

# 入境處就某報章記者申請翻查 「香港結婚紀錄」及「出生登記紀錄」之處理 調查報告

## 投訴內容

投訴人於 2019 年 11 月 1 日向本署投訴入境事務處（「入境處」）。

2. 投訴人是某報章的記者。2019 年 10 月 25 日，投訴人到入境處轄下的金鐘婚姻登記事務及紀錄辦事處（「辦事處」），申請翻查「香港結婚紀錄」。然而，職員表示入境處已於同年 10 月 16 日更改查冊的做法：若申請查閱他人的「香港結婚紀錄」和「出生登記紀錄」，須獲當事人的同意；若申請人未能提供當事人的授權書，則須向入境處提供合理理由以供審批。同日，投訴人分別向入境處及個人資料私隱專員公署（「私隱專員公署」）查詢有關做法。

3. 其後，入境處及私隱專員公署分別書面回覆投訴人的查詢。投訴人不滿入境處的回覆未有回應更改查冊申請的原因，以及以往無須當事人授權的做法是否違反《個人資料（私隱）條例》。此外，根據私隱專員公署的回覆，兩個公共登記冊（即「香港結婚紀錄」和「出生登記紀錄」）載有的個人資料受到《個人資料（私隱）條例》的第 3 保障資料原則所保障，除非獲得資料當事人明確和自願同意，否則有關個人資料只可用於與設立公共登記冊時述明或直接相關的目的。然而，投訴人指出，入境處的網頁及辦事處均未有述明設立兩個公共登記冊之目的，令申請人無從得知其查冊申請的目的是否符合該公共登記冊設立的目的。投訴人又認為新聞工作者如須向入境處提供查冊的原因，將有機會讓被調查對象及入境處得悉調查情況，做法嚴重損害新聞自由。而根據現行法例，「香港結婚紀錄」和「出生登記紀錄」本來就屬於可供公眾查閱的公共登記冊，故入境處現時的做法亦嚴重損害公眾知情權。

## 調查工作

4. 2019年11月14日，本署就個案向入境處展開查訊，並於2020年2月7日收到該處的覆函。3月4日，本署要求入境處進一步提供補充資料。4月15日，入境處回覆本署。

5. 經審研所得資料後，本署於2020年4月29日決定根據《申訴專員條例》向入境處展開全面調查，並於6月1日把調查報告草擬本送交該處，請其置評。該處於6月22日回覆本署。6月29日，本署完成這宗個案的調查工作。

## 本署調查所得

### 《個人資料（私隱）條例》

6. 政府不同的公共登記冊載有個人資料讓公眾人士查閱。有關個人資料受到《個人資料（私隱）條例》（香港法例第486章）的保障，特別是條例的保障資料第3原則。從公共登記冊所收集的個人資料，除非獲得資料當事人明確和自願的同意，否則只可用於與設立公共登記冊時述明或直接相關的目的。

### 設立出生登記紀錄及香港結婚紀錄的目的

7. 有關生死登記及婚姻登記的相關條例可分別追溯至1934年及1876年。

8. 根據《生死登記條例》第22條，任何人均有權在繳付訂明費用後，要求生死登記官安排翻查出生登記記項，以及要求得到相關記項的核證副本。

9. 根據《婚姻條例》第26(1)條，婚姻登記官可容許翻查由他管有的所有證書、證明書、許可證、登記冊及索引，並可發出其中任何記項的核證副本。

10. 在參考多國有關出生及婚姻的相關法例後，入境處確立了設立出生登記紀錄及香港結婚紀錄之目的如下：

- (一) 為使登記官能保存香港的所有出生登記及結婚紀錄，以履行其於《生死登記條例》、《婚姻條例》

以及相關附屬法例下的法定責任；及

- (二) 在合法情況下，用作核證相關人士的身份、年齡、家屬關係、婚姻狀況等的用途，或供用作法例規定、授權或准許的其他合法用途。

### **過往處理翻查出生登記紀錄及香港結婚紀錄的安排**

11. 2019年10月16日前，任何人如欲翻查出生登記紀錄或香港結婚紀錄，或索取相關核證副本，可親身、郵寄或經網上遞交申請。申請人須填妥有關申請表格，提供其個人資料及欲翻查紀錄的詳情（例如相關紀錄人士的姓名、出生日期、身份證號碼、出生／結婚地點、出生／結婚登記編號等），並繳交訂明費用。入境處會根據所提供的資料翻查有關登記冊，並將翻查結果告知申請人。如有相符紀錄，申請人可繳交訂明費用，要求索取相關紀錄的核證副本。若申請人非登記資料當事人，在領取翻查結果時，須簽署並確認知悉一份有關該登記紀錄的特定目的、使用限制及不當使用所獲得資料的法律責任的通告。

### **處理翻查出生登記紀錄及香港結婚紀錄的新安排**

12. 入境處在2019年10月16日起實施新安排，如申請人不是登記資料當事人或有關人士（18歲以下的登記資料當事人的父母或合法監護人），或未持有登記資料當事人或有關人士的同意書，申請人須在遞交申請時，一併提交補充資料，包括他與登記資料當事人的關係、翻查及／或索取有關紀錄的目的、擬作用途及所有證明文件（如有），以支持其要求。

13. 入境處會按個別申請人所提供的理由及資料作考慮，如信納申請人的要求與設立有關紀錄的目的相符，及發放紀錄不會違反《私隱條例》的相關規定，申請人會收到領取翻查結果及／或核證副本的通知。

14. 入境處審理非資料當事人申請翻查出生登記／結婚紀錄的理由時，基本考慮原則如下：

- 索取有關紀錄之目的性質；

- 索取的資料如何與所表述之目的有關，其必要性及重要性；
- 不能取得資料當事人書面同意的原因；
- 是否可循其他渠道獲得有關紀錄的資料；
- 若徵得資料當事人的同意是否會損害其所表述之目的；及
- 不提供該等紀錄將如何阻礙／損害其所表述之目的。

15. 如入境處認為申請人的申請目的可能會觸犯《個人資料(私隱)條例》，該處會基於此理由拒絕向申請人披露有關紀錄。如有需要，入境處會按個別個案向律政司徵詢法律意見。

16. 入境處於 2020 年 2 月 7 日將新安排的詳情於該處網頁及申請表內公布，令公眾更了解設立相關登記冊，和提供予公眾查冊及索取核證副本的目的，以及該處處理非資料當事人之申請的新安排。

### **個案經過**

17. 根據入境處記錄，投訴人並沒有在 2019 年 10 月 25 日向該處轄下的任何辦事處遞交翻查出生登記或結婚紀錄，或索取核證副本的申請。此外，根據記錄，由 2019 年 10 月 25 日至今，入境處並沒有接獲投訴人就有關新安排的書面查詢，或口頭查詢而要求該處書面回覆。因此，該處沒有就有關新安排向投訴人發出書面回覆。

18. 然而，入境處在 2019 年 10 月 25 日接獲另一名人士以同一報章的記者身分發出的電郵，就翻查紀錄需資料當事人的授權作出查詢。入境處於 10 月 29 日以電郵回覆該人士，說明申請人如擬使用根據《生死登記條例》及《婚姻條例》獲取的個人資料，必須符合《私隱條例》的有關規定，而未經授權下使用該等個人資料作上述條例下合法用途以外的其他目的，可能會觸犯《私隱

條例》第 3 保障資料原則。因此，非資料當事人的申請人如未能提供資料當事人的書面同意，該處需合理地審視相關因素，例如申請人與資料當事人的關係，作出翻查及索取核證副本之目的和用途等，以考慮是否發放翻查結果及／或核證副本。

## 入境處的回應

19. 入境處表示，該處一向重視保障個人私隱，並不時審視處理「出生登記紀錄」及「香港結婚紀錄」查冊及索取核證副本的申請程序。2015 年 7 月，私隱專員公署發表「政府及公營機構所管理的公共登記冊調查」報告中指出，雖然公共登記冊載有讓公眾人士查閱的個人資料，但這些資料仍受到《個人資料（私隱）條例》的保障。因此，私隱專員公署認為政府有責任採取措施，保障公共登記冊的個人資料不會被任意地濫用，從而保障當事人的私隱。

20. 根據《生死登記條例》或《婚姻條例》翻查出生登記紀錄或香港結婚紀錄及索取有關的核證副本，其原意是讓申請人可通過相關出生登記或結婚紀錄，尋找失散親屬的資料或追查自身家族的歷史，又或透過「香港結婚紀錄」防止重婚。因此，法例容許翻查相關紀錄及索取有關核證副本的申請並不限於資料當事人。然而，相關條例並非為了公開披露該等個人資料，亦非讓申請人任意翻查他人的個人資料而設。

21. 入境處留意到曾有傳媒機構翻查社會知名人士／藝人或其家人的出生登記／結婚紀錄，並將所得內容及個人資料公開，令相關人士的私隱受到嚴重侵犯，情況極不理想。近月，有不少公職人員及市民的個人資料被他人透過翻查不同公共登記冊而取得，有關個人及家人資料被公開，因而受到惡意滋擾和威嚇。鑑於濫用公共登記冊的情況日益嚴重，入境處認為有必要採取即時措施，進一步加強對個人資料的保障，以防止出生登記紀錄及香港結婚紀錄內的個人資料遭到濫用，甚至被惡意使用。

22. 基於上述，入境處就翻查出生登記和結婚紀錄，及索取核證副本的相關法律條文，以及進一步加強對個人資料的保障的安排諮詢律政司的意見。律政司認為，縱使條例容許市民向登記官提出翻查出生登記紀錄及香港結婚紀錄的申請，有關登記冊上的

個人資料仍受到《個人資料（私隱）條例》的保障資料第 3 原則所保障。這保障資料原則訂明，如無有關資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於原本收集資料時擬用於之目的或直接與該相關目的以外之目的。此外，公開披露並非設立公共登記冊之目的，而從登記冊中獲取的個人資料亦須僅限用於合法的用途。雖然在相關的出生／婚姻登記表格中，「收集資料的目的」提及資料當事人所提供的個人資料可供公眾人士翻查及簽發核證副本，但這並不代表資料當事人已同意登記冊內其個人資料可用作任何用途及作公開披露。

23. 根據律政司對條例相關條文的詮釋，如透過翻查出生及婚姻登記冊或索取核證副本而發放個人資料可能會違反《個人資料（私隱）條例》的規定，又或入境處有理由相信該等資料會遭到不當或不法使用，相關的條文已賦予該處酌情權拒絕該翻查申請或披露有關紀錄。在收到律政司就處理申請的細節提供法律意見後，入境處於 2020 年 2 月 7 日將新安排的詳情於該處網頁及申請表內公布。就市民未能在 2020 年 2 月 7 日前從該處網頁及申請表得悉新安排的詳情，該處承認有可改善之處。

24. 入境處曾於 2019 年 12 月與私隱專員公署代表會面，就處理翻查出生登記紀錄及香港結婚紀錄的新安排聽取他們的意見。私隱專員公署留意到《生死登記條例》及《婚姻條例》均沒有說明設立登記冊／登記紀錄和提供予公眾翻查登記紀錄及簽發核證副本之目的，因此認為入境處應按相關法例以及因應現時情況確立有關登記冊／登記紀錄目的，並向公眾述明。考慮到法例容許翻查紀錄及索取有關紀錄的核證副本的申請並不限於資料當事人，但相關條例並非為了公開披露該等個人資料或讓申請人任意翻查他人的資料而設，因此私隱專員公署認同入境處的新安排有助保障出生登記紀錄及香港結婚紀錄內的個人資料免受濫用，做法合適。

25. 入境處認為，新安排能有效防止市民的個人資料遭濫用或不法使用，而該處在尊重新聞自由的同時，亦重視個人私隱的保障。作為負責任的資料使用者，入境處須保障登記冊上的個人資料不被濫用及對資料當事人造成損害。入境處表示，若傳媒機構認為翻查及索取第三者的出生登記或結婚紀錄是涉及公眾利益，可向該處提出申請，並提供相關的理據讓該處審視及考慮。該處

會以上文提及的原則考慮有關理據是否足以獲豁免受《個人資料（私隱）條例》的保障資料原則管限，而決定是否發放有關紀錄。

26. 在未來如有需要對《生死登記條例》及《婚姻條例》作出修訂時，入境處會慎重考慮將上文**第 10 段**所述的訂立登記冊目的納入相關條文當中。此外，該處將繼續確保在處理市民的查冊申請時，充分並合理地平衡公眾知情權以及保障個人私隱。同時，該處會繼續因時制宜，保持開放的態度，參考外國的經驗，並充分考慮香港的情況，持續優化處理公眾查冊申請方面的政策措施。

## 本署的評論

27. 新聞自由及公眾知情權固然重要，但個人私隱的保障亦不容忽視。入境處管有全港市民有關出生、死亡及結婚的個人資料，保障這些資料免受濫用或不法使用的責任尤為重大。

28. 本署認為，入境處有見於濫用公共登記冊的情況日益嚴重，在徵詢律政司後，認為須就查冊或索取核證副本的申請加強對資料當事人的個人資料之保障，繼而決定就有關申請進行審批，做法有其理據，亦得到私隱專員的認同（見上文**第 24 段**）。如投訴人對有關的法律觀點有疑問，可考慮諮詢專業法律意見。

29. 至於投訴人指入境處未有述明設立兩個公共登記冊之目的，但卻在 2019 年 10 月 29 日的覆函中要求申請人須遵從《私隱條例》的規定，即不得在未經授權下，把有關個人資料用於與設立該登記冊時述明或直接相關之目的以外的任何目的。本署認為，入境處的做法確實令申請人無所適從，不知道該如何滿足該處的要求。本署認為，理想的做法是在 2019 年 10 月 16 日實施新安排時，同時公布新的申請程序和要求，並述明設立登記冊的目的。

30. 在徵詢私隱專員公署的意見後（見上文**第 24 段**），入境處參考其他國家的相關法例，確立了登記冊／登記紀錄之目的，最終於 2020 年 2 月 7 日向公眾述明訂立登記冊／登記紀錄之目的。

31. 從行政角度而言，本署認為，即使在 2019 年 10 月 16 日實施新安排的原意是為了盡早保障個人私隱，但行之已久的做法突

然更改，而更改的原因、新安排的詳情（包括申請目的、條件、所需文件等）、訂立登記冊／登記紀錄之目的等，卻於 2020 年 2 月 7 日才正式公布，對期間的申請人造成混淆和不便。本署理解，入境處需時就新安排的詳情諮詢律政司及私隱專員公署。然而，在有關細節和論述未獲確認及未能公布時，貿然實施新安排，情況殊不理想。本署認為入境處最少應公布新安排的主要具體要求，即如申請翻查他人出生登記及／或結婚紀錄，須提供資料當事人的書面同意或說明申請目的及用途。無論如何，入境處在檢討後承認有可改善之處，並已完善有關安排（上文**第 23 段**）。

32. 為加強對個人私隱的保障，本署建議，入境處除通知非資料當事人的申請人不當使用所獲得資料的法律責任（見上文**第 11 段**）外，亦可考慮採取進一步的行政措施，向非資料當事人聲明，該處可以通知資料當事人該查冊申請，包括查冊人的個人資料，以及查冊之目的和用途。

33. 另外，有關生死登記及婚姻登記的相關條例可分別追溯至 1934 年及 1876 年，年代久遠，當時社會對保障個人私隱的意識和關注與現今大不相同。本署認為，入境處應考慮檢討相關條例，以切合最新的社會狀況。

## 總結

34. 總括而言，本署認為，入境處在徵詢律政司的意見後決定先審批查冊及／或索取核證副本的申請，才發放有關記錄，從行政角度而言，並無不妥。但入境處未有在新安排實施前作出公布，述明登記冊／登記紀錄之訂立目的、新安排的因由、詳細內容及審批條件／程序等，做法有違良好的行政規範。就此，申訴專員認為，這宗投訴**部分成立**。

## 建議

35. 申訴專員建議入境處：

- (1) 汲取經驗，日後在推行對公眾有影響的新安排前，須盡快公布內容及因由（上文**第 31 段**）；



- (2) 考慮採取進一步的行政安排，向非資料當事人的申請人聲明，該處可以通知資料當事人該查冊申請，包括查冊人的個人資料，以及查冊之目的和用途(上文**第 32 段**)；及
- (3) 考慮檢討《生死登記條例》及《婚姻條例》，以切合最新的社會狀況(上文**第 33 段**)。

## 入境處的意見

36. 入境處對本調查報告的內容及評論並無異議。

37. 就**第 35(1)段**的建議，入境處已檢視是次推行新安排的做法，認同有可改善之處。日後在推行新安排前，該處會適時透過不同渠道公布詳情，讓公眾盡早知悉新安排。

38. 就**第 35(2)段**的建議，入境處表示會詳細研究此建議，而由於建議涉及向資料當事人披露查冊申請人的個人資料，而查冊申請人的個人資料同樣受《個人資料(私隱)條例》規管，該處會按需要諮詢律政司和私隱專員公署。

39. 就**第 35(3)段**的建議，入境處表示會繼續因應社會的最新狀況，不時檢視《生死登記條例》及《婚姻條例》的實施情況，並會按需要對條例下的相關條文作出修訂。

## 結語

40. 本署欣悉入境處接納本調查報告，並承認有可改善之處。該處亦已積極作出檢討，並會繼續進行研究，及不時檢視相關條例的實施情況，在有需要時檢討現行的安排。

申訴專員公署

檔案編號：OMB2019/5268

2020年6月