

Survey of Public Registers Maintained by Government and Public Bodies

Executive Summary

Date issued: 28 July 2015



香港個人資料私隱專員公署
Office of the Privacy Commissioner
for Personal Data, Hong Kong

報告摘要

簡介

1. 公共登記冊載有個人資料以供公眾人士查閱。該些個人資料都受《個人資料（私隱）條例》（「**條例**」）所保障。尤其是使用從公共登記冊內所收集的個人資料是受條例的保障資料第 3 原則所管限。這限制資料使用的原則訂明如資料當事人沒有自願給予明示同意，該等個人資料只可使用於原本收集資料的目的或直接有關的目的。換句話說，從公共登記冊所收集的個人資料，一般只可用於與設立公共登記冊相同的目的或與其直接有關的目的。

保障個人資料以防範私隱風險

2. 從公共登記冊取覽的個人資料，如在使用方面沒有考慮到原本收集資料及將其公開披露的目的，又或沒有適當的保障措施的保障資料，會引發一連串私隱風險，因而損害資料當事人的利益。

3. 例如若不受約束地從公司、土地及車輛登記冊中取覽資訊，敏感個人資料如香港身份證號碼、完整居住地址及簽署樣式都可能被取覽。如果該等資料被帶有惡意的人士利用，資料當事人可能會遭受經濟損失，身分盜竊及人身安全的風險（透過跟踪及監視）。

4. 此外，亦會帶來「用途改變」的風險即是原本根據某個目的而收集的資料逐漸地用於其他沒有獲資料當事人同意的目的，例如直接促銷或數據開採。再者，現今的資訊和通訊技術令到由公共領域獲取的資料更易被併合、核對及進一步處理，在沒有當事人的知悉或同意的情況下建立其個人資料檔案。這些活動大大增加令個人更容易遭受各種不同危機，例如人肉搜尋接着是網絡欺凌，及對個別人士作出不公平及帶有歧視性的推論和決定。

政府就維護公共登記冊的私隱及個人資料保障的指引

5. 當市民向各個由政府管有的公共登記冊提交資料時，實際上都沒有選擇權。因此，政府有責任提供所需的法律、行政及技術保障措施來保護資料免受濫用。

6. 在這方面，公署得悉政府為了確保各個決策局及部門管理的公共登記冊都符合條例下的規定，民政事務署¹於二零零零年十二月三十日就各個由他們及將會由他們管理的現行 / 新登記冊發出了一套保障個人資料的指引（「該指引」）。

檢視

7. 為了核實各個政府管有的公共登記冊遵從該指引的程度，公署檢視了於二零零一年一月一日至二零一四年三月三十一日制訂或修訂而載有與公共登記冊有關條文的所有合共 82 條條例（及相關的規例）。公署亦就 10 個常用的公共登記冊進行檢視，當中包括：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、擬結婚通知書登記冊、證監會持牌人紀錄冊、車輛登記冊及選民登記冊。

8. 檢視的結果和公署的建議摘要如下。

9. 一般而言，登記冊均按照法律的監管下，備有收集個人資料聲明及需由資料查閱者確認查閱的目的，但仍有進步的空間。

於法例中訂明登記冊的目的和防止資料被濫用的保障措施

10. 該指引建議所有訂立公共登記冊的法例應可行地明確訂明其建立的目的。

11. 該指引亦建議法例中應包括以下條文：（一）就不當使用個人資料施加制裁；（二）訂明閱覽資料的目的，並限制要求閱覽的人士之類別；及（三）要求閱覽的人士以書面聲明有關資料擬作出的用途。

結果

12. 在 82 條相關的條例（及相關的規例）當中，只有 32 條有明確列出公佈這些資料的目的及／或可允許的或其後再使用這些資料的目的。另外，在 82 條條例（及相關的規例）當中，只有 5 條於條文當中明確訂明防止個人資料可能被濫用的措施。公署對明顯不達標是否代表有遺漏抑或是經深思熟慮而作出的決定未能下判斷。

¹ 由 2007 年 7 月起，政制及內地事務局從民政事務局接管有關保障個人資料的政策範疇。

建議

13. 公署建議政府應建立一個專門的組織架構及機制，以審視及監察政府各政策局和部門遵守該指引的情況，特別關於所需的立法或修訂。

14. 公署預期由於律政司擔當立法過程中的把關工作，故此可以在監察過程中扮演有效的角色。

引入該 10 個公共登記冊是否具合法的目的

15. 把一個人的個人資料向公眾披露本身屬侵犯了他的私隱。因此，公共登記冊必需是為了達致合法的目的而設置。

結果

16. 各登記冊的營運者提供了 10 個登記冊的目的。公署並沒有理由懷疑他們的合法目的。

該 10 個登記冊的相關法例中有否特定目的

結果

17. 僅有 4 個登記冊於其各自的法例下訂明登記冊的目的。

18. 其餘 6 個登記冊各自的法例均曾在二零零零年之後作出修訂，但並未有把握機會把有關訂明登記冊目的之相關條文納入其中。至於箇中原因，公署沒有相關的資料。各登記冊沒有為引入所需修訂條文制定時間表，當中更有部分表現出滿足於現狀。

建議

19. 公署建議於法律起草的過程中，引入「個人資料之符合條文」，與「人權法之符合條文」及「基本法之符合條文」看齊，並委派律政司擔當把關的角色，以確保在未來的法例制定及修訂過程中，慎重考慮納入公共登記冊的特定目的。

該 10 個登記冊的相關法例中是否載有防止個人資料被濫用的措施

結果

20. 遵從該指引的情況並不熱列。只有選民登記冊設有相關的法例保障措施，與及車輛登記冊設有相關的行政保障措施。

21. 對於在未來引入立法保障措施，各登記冊都沒有實質的時間表。部分登記冊僅援引條例下既有的保障措施，這是不恰當的。該指引所要求的，是各個登記冊因應其個人資料的敏感程度及不當使用資料對資料當事人所帶來的不利影響作出個別評估，而可斷定需要訂立與條例下的有所不同的制裁措施。

22. 現階段的情況並不令人滿意，特別是部分登記冊的營運者似乎沒有酌情權拒絕查閱的要求（見下文第 30 段），而資料保障僅靠防止資料被濫用的保障措施。

建議

23. 上文建議設立專門審視及監察該指引遵守情況的機構，需確保各決策局及部門把握任何未來的立法程序，考慮把防止公共登記冊內個人資料被濫用的規定納入法律條文當中。在現階段則應考慮制定各個登記冊擬定行政保障措施的時間表以作為臨時策略。

資料當事人有否獲告知該 10 個登記冊的特定目的

24. 該指引建議資料當事人應獲告知登記冊的目的及將會向公眾披露他們的個人資料。

結果

25. 雖然資料當事人都獲告知該 10 個登記冊的目的，但仍應改善有關通知的清晰度及充足性。這些訊息的重點只強調登記冊為何需要收集個人資料而非解釋披露予第三者的原因。3 個登記冊，即破產登記冊、商業登記冊及婚姻登記冊，均沒有訂明會向公眾披露資料。

26. 至於婚姻登記冊方面，資料當事人被要求額外提供一些個人資料作為統計及研究目的之用，但並沒有以書面明確告知提供這些額外的個人資料只屬自願性質。

建議

27. 在適當情況下，登記冊應向資料當事人提供更清楚的解釋為何需要向公眾披露他們的個人資料。

28. 婚姻登記冊應以書面告知資料當事人提供額外的個人資料作為統計及研究目的只屬自願性質。

是否只收集為達致該 10 個公共登記冊的特定目的而必需的個人資料

29. 根據該指引，賦權予公共登記冊的法例應訂明收集及披露哪些資料。而所訂明的個人資料的種類則應不多於為達致有關公共登記冊的特定目的之所需。

結果

30. 在確立 8 個公共登記冊的法例當中載有一些條文對有關公共登記冊的營運者施加責任，在接獲查閱要求及繳費後，須提供特定的個人資料。公共登記冊營運者看來並不能控制而只有依從每項要求。

31. 至於餘下的 2 個公共登記冊（包括婚姻登記冊及選民登記冊），他們的營運者均擁有確定的酌情權，可決定在接獲要求後所提供的個人資料種類或根據要求提供整份相關文件的副本。但是，未有制定如何行使酌情權的明示政策。

32. 部分法定表格原先訂明的個人資料已無需提供。例如婚姻登記官已行使酌情權准許婚姻人士在擬結婚通知書中只填寫住址的街道及區域（代替完整住址），以及省略填寫當中有關「職業」一欄。

建議

33. 如公共登記冊的營運者擁有披露所要求的資料的酌情權，他們應制定政策及慣常做法以確保為依從有關要求而披露的個人資料，就其公共登記的特定目的而言，屬不多於必需的。

34. 管限個人資料種類的收集及公開披露的法例應適切地更新以反映實際需要。

35. 當提供敏感個人資料（例如身份證明文件及住址），公共登記冊的營運者應考慮以其他較不侵犯私隱的方式公開披露資料，例如提供部分（代替完整）證明文件號碼及通訊地址或不完整地址（代替完整居住地址）。

36. 政府應把握契機恢復早前提出的建議，限制披露向公司註冊處提供的公司董事身份證明文件號碼及住址。

取用該 10 個公共登記冊的人士是否獲告知，不可使用當中的個人資料作其他與公共登記冊特定目的無關的用途上

37. 該指引建議所有取覽公共登記冊的人士應獲通知該公共登記冊的特定目的，以及其後有關資料的使用只限於該目的用途上。

結果

38. 所有公共登記冊都有遵從該指引，除了擬結婚通知書登記冊外。就擬結婚通知書登記冊而言，在婚姻登記處內的電腦進行查閱擬結婚通知書的過程當中，並沒有向公眾人士提述查閱該登記冊的目的。

39. 至於網上查閱公共登記冊方面，該指引只要求營運者在其網頁上加入有關登記冊的特定目的及使用限制。為確保查閱者閱讀及明白網頁上的訊息，除證監會持牌人紀錄冊外所有其他公共登記冊，均規定查閱者需在獲准查閱資料前確認有關訊息。

40. 公共登記冊所採用的其他良好行事方式包括需要查閱者(i)確認有關公共登記冊的特定目的、使用限制及不當使用所獲得的資料的後果的通告；以及(ii)聲明擬使用所獲得的資料的目的。

建議

41. 擬結婚通知書登記冊應制定措施促使閱覽該登記冊的人士注意有關目的及使用限制。

42. 部分公共登記冊所採用的良好行事方式應被廣泛採納，如適用。當中包括須查閱者 (i) 確認有關公共登記冊的目的、使用限制及不當使用的後果的通知；以及 (ii) 聲明擬使用所獲得的資料的目的。

43. 尤其是，就證監會持牌人紀錄冊而言，網上查閱者應要被規定事先表明他們已閱讀有關通告，方獲准查閱該登記冊。

搜尋鍵是否只限於為達致公共登記冊的特定的目的

44. 該指引建議搜尋鍵的功能不應超越公共登記冊的特定目的。如有提供網上取覽資料或電子複本，則應採取步驟以防止資料被重組，否則若連同新搜尋鍵，便可以容許侵犯私隱方式的使用資料。

結果

45. 一般而言，提供網上取覽服務的公共登記冊均有限制設定的搜尋鍵。

46. 當中 3 個提供大量載於其內的資料的公共登記冊均有服務條款及條件，禁止不當使用所獲得的資料，包括任意使用或重組資料。其中 2 個公共登記冊亦具有技術措施以防止資料被重組。

只有在符合公共登記冊的特定目的的情況下才容許大量披露公共登記冊資料

47. 該指引建議，除非具有強而有力的理據支持大量披露公共登記冊內的資料，否則反對如此大量披露有關資料。

結果

48. 3 個提供大量公共登記冊資料的登記冊均有合法理據。