

立法會保安事務委員會  
二零零零年十一月十一日星期六

建議中的智能式身分證

香港特別行政區個人資料私隱專員  
劉嘉敏

香港特別行政區政府所構思的新身分證不單可用作識別個人的身分，並且可作其他增值用途。這些用途旨在提升政府服務的效率，同時亦為市民帶來好處，例如方便使用及易於查閱當中的資料。這顯示新身分證會載有相當數量的個人資料，例如可獨一無二識別有關個人的生物特徵資料，以及用以支援各有關用途的其他個人資料。由於新身分證將各項個人資料集中於一張咭上，而其中更有些可能是敏感性的資料，故可能引致資料私隱問題。本人會在文中簡要地檢討這些問題。

身分盜用

在這個資訊年代，在申請和提供服務方面，由於程序日趨自動化及人與人直接接觸的機會日漸減少，正如美國的情況一樣，利用偷來或已遺失的身分證明文件盜用他人身分的問題會變得日益嚴重。在美國，隨著互聯網及電子商貿的來臨，盜用身分的情況正急劇上升。

資料集中、敏感性及查閱問題

由於新身分證具備可支援其他用途的功能，故可視為一個綜合性的個人檔案。身分證的可懼性除為持證人帶來方便之外，許多人亦因此而可取用當中的個人資料，從而削弱了個人資料及私隱的保障。身分證內的大量資料亦有可能引致“改變用途”(function creep) 的情況，即當中的資料可能被使用於原本收集目的以外

的其他目的。在政府活動中，“改變用途”的情況可能基於公眾利益而趨於合理，例如罪行的偵測及社會福利詐騙等。如個人資料其後被使用於原本收集目的以外的其他目的，則這情況可能構成或可視為侵犯個人資料私隱。

我要指出的相關一點，就是自政府公布了這項重要的新措施後，市民對這項措施可能對私隱構成威脅深表關注，包括有輿論批評這項措施或會引致社會上的監視行為漸趨增加。基於上文所述的關注，本人認為在新身分證系統的策劃、設計及實施過程中，有關當局必須對以下各點加以考慮：

1. 必須進行**私隱影響評估(PIA)**，有關評估應是策劃及發展階段不可缺少的一部分，藉以評估有關活動或建議對個人私隱所造成的實際或可能影響，以及研究可用以減輕有關不良影響的方法。

經過公署不斷與香港特別行政區政府對話，政府最近已委託顧問公司，就智能式身分證進行初步私隱影響評估，以期將充分的私隱保障措施納入有關係統內。本人對這項顧問研究的結果及建議，以及政府對有關建議的意見深表關注。

本人亦注意到政府已向立法會保證“當局會採取一切所需措施，確保市民保護個人資料私隱的權利會依法受到保障”，以及會在新身分證計劃的各個階段進行額外的私隱影響評估。

2. 在新身分證的設計及實施過程中應考慮下述**私隱及公平資訊措施原則**，以提供現代社會所需的資料保障措施：

**公開**

在使用身分證時，市民應得悉他們的固有權利、身分證內藏甚麼資料，以及該等資料會如何使用。

**資料自決**

市民應得悉身分證的每一用途所涉及的個人資料及誰人可取用該等資料。

## 得悉所需資料 及可作出選擇

由於私隱是一項十分個人的事，故在適當情況下，市民應有權從所提供的其他用途中作出選擇。換句話說，市民應可自願選擇是否採用新身分證所提供的用途。

## 不歧視

身分證所載的資料不能限制政府為市民提供的服務或成為他們取得所需政府服務的條件。透過身分證所提供的服務應涵蓋政府所提供的全面服務。不過，雖然市民可自願選擇新身分證所提供的用途，但如選用的話，則可為持證人帶來某些好處，例如可在辦公時間外查閱資料等。

## 保安

為確保資料的機密性、完整性及準確性，當局應採取充分的保安措施，包括適當的軟硬件、資料加密法及行政措施，以防身分證內藏的資料及有關用途的資料庫中的個人資料受到未經准許的或意外的查閱及披露所影響。

## 查閱及改正 資料的權利

應向市民提供設施，讓他們查閱、列印及詮釋他們身分證內的資料及有關用途的資料庫中的個人資料，並且在適當情況下可要求改正有關資料。

3. 基於公開原則，政府應考慮制訂各種機制，進一步加強市民對智能式身分證所提供的用途的信任和信心。

其中一項適當的措施，就是我們強烈建議應基於私隱及公平資訊措施原則制訂一套行政**實務守則**，就身分證內及其他用途的資料庫中的資料的收集、保留及使用（包括披露），為政府各個部門提供具體及清晰的指引。

本人歡迎政府與個人資料私隱專員公署攜手合作制訂此實務守則。根據《個人資料(私隱)條例》的規定，公署有權就某行業、專業或任何活動，獨自或聯同其他機構制訂、批核及實施實務守則。

總括來說，本人會繼續監察這項與全港市民息息相關的重要措施的進展情況，並且與香港政府保持聯絡，以確保市民的資料私隱得到充分的保障。

**個人資料私隱專員公署**  
**二零零零年十一月八日**

*a:\ETSE\nov00\LegCo-ID\wchan*

*U:/kitty/LegNovCh.doc*