

入境处就某报章记者申请翻查 「香港结婚纪录」及「出生登记纪录」之处理 调查报告

投诉内容

投诉人于 2019 年 11 月 1 日向本署投诉入境事务处（「入境处」）。

2. 投诉人是某报章的记者。2019 年 10 月 25 日，投诉人到入境处辖下的金钟婚姻登记事务及纪录办事处（「办事处」），申请翻查「香港结婚纪录」。然而，职员表示入境处已于同年 10 月 16 日更改查册的做法：若申请查阅他人的「香港结婚纪录」和「出生登记纪录」，须获当事人的同意；若申请人未能提供当事人的授权书，则须向入境处提供合理理由以供审批。同日，投诉人分别向入境处及个人资料私隐专员公署（「私隐专员公署」）查询有关做法。

3. 其后，入境处及私隐专员公署分别书面回复投诉人的查询。投诉人不满入境处的回复未有回应更改查册申请的原因，以及以往无须当事人授权的做法是否违反《个人资料（私隐）条例》。此外，根据私隐专员公署的回复，两个公共登记册（即「香港结婚纪录」和「出生登记纪录」）载有的个人资料受到《个人资料（私隐）条例》的第 3 保障资料原则所保障，除非获得资料当事人明确和自愿同意，否则有关个人资料只可用于与设立公共登记册时述明或直接相关的目的。然而，投诉人指出，入境处的网页及办事处均未有述明设立两个公共登记册之目的，令申请人无从得知其查册申请的目的是否符合该公共登记册设立的目的。投诉人又认为新闻工作者如须向入境处提供查册的原因，将有机会让被调查对象及入境处得悉调查情况，做法严重损害新闻自由。而根据现行法例，「香港结婚纪录」和「出生登记纪录」本来就属于可供公众查阅的公共登记册，故入境处现时的做法亦严重损害公众知情权。

调查工作

4. 2019年11月14日，本署就个案向入境处展开查讯，并于2020年2月7日收到该处的覆函。3月4日，本署要求入境处进一步提供补充数据。4月15日，入境处回复本署。

5. 经审研所得资料后，本署于2020年4月29日决定根据《申诉专员条例》向入境处展开全面调查，并于6月1日把调查报告草拟本送交该处，请其置评。该处于6月22日回复本署。6月29日，本署完成这宗个案的调查工作。

本署调查所得

《个人资料（私隐）条例》

6. 政府不同的公共登记册载有个人资料让公众人士查阅。有关个人资料受到《个人资料（私隐）条例》（香港法例第486章）的保障，特别是条例的保障资料第3原则。从公共登记册所收集的个人资料，除非获得资料当事人明确和自愿的同意，否则只可用于与设立公共登记册时述明或直接相关的目的。

设立出生登记纪录及香港结婚纪录的目的

7. 有关生死登记及婚姻登记的相关条例可分别追溯至1934年及1876年。

8. 根据《生死登记条例》第22条，任何人均有权在缴付订明费用后，要求生死登记官安排翻查出生登记记项，以及要求得到相关记项的核证副本。

9. 根据《婚姻条例》第26(1)条，婚姻登记官可容许翻查由他管有的所有证书、证明书、许可证、登记册及索引，并可发出其中任何记项的核证副本。

10. 在参考多国有关出生及婚姻的相关法例后，入境处确立了设立出生登记纪录及香港结婚纪录之目的如下：

- (一) 为使登记官能保存香港的所有出生登记及结婚纪录，以履行其于《生死登记条例》、《婚姻条例》

以及相关附属法例下的法定责任；及

- (二) 在合法情况下，用作核证相关人士的身份、年龄、家属关系、婚姻状况等的用途，或供用作法例规定、授权或准许的其他合法用途。

过往处理翻查出生登记纪录及香港结婚纪录的安排

11. 2019年10月16日前，任何人如欲翻查出生登记纪录或香港结婚纪录，或索取相关核证副本，可亲身、邮寄或经网上递交申请。申请人须填妥有关申请表格，提供其个人资料及欲翻查纪录的详情（例如相关纪录人士的姓名、出生日期、身份证号码、出生/结婚地点、出生/结婚登记编号等），并缴交订明费用。入境处会根据所提供的资料翻查有关登记册，并将翻查结果告知申请人。如有相符纪录，申请人可缴交订明费用，要求索取相关纪录的核证副本。若申请人非登记数据当事人，在领取翻查结果时，须签署并确认知悉一份有关该登记纪录的特定目的、使用限制及不当使用所获得数据的法律责任的通告。

处理翻查出生登记纪录及香港结婚纪录的新安排

12. 入境处在2019年10月16日起实施新安排，如申请人不是登记资料当事人或有关人士（18岁以下的登记资料当事人的父母或合法监护人），或未持有登记资料当事人或有关人士的同意书，申请人须在递交申请时，一并提交补充数据，包括他与登记数据当事人的关系、翻查及/或索取有关纪录的目的、拟作用途及所有证明文件（如有），以支持其要求。

13. 入境处会按个别申请人所提供的理由及数据作考虑，如信纳申请人的要求与设立有关纪录的目的相符，及发放纪录不会违反《私隐条例》的相关规定，申请人会收到领取翻查结果及/或核证副本的通知。

14. 入境处审理非资料当事人申请翻查出生登记/结婚纪录的理由时，基本考虑原则如下：

- 索取有关纪录之目的性质；

- 索取的资料如何与所表述之目的有关，其必要性及重要性；
- 不能取得资料当事人书面同意的原因；
- 是否可循其他渠道获得有关纪录的数据；
- 若征得资料当事人的同意是否会损害其所表述之目的；及
- 不提供该等纪录将如何阻碍 / 损害其所表述之目的。

15. 如入境处认为申请人的申请目的可能会触犯《个人资料(私隐)条例》，该处会基于此理由拒绝向申请人披露有关纪录。如有需要，入境处会按个别个案向律政司征询法律意见。

16. 入境处于2020年2月7日将新安排的详情于该处网页及申请表内公布，令公众更了解设立相关登记册，和提供予公众查册及索取核证副本的目的，以及该处处理非数据当事人之申请的新安排。

个案经过

17. 根据入境处记录，投诉人并没有在2019年10月25日向该处辖下的任何办事处递交翻查出生登记或结婚纪录，或索取核证副本的申请。此外，根据记录，由2019年10月25日至今，入境处并没有接获投诉人就有关新安排的书面查询，或口头查询而要求该处书面回复。因此，该处没有就有关新安排向投诉人发出书面回复。

18. 然而，入境处在2019年10月25日接获另一名人士以同一报章的记者身分发出的电邮，就翻查纪录需数据当事人的授权作出查询。入境处于10月29日以电邮回复该人士，说明申请人如拟使用根据《生死登记条例》及《婚姻条例》获取的个人资料，必须符合《私隐条例》的有关规定，而未经授权下使用该等个人资料作上述条例下合法用途以外的其他目的，可能会触犯《私隐

条例》第 3 保障资料原则。因此，非数据当事人的申请人如未能提供数据当事人的书面同意，该处需合理地审视相关因素，例如申请人与数据当事人的关系，作出翻查及索取核证副本之目的和用途等，以考虑是否发放翻查结果及 / 或核证副本。

入境处的回应

19. 入境处表示，该处一向重视保障个人隐私，并不时审视处理「出生登记纪录」及「香港结婚纪录」查册及索取核证副本的申请程序。2015 年 7 月，私隐专员公署发表「政府及公营机构所管理的公共登记册调查」报告中指出，虽然公共登记册载有让公众人士查阅的个人资料，但这些资料仍受到《个人资料（私隐）条例》的保障。因此，私隐专员公署认为政府有责任采取措施，保障公共登记册的个人资料不会被任意地滥用，从而保障当事人的私隐。

20. 根据《生死登记条例》或《婚姻条例》翻查出生登记纪录或香港结婚纪录及索取有关的核证副本，其原意是让申请人可通过相关出生登记或结婚纪录，寻找失散亲属的资料或追查自身家族的历史，又或透过「香港结婚纪录」防止重婚。因此，法例容许翻查相关纪录及索取有关核证副本的申请并不限于资料当事人。然而，相关条例并非为了公开披露该等个人资料，亦非让申请人任意翻查他人的个人资料而设。

21. 入境处留意到曾有传媒机构翻查社会知名人士 / 艺人或其家人的出生登记 / 结婚纪录，并将所得内容及个人资料公开，令相关人士的私隐受到严重侵犯，情况极不理想。近月，有不少公职人员及市民的个人资料被他人透过翻查不同公共登记册而取得，有关个人及家人资料被公开，因而受到恶意滋扰和威吓。鉴于滥用公共登记册的情况日益严重，入境处认为有必要采取实时措施，进一步加强对个人资料的保障，以防止出生登记纪录及香港结婚纪录内的个人资料遭到滥用，甚至被恶意使用。

22. 基于上述，入境处就翻查出生登记和结婚纪录，及索取核证副本的相关法律条文，以及进一步加强对个人资料的保障的安排咨询律政司的意见。律政司认为，纵使条例容许市民向登记官提出翻查出生登记纪录及香港结婚纪录的申请，有关登记册上的

个人资料仍受到《个人资料（私隐）条例》的保障资料第 3 原则所保障。这保障数据原则订明，如无有关资料当事人的订明同意，个人资料不得用于原本收集数据时拟用于之目的或与该相关目的以外之目的。此外，公开披露并非设立公共登记册之目的，而从登记册中获取的个人资料亦须仅限用于合法的用途。虽然在相关的出生 / 婚姻登记表格中，「收集数据的目的」提及数据当事人所提供的个人资料可供公众人士翻查及签发核证副本，但这并不代表资料当事人已同意登记册内其个人资料可用作任何用途及作公开披露。

23. 根据律政司对条例相关条文的诠释，如透过翻查出生及婚姻登记册或索取核证副本而发放个人资料可能会违反《个人资料（私隐）条例》的规定，又或入境处有理由相信该等数据会遭到不当或不法使用，相关的条文已赋予该处酌情权拒绝该翻查申请或披露有关纪录。在收到律政司就处理申请的细节提供法律意见后，入境处于 2020 年 2 月 7 日将新安排的详情于该处网页及申请表内公布。就市民未能在 2020 年 2 月 7 日前从该处网页及申请表得悉新安排的详情，该处承认有可改善之处。

24. 入境处曾于 2019 年 12 月与私隐专员公署代表会面，就处理翻查出生登记纪录及香港结婚纪录的新安排听取他们的意见。私隐专员公署留意到《生死登记条例》及《婚姻条例》均没有说明设立登记册 / 登记纪录和提供予公众翻查登记纪录及签发核证副本之目的，因此认为入境处应按相关法例以及因应现时情况确立有关登记册 / 登记纪录目的，并向公众述明。考虑到法例容许翻查纪录及索取有关纪录的核证副本的申请并不限于资料当事人，但相关条例并非为了公开披露该等个人资料或让申请人任意翻查他人的数据而设，因此私隐专员公署认同入境处的新安排有助保障出生登记纪录及香港结婚纪录内的个人资料免受滥用，做法合适。

25. 入境处认为，新安排能有效防止市民的个人资料遭滥用或不法使用，而该处在尊重新闻自由的同时，亦重视个人私隐的保障。作为负责任的数据用户，入境处须保障登记册上的个人资料不被滥用及对数据当事人造成损害。入境处表示，若传媒机构认为翻查及索取第三者的出生登记或结婚纪录是涉及公众利益，可向该处提出申请，并提供相关的理据让该处审视及考虑。该处会

以上文提及的原则考虑有关理据是否足以获豁免受《个人资料（私隐）条例》的保障资料原则管限，而决定是否发放有关纪录。

26. 在未来如有需要对《生死登记条例》及《婚姻条例》作出修订时，入境处会慎重考虑将上文**第 10 段**所述的订立登记册目的纳入相关条文当中。此外，该处将继续确保在处理市民的查册申请时，充分并合理地平衡公众知情权以及保障个人私隐。同时，该处会继续因时制宜，保持开放的态度，参考外国的经验，并充分考虑香港的情况，持续优化处理公众查册申请方面的政策措施。

本署的评论

27. 新闻自由及公众知情权固然重要，但个人私隐的保障亦不容忽视。入境处管有全港市民有关出生、死亡及结婚的个人资料，保障这些数据免受滥用或不法使用的责任尤为重大。

28. 本署认为，入境处有见于滥用公共登记册的情况日益严重，在征询律政司后，认为须就查册或索取核证副本的申请加强对数据当事人的个人资料之保障，继而决定就有关申请进行审批，做法有其理据，亦得到私隐专员的认同（见上文**第 24 段**）。如投诉人对有关的法律观点有疑问，可考虑咨询专业法律意见。

29. 至于投诉人指入境处未有述明设立两个公共登记册之目的，但却在 2019 年 10 月 29 日的覆函中要求申请人须遵从《私隐条例》的规定，即不得在未经授权下，把有关个人资料用于与设立该登记册时述明或直接相关之目的以外的任何目的。本署认为，入境处的做法确实令申请人无所适从，不知道该如何满足该处的要求。本署认为，理想的做法是在 2019 年 10 月 16 日实施新安排时，同时公布新的申请程序和要求，并述明设立登记册的目的。

30. 在征询私隐专员公署的意见后（见上文**第 24 段**），入境处参考其他国家的相关法例，确立了登记册 / 登记纪录之目的，最终于 2020 年 2 月 7 日向公众述明订立登记册 / 登记纪录之目的。

31. 从行政角度而言，本署认为，即使在 2019 年 10 月 16 日实施新安排的原意是为了尽早保障个人私隐，但行之已久的做法突然更改，而更改的原因、新安排的详情（包括申请目的、条件、

所需文件等)、订立登记册 / 登记纪录之目的等, 却于 2020 年 2 月 7 日才正式公布, 对期间的申请人造成混淆和不便。本署理解, 入境处需时就新安排的详情咨询律政司及私隐专员公署。然而, 在有关细节和论述未获确认及未能公布时, 贸然实施新安排, 情况殊不理想。本署认为入境处最少应公布新安排的主要具体要求, 即如申请翻查他人出生登记及 / 或结婚纪录, 须提供数据当事人的书面同意或说明申请目的及用途。无论如何, 入境处在检讨后承认有可改善之处, 并已完善有关安排 (上文第 23 段)。

32. 为加强对个人私隐的保障, 本署建议, 入境处除通知非数据当事人的申请人不当使用所获得数据的法律责任 (见上文第 11 段) 外, 亦可考虑采取进一步的行政措施, 向非数据当事人声明, 该处可以通知数据当事人该查册申请, 包括查册人的个人资料, 以及查册之目的和用途。

33. 另外, 有关生死登记及婚姻登记的相关条例可分别追溯至 1934 年及 1876 年, 年代久远, 当时社会对保障个人私隐的意识和关注与现今大不相同。本署认为, 入境处应考虑检讨相关条例, 以切合最新的社会状况。

总结

34. 总括而言, 本署认为, 入境处在征询律政司的意见后决定先审批查册及 / 或索取核证副本的申请, 才发放有关记录, 从行政角度而言, 并无不妥。但入境处未有在新安排实施前作出公布, 述明登记册 / 登记纪录之订立目的、新安排的因由、详细内容及审批条件 / 程序等, 做法有违良好的行政规范。就此, 申诉专员认为, 这宗投诉 **部分成立**。

建议

35. 申诉专员建议入境处:

- (1) 汲取经验, 日后在推行对公众有影响的新安排前, 须尽快公布内容及因由 (上文第 31 段);

- (2) 考虑采取进一步的行政安排，向非数据当事人的申请人声明，该处可以通知数据当事人该查册申请，包括查册人的个人资料，以及查册之目的和用途（上文第 32 段）；及
- (3) 考虑检讨《生死登记条例》及《婚姻条例》，以切合最新的社会状况（上文第 33 段）。

入境处的意见

36. 入境处对本调查报告的内容及评论并无异议。

37. 就第 35(1)段的建议，入境处已检视是次推行新安排的做法，认同有可改善之处。日后在推行新安排前，该处会适时透过不同渠道公布详情，让公众尽早知悉新安排。

38. 就第 35(2)段的建议，入境处表示会详细研究此建议，而由于建议涉及向资料当事人披露查册申请人的个人资料，而查册申请人的个人资料同样受《个人资料（私隐）条例》规管，该处会按需要咨询律政司和私隐专员公署。

39. 就第 35(3)段的建议，入境处表示会继续因应社会的最新状况，不时检视《生死登记条例》及《婚姻条例》的实施情况，并按需要对条例下的相关条文作出修订。

结语

40. 本署欣悉入境处接纳本调查报告，并承认有可改善之处。该处亦已积极作出检讨，并会继续进行研究，及不时检视相关条例的实施情况，在有需要时检讨现行的安排。

申诉专员公署
2020 年 6 月