



申訴專員公署



主動調查報告

教育局拒絕提供教師註冊資料的問題

二〇一五年三月

教育局拒絕提供教師註冊資料的問題

主動調查報告摘要

背景

目前，任何公眾人士向教育局索取註冊教師名單，該局一律會以保障教師私隱為由予以拒絕。不過，本署得悉，有家長組織及部分教師團體曾向傳媒表示，該局應公開該名單讓公眾查閱。有鑑於此，申訴專員進行主動調查，以探究教育局在向公眾提供教師註冊資料方面有否需要改善。

調查所得

2. 調查結果如下。

教師註冊制度

3. 根據《教育條例》，任何人如欲在學校任教，必須先向教育局申請註冊成為教師。因此，該局持有註冊教師的名單。

教育局拒絕向公眾披露教師註冊資料的理由

4. 教育局解釋，基於以下理由，該局不會公開註冊教師名單或向個別公眾人士披露個別教師的註冊資料：

- (1) 根據《個人資料（私隱）條例》（「《私隱條例》」）中保障資料的「第3原則」的規定，如無資料當事人的同意，其個人資料只可用於收集資料時原訂之目的。該局認為，向公眾披露教師註冊資料並不符合該局當初向申請註冊的教師蒐集其資料的目的。
- (2) 《教育條例》並無賦予該局公開教師註冊資料的權力。
- (3) 現時由該局及學校把關的制度已足夠防止不適合或不適當的人士成為教師或繼續執教。

- (4) 公開教師註冊資料可能會導致以下情況：引起法律訴訟；間接披露了教師的就業情況；以及令公眾誤會一些在學校任職的人員（例如該些根本無須在教育局註冊的非教學職員）是「無牌教師」。

本署的評論

教育局應探討如何可達致教師專業資格透明公開

5. 教育局拒絕公開註冊教師名單讓公眾查閱，無疑是依法辦事。

6. 不過，設立教師註冊制度的目的是為確定學校所聘用的教師具備相關資格，從而保障學生獲得適當及有質素保證的教導。教師有否註冊實關乎所有學校、學生及家長的利益。因此，本署認為，教育局理應，在公共行政須公開透明的大原則下，尊重公眾的知情權，積極推動公開註冊教師名單。

7. 再者，在現有制度下，教育局根本上無法完全杜絕不適合或不適當的人士獲學校聘用執教。個別學校沒有遵從教育局的規定或建議的情況並非沒有可能發生，例如：

- 在教師人手短缺時為求方便，聘用相熟但未獲註冊人士暫時執教；
- 為免影響校譽，沒有向教育局通報教師干犯罪行或失德的情況，局方因而無從考慮撤銷該教師的註冊資格。

因此，公開註冊教師名單，讓公眾協助監察，舉報涉嫌有問題的個案，以進一步保障公眾利益，乃最穩妥的做法。

8. 至於教育局及部分反對公開註冊教師名單的人士所顧慮的問題（例如：教育局未有獲得教師同意披露其個人資料；公眾可能會進一步要求公開教師其他資料；公開名單會令公眾誤會一些在學校任職的人員是「無牌教師」），本署認為，該些問題實非不能解決，更不足以否定公眾對註冊教師名單的知情權。

9. 此外，教育局雖然了解業界部分人士對公開註冊教師名單的顧慮，但卻忽略了市民大眾（尤其是家長）的意見。事實上，早已有意見指出：現時本港其他多個專業，包括醫生、律師及社

會工作者都有公開其註冊成員的名單讓公眾查閱；註冊教師的身份實無須隱瞞。因此，教育局應就這議題進行廣泛公眾諮詢或民意評估，以確定市民大眾的訴求，然後考慮就如何推動公開註冊教師名單作下一步的部署。

教育局應開始放寬考慮與索取資料者的切身利益有關的要求

10. 根據《私隱條例》保障資料「第3原則」的相關條文，以及個人資料私隱專員公署的意見，教育局向個別人士只是披露某教師是否已獲註冊，如披露資料的目的是直接與收集該資料時擬用於的目的有關，便不一定屬違反《私隱條例》。

11. 本署認為，對於學生家長和考慮聘請教師的學校而言，有關教師是否已獲教育局註冊，實在關乎該些家長／學校的切身利益。該些家長／學校要求查閱有關教師的註冊資料，屬合情合理。教育局向他們提供資料，按理亦可視為直接與該局收集教師資料時擬用於的目的（包括教師註冊、提供教育服務）有關。因此，教育局在如此情況下披露教師註冊資料，未必會違反《私隱條例》。

12. 基於以上所述，本署認為，教育局有必要檢討其目前處理個別公眾人士或學校要求索取個別教師註冊資料的做法：若該些要求是關乎索取資料人士／機構之切身利益，該局便應放寬考慮他們的要求。

建議

13. 申訴專員敦促教育局：

- (1) 檢討現行處理公眾人士／機構所提出的索取個別教師註冊資料的要求之做法，以放寬向關乎其切身利益的人士披露資料；
- (2) 就公開註冊教師名單進行廣泛公眾諮詢或民意評估，以確定市民大眾的訴求；若結果顯示公眾普遍要求公開該名單，該局便應從速考慮修訂相關程序和法例，以落實措施。

申訴專員公署

二〇一五年三月

Executive Summary

Direct Investigation into Education Bureau's Non-disclosure of Teachers' Registration Status

Background

The Education Bureau (“EDB”) currently rejects all requests from the public for access to the list of registered teachers (“the List”) on grounds of protecting the teachers’ privacy. However, this Office notes from media reports that certain parents’ associations and some teachers’ organisations have commented that EDB should open up the List for public inspection. The Ombudsman, therefore, conducted a direct investigation into EDB’s handling of public requests for information on teachers’ registration status, with a view to identifying room for improvement.

Our Findings

2. The findings of the investigation are as follows.

Teacher Registration System

3. Under the Education Ordinance (“EO”), any person who intends to teach in a school must first apply to EDB for teacher registration. Accordingly, EDB holds the List.

EDB's Reasons for Refusal to Release Information on Teachers' Registration Status

4. EDB gives the following reasons for its refusal to disclose the List or information on individual teachers’ registration status:
 - (1) According to Principle 3 of the Data Protection Principles under the Personal Data (Privacy) Ordinance (“PDPO”), personal data shall only be used for the purpose stated at the time of data collection, unless the consent of the data subject has been given. EDB considers that disclosure of teachers’ registration status is not in line with the original purposes for which such information was collected.
 - (2) The EO does not empower EDB to disclose information on teachers’ registration status.
 - (3) There is already a system under which EDB and schools can adequately guard against the employment or continued employment of people who are not fit or proper as teachers in schools.

- (4) Disclosure of information on teachers' registration status may lead to the following problems: lawsuits; indirect disclosure of teachers' employment status; and public misunderstanding that some school employees (such as non-teaching staff who are anyway not required to register with EDB) are "unlicensed teachers".

Our Comments

EDB should explore how to make teachers' professional status open and transparent

5. In refusing to disclose the List for public inspection, EDB is acting in accordance with the law.

6. Nevertheless, the aim of the teacher registration system is to ensure that schools employ only teachers who have acquired the necessary professional status to provide proper education with quality assurance to students. Whether teachers are registered is indeed of interests to all schools, students and parents. Therefore, we consider that based on the broad principle of open and transparent public administration, EDB should respect the public's right to access such information and strive to open up the List.

7. Moreover, EDB's current system cannot completely prevent people who are not fit and proper from being employed as school teachers. One cannot rule out the failure of some schools to follow EDB's requirements or advice. For example:

- when there is a shortage of teachers, some schools may employ people they know but who are not registered with EDB, as temporary teachers for the sake of convenience;
- some schools may choose not to report to EDB cases of crime or misconduct involving their teachers to avoid bringing the schools into disrepute, in which case EDB would have no basis to consider de-registering the teachers in question.

The best way, therefore, is to open up the List so that the public can help monitor teachers and report suspicious cases to further safeguard public interest.

8. As regards the concerns raised by EDB and opposition of some people to disclosure of the List (e.g. that: teachers have not given consent for EDB to disclose their personal data; the public may further request disclosure of teachers' other information; and disclosure of the List may cause public misunderstanding that some school employees are "unlicensed teachers"), we believe that those problems are not insurmountable. Besides, such concerns are no good reason for denying the public of their right to information.

9. Moreover, while EDB understands the reservations of some members of the profession about disclosure of the List, it has neglected the views of the public at large, particularly those of parents. In fact, some have already pointed out that currently many other professions in Hong Kong (including medical practitioners, lawyers and social workers) do make their lists of registered members open for public inspection. Hence, keeping the identity of registered teachers secret is unwarranted. EDB, therefore, should conduct an extensive public consultation exercise or opinion poll to confirm the public's aspirations; then consider what to do next as to how to open up the List.

EDB should adopt a more accommodating approach in considering information requests made by those whose vital interests are affected

10. According to the relevant provisions of Principle 3 of the Data Protection Principles under the PDPO and the view offered by the Office of the Privacy Commissioner for Personal Data indicated, EDB's disclosure of only the registration status of a teacher to individual persons may not amount to a breach of the PDPO, so long as the purpose of such disclosure is directly related to the purposes for which the information was to be used at the time the information was collected.

11. The registration status of a teacher certainly concerns vital interests of the students' parents and the school which intends to employ the teacher. Requests made by those parents/school authorities to access the information on teachers' registration status are reasonable. Disclosure of such information by EDB to them could be deemed as directly related to the original purposes of collecting such data (which include teacher registration system and provision of education services). Therefore, it may not amount to a breach of the PDPO if EDB is to disclose information on the teachers' registration status under these circumstances.

12. In the light of the above, we consider it imperative for EDB to review its current practice relating to handling requests from individuals and schools to access information on the registration status of individual teachers. If requests of the individuals / organisations are related to their vital interests, EDB should adopt a more accommodating approach in considering such requests.

Recommendations

13. The Ombudsman urges EDB to:

- (1) review its current practice relating to handling of requests from individuals / organisations to access information on the registration status of individual teachers, with a view to adopting a more accommodating approach in considering requests made by those whose vital interests are affected; and

- (2) conduct an extensive public consultation exercise or opinion poll to confirm the public's aspirations for disclosure of the List; if the results indicate wide public demand for disclosure, EDB should expeditiously consider amending the relevant procedures and legislation to implement the measure.

**Office of The Ombudsman
March 2015**

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
調查範圍及過程	1.3 – 1.6
2 現行制度和程序	
教師註冊制度	2.1 – 2.6
處理索取教師註冊資料的要求之程序	2.7 – 2.10
教育局的解釋	2.11 – 2.13
私隱專員公署的意見	2.14 – 2.15
3 公眾意見	3.1 – 3.3
支持公開註冊教師名單的意見	3.4 – 3.6
反對公開註冊教師名單的意見	3.7 – 3.9
4 本署的評論及建議	
緒言	4.1
教育局應探討如何可達致教師專業資格透明公開	4.2 – 4.12
教育局應開始放寬考慮與索取資料者的 切身利益有關的要求	4.13 – 4.18
建議	4.19
鳴謝	4.20

背景

1.1 二〇一四年二月，本署接獲一學生家長組織對教育局的投訴。該組織不滿該局以保障教師私隱為由，拒絕提供註冊教師名單。在就該宗投訴向教育局查訊期間，本署得悉，任何公眾人士索取註冊教師名單，該局均會拒絕。

1.2 從傳媒的相關報道，本署亦留意到，有其他家長組織以至部分教師團體都認為，為釋除公眾疑慮，教育局應公開註冊教師名單，讓公眾可隨時查核每位教師是否已獲註冊。

調查範圍及過程

1.3 鑑於上述家長組織及教師團體的關注，申訴專員在二〇一四年八月二十七日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，對教育局展開主動調查，以探究該局在向公眾提供註冊教師資料方面有否需要改善。

1.4 在調查期間，本署審研了教育局所提供的資料，以了解該局拒絕公開註冊教師名單的理據是否充分。鑑於教育局所提出的拒絕理由主要是保障教師的個人資料，本署亦向負責執行《個人資料(私隱)條例》(「《私隱條例》」)的個人資料私隱專員公署(「私隱專員公署」)作出諮詢。

1.5 為了令調查更全面，本署去函一些教師組織及全港十八區的家長教師會聯會(「家教會」)，並發出新聞公報，希望可以收集到一些教師、家長以至各界人士對公開註冊教師名單的看法和意見。

1.6 二〇一五年二月四日，本署將調查報告的初稿送交教育局，請其置評。經考慮該局的意見後，本署於三月十三日完成這份報告。

2

現行制度和程序

教師註冊制度

《教育條例》的規定

2.1 根據《教育條例》，任何人士如欲在學校¹任教，必須先向教育局常任秘書長申請註冊成為：

- (1) 檢定教員(Registered Teacher)；或
- (2) 准用教員(Permitted Teacher)。

2.2 若申請註冊成為**檢定教員**，申請人必須具備師資培訓資歷。申請人須自行向教育局提出申請。獲註冊後，申請人可終身持有檢定教員的資格。

2.3 申請人若未有師資培訓資歷，則可申請註冊成為**准用教員**。申請必須由聘用他的學校代他向教育局提出。獲註冊後，如他轉往另一所學校任教，其原先的准用教員許可證會自動失效，新僱用他的學校須為他重新申請註冊成為准用教員。

註冊程序

2.4 就上述兩類教師註冊，在接獲註冊申請後，教育局均會於六個月內處理申請並作出決定。在一般情況下，如申請人所提交的資料齊全，該局需時約一個月便可完成處理申請。按照《教育條例》的規定，已遞交註冊申請的申請人在等候教育局通知其申請結果期間，可在學校任教，不會被視作違反條例。

¹ 根據《教育條例》的釋義，「學校」是指一間院校、組織或機構，其於任何一天向 20 人或多於 20 人或於任何時間同時向 8 人或多於 8 人提供幼兒、幼稚園、小學、中學或專上教育或以任何方式提供任何其他教育課程，包括以專人或郵遞服務交付的函授方式。另外，根據《教育（豁免）（提供非正規課程的私立學校）令》（「《豁免令》」），提供非正規課程的私立學校（例如補習學校），在符合《豁免令》指明的所有條件下（包括任教的教員須具備准用教員的最低學歷及沒有干犯若干罪行），可獲豁免向教育局申請註冊其教員成為註冊教員。

2.5 教育局表示，為防止不適合或不適當的人士(not a fit and proper person)成為教師，該局在處理申請時規定教師註冊申請人必須申報所有刑事犯罪記錄，包括已失時效的犯罪記錄。該局亦會主動向警務處查核申請人的刑事犯罪記錄，確保沒有遺漏。若發現申請人曾干犯嚴重罪行，該局會拒絕其註冊申請。

2.6 此外，教育局亦透過下列程序，進一步防止不適合或不適當的人士成為教師或繼續執教：

- (1) 該局會透過不同途徑，例如警務處和學校的通報，獲得教師干犯罪行或失德的資料。若發現在職教師干犯嚴重罪行或有嚴重的失德行為²，該局會取消其註冊資格。教師註冊資格一經被取消，該人士便不得在學校（包括補習學校）任教。其教師註冊證亦會被收回。
- (2) 該局規定，學校在聘請教師時須要求應徵者申報所有刑事犯罪記錄及出示教師註冊資格證明文件。同時，在徵得應徵者同意後，學校可向教育局查核其教師註冊資格及有關資料。
- (3) 該局建議，學校（包括補習學校）在聘請僱員（包括教員）時進行「性罪行定罪記錄查核」³，以確定應徵者曾否干犯性罪行。
- (4) 該局設有「電子化服務入門網站」。當學校為新聘任的教師在網站設立戶口後，該電腦系統會自動查核該教師的註冊資格。若該教師的註冊有問題，該系統會要求學校與該局聯絡，以作跟進。此外，該局亦會每三個月把該網站內的教師資料與該局所持有的教師

² 一般而言，以下情況會被視作干犯嚴重罪行或有嚴重的失德行為，教育局會取消事涉教師的註冊資格或拒絕其註冊申請：

- (a) 被定罪及判處監禁（包括緩刑）；
- (b) 干犯罪行後，重犯罪行；
- (c) 被裁定干犯性罪行，尤其是受害人是兒童或其學生；
- (d) 干犯與虐待兒童或性騷擾兒童有關的罪行；
- (e) 涉及嚴重欺詐或賄賂個案；
- (f) 品行對學生的安全及福祉構成嚴重危險。

³ 警務處自二〇一一年十二月實行「性罪行定罪記錄查核」機制，讓機構或企業的僱主在聘請僱員從事與兒童或精神上無行為能力人士有關的工作之職位時，可確定準僱員是否有列表所指明的性罪行之刑事定罪記錄。機構或企業如需聘請僱員，可以在準僱員同意的情況下，請他向警務處提出「性罪行定罪記錄查核」申請。在獲得準僱員授權後，該機構或企業可致電自動電話查詢系統，收聽查核結果。

註冊資料進行核對；若發現有問題，會與學校跟進。

- (5) 學校必須每年將受僱於該校任教的教師之資料（包括教師的註冊編號）悉數呈交該局備查。
- (6) **資助學校**在聘任教師後須向該局遞交聘任表格，學校須在表格內填寫教師的註冊資料。該局在核實有關資料後，才會發放教師的薪酬。

處理索取教師註冊資料的要求之程序

處理程序

2.7 在收到索取註冊教師名單或查詢個別教師的註冊資料的要求時，教育局會按照《私隱條例》及政府的《公開資料守則》中有關披露個人資料的原則（下文**第 2.11(1)及(2)段**）作出考慮。若索取資料的要求未能符合該些原則，該局會拒絕提供資料。

統計數字

2.8 二〇〇九年一月至二〇一四年八月期間，教育局共接獲 231 個來自公眾人士或學校的索取全港註冊教師名單或個別教師註冊資料的要求，詳情如下：

索取的 人士 / 機構		索取全港註冊 教師名單的個案			索取個別教師 註冊資料的個案		
		宗數	提供 名單	不提供 名單	宗數	提供 資料	不提供 資料
(1)	公眾人士	3	0	3	15	0	15
(2)	學校	0	0	0	213	213	0
(3)	總數	3	0	3	228	213	15

2.9 就以上的索取名單／資料要求，教育局向本署補充：

- (1) 提出要求的公眾人士包括：個別人士、傳媒及學校以外的其他組織。
- (2) 上列 213 宗由學校所提出的索取個別教師註冊資料的

要求都是：學校在聘請新教師時，已取得應徵教師的同意，教育局才披露該些教師的註冊資料。

2.10 本署已審研上列 15 宗由公眾人士所提出的索取個別教師註冊資料的要求之檔案。本署發現，當中大部分是由傳媒提出的要求，主要查詢某些涉嫌或已被證實干犯性罪行的教師是否已被取消註冊資格，以及教育局有何跟進行動。檔案顯示，就該些索取資料的要求，教育局一律拒絕披露事涉教師有否被取消註冊資格。至於其餘數宗由業界組織或個別人士提出的索取資料的要求，教育局經考慮後最終亦沒有向他們提供相關教師的註冊資料。

教育局的解釋

2.11 教育局解釋，過往曾有公眾人士要求索取註冊教師名單，該局基於以下理由拒絕了他們的要求：

- (1) 該局曾徵詢律政司的法律意見。該司表示，由於教師註冊資料涉及有關人士的個人資料，根據《公開資料守則》第 2 部第 2.15 段，該局可考慮拒絕披露有關資料，除非索取資料的要求能符合以下條件的其中一項：
 - (a) 披露該些資料符合蒐集資料的目的；
 - (b) 資料所述的當事人或其他合適人士已同意披露資料；
 - (c) 法例許可披露資料；
 - (d) 披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害。

該局認為，披露註冊教師名單的要求並不符合(a)至(c)項所述的條件。至於(d)項所述的情況，由於該局現行的教師註冊制度已有適當的機制防止不適合或不適當的人士成為教師，以及撤銷有嚴重失德或干犯嚴重罪行的教師的註冊（**第 2.5 至 2.6 段**），故該局不認為披露註冊教師名單可達致的公眾利益會超過可能造成的傷害或損害。

- (2) 律政司亦指，由於教師註冊資料涉及個人資料，該局須遵守《私隱條例》中保障資料的「第3原則」，即如無資料當事人的同意，其個人資料不得用於新目的。新目的是指下列目的以外的任何目的：
 - (a) 在收集該資料時擬將該資料用於的目的；或
 - (b) 直接與(a)項提述的目的有關的目的。
- (3) 《教育條例》並沒有賦予該局公開註冊教師名單的權力。

2.12 就第 2.11(1)(a)及(2)段，教育局不認為披露註冊教師名單符合當初向教師蒐集其資料的目的，理由是該局在「教師註冊申請須知」所列明的個人資料用途並不包括向公眾披露資料。該些列明的用途包括：

- (a) 處理該項申請；
- (b) 就有關申請與相關的其他政府部門／決策局及／或政府以外的組織核實資料；
- (c) 教師註冊；
- (d) 提供教育服務；
- (e) 進行研究及編製統計資料，以便規劃教育服務；
- (f) 處理有關教育專業人員發展的事宜；
- (g) 執行《教育條例》及《教育規例》。

2.13 就第 2.11(1)(d)段，教育局亦表示，不公開註冊教師名單不會令公眾利益有任何損害，反之，若純粹為增加透明度而公開名單，可能會造成以下問題：

- (1) 根據《私隱條例》，未得資料當事人同意，該局不可披露任何教師的個人資料。若該局公開有關資料，可能會引起法律訴訟。即使該局嘗試徵詢所有已獲註冊的教師之同意，由於以下原因，最終可公開的註冊教師名單亦會是不完整的：
 - (a) 檢定教員的註冊資格是終身持有的（第 2.2

段)。現時全港約有 130,000 名檢定教員，當中不少已離職，該局不可能根據他們起初在註冊申請表內所提供的通訊資料成功聯絡上他們全部；

- (b) 該局估計，即使能聯絡上所有註冊教師，當中也必有一定數目的教師不會同意該局公開其註冊資料。
- (2) 准用教員如轉往另一所學校任教，其原先的准用教員許可證會自動失效，新僱用他的學校須為該教員重新申請註冊成為准用教員（**第 2.3 段**）。換言之，對准用教員來說，公開其教師註冊資料等同公開其就業情況。該做法是否屬於侵犯私隱，仍需斟酌。
- (3) 註冊教師名單只包括已獲註冊的教師，不包括已遞交申請但未完成註冊程序而又已開始在學校任教的教師（**第 2.4 段**），亦不包括根本無須在教育局註冊的非教學職員（例如：課外活動導師、教學助理、學生輔導員等）。該局認為，由於家長未必了解《教育條例》對上述各類職員是否有註冊要求，以及各類職員的實際職位和職務，披露註冊教師名單很可能會引起家長誤解，令他們誤以為部分在學校任職的人士是「無牌教師」。

私隱專員公署的意見

2.14 就教育局若公開註冊教師名單會否違反《私隱條例》的問題，私隱專員公署向本署提供了以下意見：

- (1) 資料不論是由資料當事人提供抑或是從其他途徑搜集得來，只要從該項資料可直接或間接地確定有關人士的身份，而該項資料的存在形式令予以查閱及處理是切實可行的，該項資料便屬於《私隱條例》下所訂的「個人資料」，受法律保障。資料使用者在考慮披露該項資料時，必須遵守《私隱條例》的規定。
- (2) 因此，即使「已獲教育局註冊」這身份是由教育局賦予教師，在結合個別相關教師申請時所提供的姓名及有關資料後，便可從該項資料直接地確定有關人士為

已註冊教師的身份。故此，該項資料屬教師的個人資料。在考慮披露該項資料（即某教師是否已獲教育局註冊）時，教育局必須按《私隱條例》的規定處理。

根據《私隱條例》的保障資料「第 3 原則」，如無資料當事人的訂明同意，其個人資料不得用於蒐集資料原來目的以外的新目的（**第 2.11(2)段**），除非《私隱條例》所訂明的豁免條文適用⁴。

- (3) 《教育條例》並沒有賦權教育局公開註冊教師名單。
- (4) 若教育局沒有徵得該些教師的同意便披露該資料，那是否屬違反《私隱條例》的保障資料「第 3 原則」，**則須視乎每宗個案的情況而定**，當中必須考慮披露該資料的目的可否被視作直接與蒐集該資料時擬用於的目的有關。

2.15 此外，私隱專員公署亦表示，若教育局只披露諸如某學校的教師是否全部已獲註冊或該校有多少名准用教師等概括統計資料，但不包括教師的姓名，則按理不應視為披露教師的個人資料。

⁴ 《私隱條例》第 58 條訂明為罪行的防止或偵測、犯罪者的拘捕、檢控或拘留、不合法或嚴重不當的行為、或不誠實的行為或舞弊行為的防止、排除或糾正（包括懲處）等的目的而使用個人資料，而遵守保障資料「第 3 原則」相當可能會損害該目的，則該資料獲豁免不受該條文所管限。另外，《私隱條例》第 61 條訂明向從事新聞活動的資料使用者披露個人資料，而有合理理由相信發表或播放該資料是符合公眾利益，則該資料獲豁免而不受保障資料「第 3 原則」的條文所管限。

3

公眾意見

3.1 除了探究教育局拒絕公開註冊教師名單的理據是否充分，本署亦搜集了一些教師、校長、家長及其他人士對公開註冊教師名單的看法和意見（**第 1.5 段**），以了解各持份者的關注。

3.2 在調查期間，本署收到共 23 份書面意見：

提供意見的人士 / 機構	數目
家長	3
家教會	4
教師／教師組織	6
校長／校長組織	2
辦學團體	5
個別人士	4
總數	24 （註）

（註：其中一名提供意見的人士既是家長，亦是教師。）

3.3 另外，本署亦與一具代表性的教師組織，以及數個校長組織的主席進行了會面，聽取他們的意見。

支持公開註冊教師名單的意見

3.4 支持公開註冊教師名單的家長、教師、家長／教師組織和個別人士認為，家長和學生作為教育服務的持份者，理應對註冊教師名單有知情權，他們應可自由查核個別教師是否已獲註冊資格。

3.5 上述支持者亦普遍認同，教師的個人私隱應受尊重和保障，不過，若因此而否定公眾的知情權，便屬不合理。再者，其他多個專業例如醫生、律師、護士及社會工作者等均有公開其註冊成員的名單予公眾查閱。教師長時間接觸學生，對學生的學習和成長有莫大的影響，教師的註冊資料沒有理由不公開。

3.6 該些支持者並指出，公開註冊教師名單可帶來以下的好處：

- (1) 鼓勵業界自律，嚴守已獲註冊的教師才可在學校任教；
- (2) 讓公眾協助監察，進一步保障學生的利益；
- (3) 可鼓勵未獲師資培訓資歷的教師考取相關資格，有助提升教師行業的整體水平；
- (4) 讓家長有多一個指標衡量學校的教學質素，為子女挑選學校時更有保障。

反對公開註冊教師名單的意見

3.7 反對公開註冊教師名單的教師、校長、教師／校長組織和辦學團體則提出，根據現行法例（即《教育條例》及《私隱條例》），教師無須公開其註冊資料，而教育局亦未獲授權公開。

3.8 該些反對者表示，當初教師向教育局申請註冊時並未獲告知其註冊教師的身份會被公開。教育局若未徵得他們的同意便公開註冊教師名單，便屬侵犯他們的私隱。此外，反對者亦擔心，名單一旦公開，便可能會出現下列問題：

- (1) 公眾若可查閱註冊教師名單，便會進一步要求公開教師其他的資料，例如他們的學歷和執教年資、教師是否專科專教等；沒甚必要的查詢會接踵而來，沒完沒了。
- (2) 教育局所持的註冊教師名單不包括已遞交申請但未完成註冊程序而又已開始在學校任教的教師（**第 2.4 段**），亦不包括根本上無須向教育局註冊成為教師的非教學職員（**第 2.13(3)段**）。由於家長未必了解《教育條例》對各類學校職員的註冊要求，以及各類職員的實際職位和職務，披露註冊教師名單很可能會引起家長誤解，令他們誤會部分在學校任職的人士是「無牌教師」。
- (3) 若註冊教師名單公開，公眾便可計算出任何一間學校

檢定教員與准用教員的比例⁵，甚至按此衡量學校的水平，批評學校的管理和教學方式。

- (4) 非檢定教員（例如未有師資培訓資歷的准用教員）可能被標籤為次等，對他們構成壓力。

3.9 上述反對者亦認為，要求公開註冊教師名單給公眾查閱的理據並不充分，原因包括：

- (1) 現行的制度和程序已足夠保證所有在學校任教的教師皆是註冊教師，家長應信賴教育局及學校可做好把關的角色。
- (2) 若家長或公眾人士有充分理由需要查核個別教師的註冊資料，可直接向聘用該些教師的學校查詢。因此，教育局沒必要公開註冊教師名單。

教育局即使最終決定公開註冊教師名單，亦應只限於披露教師的姓名及註冊編號。

⁵ 檢定教員和准用教員在申請註冊要求的主要分別，在於前者必須具備師資培訓資歷，後者則不須（第 2.2 至 2.3 段）。

4

本署的評論及建議

緒言

4.1 本署明白，礙於法例所限，教育局現時難以公開註冊教師名單。而對於把該名單公開，部分人士目前亦仍有所顧慮。不過，教師是否符合基本資格執教，實關乎所有學校、學生及家長的切身利益，教育局理應支持公共行政須公開透明的大原則及尊重公眾的知情權，積極推動公開註冊教師名單，並讓公眾參與監察教師資格。在達致全面公開註冊教師名單前，該局亦應開始放寬處理索取個別教師註冊資料的要求。本署的論點詳述如下。

教育局應探討如何可達致教師專業資格透明公開

4.2 上文第 2 章已說明，註冊教師名單所載的是教師的個人資料，因此教育局必須按《私隱條例》的保障個人資料原則決定可否披露（**第 2.11(2)段及第 2.14(1)及(2)段**）。此外，《教育條例》亦沒有賦予教育局權力公開註冊教師名單（**第 2.11(3)段及第 2.14(3)段**）。因此，教育局在現行法例的規限下拒絕公開註冊教師名單讓公眾查閱，是依法辦事。

4.3 不過，政府設立教師註冊制度，目的不外是為確定學校所聘用的教師具備相關資格，從而確保由他們施教的學生獲得適當及有質素保證的教導。既然教師有否註冊關乎所有學校、學生及家長的利益，公眾要求對註冊教師名單有知情權，實屬合情合理。道理就正如獲食物及環境衛生署簽發食肆牌照的食肆必須將牌照張貼在當眼處讓公眾查閱一樣，都是為保障公眾的權益，尊重及彰顯市民的知情權。

4.4 至於教育局指稱，現行的教師註冊制度已有適當的機制防止不適合或不適當的人士成為教師，以及撤銷有嚴重失德或干犯嚴重罪行的教師的註冊，故並無需要披露註冊教師名單（**第 2.11(1)段**），本署對此不敢苟同。事實上，在現有制度下，教育局能夠保證的，只是不適合或不適當的人士不會獲得註冊教師資格。該局根

本上無法完全杜絕該等人士（包括未有獲得註冊教師資格的人士）獲學校聘用執教。

4.5 儘管教育局有就學校聘用教師的安排作出了多項規定和建議（**第 2.6 段**），而本署亦相信本港大部分學校都遵守規定，不會肆意聘用沒有註冊的教師，或包庇失德或干犯罪行的教師，但個別學校未有遵從該些規定和建議的情況並非沒有可能，例如：

- (1) 由於行政上的疏忽，校方沒有查核應徵者的註冊資格證明文件，亦沒有向教育局查核其教師註冊資格，因而聘用了未經註冊或已遭取消註冊資格的教師；
- (2) 在教師人手短缺時為求行政方便，校方聘用相熟但未獲註冊人士暫時執教；
- (3) 校方沒有或遺漏向教育局呈報聘任教師的資料，令局方無從核對；
- (4) 為免影響學校聲譽，校方沒有向教育局通報教師干犯罪行或失德的情況，局方因而無從考慮撤銷該教師的註冊資格。

4.6 本署認為，公開註冊教師名單會有利於防止上列的流弊，以及讓公眾參與監察。

4.7 就本署在第 4.4 至 4.6 段的看法，教育局回應指：聘請未經註冊的教師須負上刑事責任，因此，學校不會鋌而走險。該局並指稱，根據其記錄，以往出現問題的極少數個案，全是因為學校誤解申請註冊的程序和規定才會延誤遞交申請表，並非由於學校故意聘用沒有註冊的教師。該局重申，現時由該局及學校把關的機制已能有效確保學校聘用的教師符合註冊要求，故並無需要公開註冊教師名單，讓公眾參與監察。

4.8 然而，本署留意到，過往確曾出現有教師涉嫌向校方訛稱沒有刑事記錄因而獲得聘用的個案。再者，教育局所稱的「極少數個案」實只涵蓋已曝光的問題個案；至於尚未被發現的問題個案到底有多少，性質是否嚴重，該局無從知曉。該局指由該局及學校把關的制度行之有效，本署認為此說值得商榷；公開註冊教師名單，讓公眾協助監察，舉報涉嫌有問題的個案，以進一步保障公眾利益，方為最穩妥的做法。

4.9 教育局目前未獲法例賦權公開註冊教師名單，實在是既有的

不足。然而，該局安於現狀，不願探討改善方法以彰顯公眾知情權和加強監察教師註冊的情況，未免不符現今公共行政趨向公開透明的要求。

4.10 一個較簡單的方法是先嘗試取得現有教師的同意(儘管未必能即時全數獲得(第 2.13(1)段))，以及在作新註冊時於「個人資料用途」一欄加設「向公眾提供教師註冊資料」，讓公眾先可查閱部分教師的註冊資料，並最終透過修訂法例，令註冊教師名單得以全面公開。至為重要的是：該局雖然了解業界部分人士對公開註冊教師名單的看法，但似乎忽略了市民大眾的意見。本署認為，該局應率先就公開註冊教師名單這議題進行廣泛公眾諮詢或民意評估，以確定市民大眾對公開名單的訴求，然後視乎結果考慮下一步的部署。

4.11 至於反對公開註冊教師名單的人士(包括一些教師)擔心，在公開該名單後，公眾會要求公開更多資料，甚或會利用所得資料月旦學校的管理和教務，以及會誤解有些在學校工作的人員是「無牌教師」(第 3.8 段)，本署認為，該些人士所擔憂的問題實非不可能解決：

- (1) 擬議公開註冊教師名單的目的，是讓公眾知悉教師是否已獲註冊，即是否已經達到教育局所規定的基本教學資格，而非讓公眾進一步仔細地審評教師的資歷和教學水平；假若日後有人要求教育局公開更多資料，除非他們能夠提出充分理據，否則該局大可根據《私隱條例》予以拒絕；
- (2) 雖然初期或會有個別市民對教師註冊的範圍或意義有所誤解，但只要加以解釋，問題便不會持續。教育局不應因噎廢食，就公開註冊教師名單一事裹足不前。

4.12 總言之，本署難以認同公開註冊教師名單會對個別教師或業界造成任何實質的損害或不能解決的問題；反之，公開該名單不但是彰顯公眾的知情權，進一步保障學校、學生及家長的利益，更可鼓勵業界加強自律，嚴守獲註冊的教師才可在學校任教的規定。再者，現時其他多個專業團體都有公開其註冊成員的名單讓公眾查閱(第 3.5 段)；為人師表同樣是崇高的職業，註冊教師的身份又何須諱莫如深？本署認為，教育局應積極跟進這議題，而首要工作是進行廣泛公眾諮詢或民意評估，以確定市民大眾對公開註冊教師名單的訴求。

教育局應開始放寬考慮與索取資料者的切身利益有關的要求

4.13 從上文第 2.8 段第(1)項、第 2.9(1)段及第 2.10 段，以及第 2.6(2)段及第 2.9(2)段可見，就處理個別公眾人士或學校索取個別教師註冊資料的要求，教育局現時採取以下的做法：

- (1) 若沒徵得有關教師的同意，又或索取資料者未能提出該局認為充分之理據，該局會拒絕任何公眾人士（包括傳媒）索取資料的要求；
- (2) 在聘請教師時，學校亦一律須要先取得應徵教師的同意，始能向教育局查核該教師的註冊資料。

4.14 本署認為，該局上述做法雖是合法，但並不合乎情理。

4.15 教育局解釋，由於當初向教師蒐集其資料的目的（即是該局在「教師註冊申請須知」所列的個人資料用途）並不包括向公眾披露資料（**第 2.12 段**），故若未徵得有關教師的同意，該局便不能向任何公眾人士或機構，包括考慮聘請該些教師的學校，提供教師的註冊資料。

4.16 然而，《私隱條例》保障資料「第 3 原則」的相關條文及私隱專員公署所提供的意見（**第 2.14(4)段**）顯示，教育局向個別人士／機構只是披露某教師是否已獲註冊，並不一定屬違反《私隱條例》。每宗個案須視乎情況而定，當中須考慮披露資料的目的可否被視作直接與收集該些資料時擬用於的目的有關。

4.17 本署認為，對於學生家長或考慮聘請教師的學校而言，有關教師是否已獲教育局註冊，實在關乎該些家長／學校的切身利益。該些家長／學校要求查核有關教師的註冊資料，屬合情合理。教育局向他們提供有關教師的註冊資料，讓他們知悉該些教師是否已獲註冊，具備基本資格提供教育服務，按理亦可視為直接與該局收集教師資料時擬用於的目的有關（**第 2.12 段第(c)及(d)項**）。況且，對考慮聘請教師的學校而言，他們之所以向教育局查核應徵者的註冊資料，正正就是要滿足法例要求，確定他們聘請的教師已符合註冊資格執教，這根本就是設立註冊制度的意義所在。教育局現時規定學校必須先徵得應徵者同意才向校方提供後者的註冊資料，未免是與設立註冊制度的目的背道而馳。

4.18 有鑑於此，本署認為，儘管現有法例是有一些規限（**第 4.1 段**），教育局實有必要檢討其目前處理個別公眾人士或學校索取個別教師註冊資料的要求之做法，尤其需要就何謂「充分理據」制訂具體及清晰的標準（**第 4.13(1)段**）。本署認為，若該些要求是關乎索取資料的人士／機構之切身利益（例如上段所述，索取資料者是與教師的教學資格直接有關的持份者），教育局應放寬考慮他們的要求可否被視作直接與收集教師資料時擬用於的目的有關，然後決定是否向他們提供所需資料。如有疑問，該局應徵詢法律意見再作定奪，而大前提應是盡可能提供所需資料。

建議

4.19 綜合上文所述，申訴專員敦促教育局：

- (1) 檢討現行處理公眾人士／機構所提出的索取個別教師註冊資料的要求之做法，包括就何謂「充分理據」制訂具體及清晰的標準，以放寬向關乎其切身利益的人士披露資料（**第 4.17 及 4.18 段**）；
- (2) 就公開註冊教師名單進行廣泛公眾諮詢或民意評估，以確定市民大眾的訴求；若結果顯示公眾普遍要求公開註冊教師名單，該局便應從速考慮修訂相關程序和法例，以落實措施（**第 4.10 及 4.12 段**）。

鳴謝

4.20 本署進行調查期間，獲教育局通力合作，私隱專員公署亦不吝賜教。申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/365

二〇一五年三月