公司登記冊、土地登記冊、婚姻登記冊、選民登記冊、擬結婚通知書登記冊、車輛登記冊及證監會持牌人紀錄冊。

³ 公署計算登記冊數目的方法與本局不同(例如是否應將登記冊下的分冊作獨立的登記冊計算)。

8. 公署再提出了一項一般性建議，就是公共登記冊的管理者應向資料當事人解釋為何他們的個人資料要於登記冊上公開予人查閱。管理者會考慮這項建議。

9. 就本局調查的 69 個公共登記冊而言，有 65 個已提供收集個人資料聲明，並提醒資料當事人其個人資料會於公共登記冊上公開。至於餘下的四個登記冊，一個從法律程序中收集資料，另一個載有由飛機機主根據航空法例的規定就飛機上生死個案提交的報告中的資料，是以該兩個登記冊無從向資料當事人提供收集個人資料聲明。另外兩個登記冊正在擬訂收集個人資料聲明，預期於 2016 年內完成。

要求(二) - 提醒查冊人士使用從登記冊取得的資料的有關限制

10. 在公署檢視的 10 個登記冊中，公署指出除擬結婚通知書登記冊外，所有的登記冊都有提醒查冊人士設立有關登記冊的目的。擬結婚通知書登記冊亦於公署發表報告後加入有關提示。

11. 公署進一步建議，在符合指引要求之餘，公共登記冊的管理者亦應考慮要求查冊人士確認知悉登記冊設立的目的或就查冊結果擬作用途作出聲明。於研究應否及如何實施公署建議的新增要求時，公共登記冊的管理者會考慮公開的個人資料的性質以及其他相關因素，尋求於保障個人資料私隱與便利公眾取得資訊之間取得平衡。經公署檢視的登記冊中，公司登記冊及擬結婚通知書登記冊的管理者在檢視報告發表後已要求查冊人士確認知悉登記冊提供個人資料的目的及使用限制。公司註冊處則參考了《公司條例》(即有關設立公司登記冊及該登記冊運作的賦權條例)，要求查冊人士聲明查冊目的。證監會持牌人紀錄冊方面，由於查冊所得的個人資料僅限於發牌狀況及業務地址，並無需要增設確認知悉提示或作出聲明的要求。

12. 本局的調查發現，69 個登記冊當中的 65 個一直根據指引向查冊人士提供有關登記冊設立的目的及查冊結果用途的提示。其餘四個登記冊正擬訂有關提示，預期於 2016 年內完成。

要求(三) - 只收集及公開需要的個人資料

13. 公署檢視 10 個登記冊的運作後，並無發現過度收集或公開個人資料的情況。儘管如此，公署亦建議了下列的新增措施：

- (一) 為使收集及公開個人資料維持在最低限度，規管登記冊運作的法例應保持更新；
- (二) 如需公開身份證明文件號碼或住址等資料，管理者應考慮採用較不侵犯私隱的方式，如只公開部份資料，而非完整的資料；
- (三) 如管理者就個人資料的披露擁有酌情權，應制定相關的政策及措施以確保披露的個人資料不多於所需；以及
- (四) 政府應重推早前有關公司註冊處備存的公司董事身份證明文件號碼及住址只作有限度公開的建議。

14. 就以上第 13(一)及(二)段所述的措施，10 個有關登記冊的管理者已於近期檢討了各登記冊運作中收集及公開的個人資料項目，認為現時規定資料項目公開的程度，屬有效達至登記冊的目的所必需。就上文第 13(三)段所述的措施，雖然公署認為選民登記冊及婚姻登記冊的管理者有酌情權就個別查冊要求決定公開或不提供哪些資料，然而，這兩個登記冊的管理者並不同意他們擁有所此等權力，因為相關法例已訂明管理者須於接獲有效查冊要求時提供登記冊內有關記錄的副本。至於第 13(四)段所述的措施，公司登記冊的管理者指出，社會上關注到實行有關措施可能妨礙新聞及調查工作，公眾現時尚未就此問題取得共識。

15. 就本局對 69 個公共登記冊的調查所得，只有 28 個登記冊有公開完整的個人聯絡資料(如通訊地址)及/或身份證明文件號碼。所有有關的管理者皆認為現時公開資料的程度是為達到登記冊的目的所必需。

要求(四) - 於法例訂明設立公共登記冊的目的

16. 公署建議於法例起草過程中加入一項有關個人資料的核准要求，以確保進行法例草擬工作時有考慮於法例訂明設立登記冊的目的。

17. 事實上，政府的總務規例已規定當立法建議或會影響個人資料私隱時，相關的政策局及部門應考慮《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)及是否需要諮詢公署。

18. 據本局調查所得，在 69 個登記冊中，46 個已於相關條例中訂明設立登記冊的目的。我們亦已提醒餘下 23 個登記冊的管理者，在日後有機會時應考慮於相關法例訂明設立登記冊的目的。

建議 - 考慮於相關法例加入防止不當使用個人資料的保障措施

19. 為確保從公共登記冊取得的資料用得其所，指引建議管理者考慮於相關法例中訂立條文，例如訂明容許的查冊目的、限制有權要求查冊的人士的類別、要求以書面聲明查冊結果的擬作用途，或懲處違規使用登記冊資料者，以防止濫用登記冊內的個人資料。在決定是否實行以上的保障措施時，政策局及部門應考慮有關個人資料的敏感程度及濫用該等資料可能帶來的負面影響，衡量建議的保障措施對查冊人士造成不便以及帶來額外運作成本是否有理可據。

20. 公共登記冊的管理者確需審慎考慮個別登記冊的特定情況，尋求在各項考慮因素之間取得平衡，然而公署的檢視報告明顯將立法制定保障措施當作必須執行的要求。公署據此建議在日後的立法過程中，應考慮訂明防止濫用公共登記冊所載個人資料的條文。

21. 據本局的調查所得，有 20 個公共登記冊已採取指引建議的保障措施。我們亦已提醒其他登記冊的管理者審研相關因素，日後有機會時考慮是否以立法方式制定保障措施。

政制及內地事務局局長
(林茲晴 代行)

2016 年 7 月 13 日

附件

指引所載要求及建議

要求

- (一) 透過收集個人資料聲明通知資料當事人有關登記冊設立的目的；
- (二) 提醒查冊人士使用從登記冊取得的資料的有關限制；
- (三) 只收集及公開需要的個人資料；
- (四) 於法例訂明設立公共登記冊的目的；
- (五) 除非有有力理由，否則不能大量公開登記冊的內容；
- (六) 限制搜尋鍵的功能至符合登記冊特定目的所需的程度；
- (七) 處理資料當事人查閱或改正個人資料的要求；及
- (八) 確保任何新的公共登記冊均為達致正當的目的而設立。

建議

考慮於相關法例加入防止不當使用個人資料的保障措施。