

立法會《2001年人事登記(修訂)條例草案》委員會

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<p>1. 建議的與出入境事務無關的用途並非真正可自行選擇</p> <p>1.1 駕駛執照功能 -</p> <p>— 強制改為電子化執照</p> <p>— 警方可能全面以聯機方式，查核資料 (《人事登記規例》第 11 條沒有豁免塑膠執照的持有人)</p>	<p>— 駕駛執照的用途，與其他初期推出的與出入境事務無關的用途一樣，可供市民自行選擇。市民可隨意選擇申請及使用現行的塑膠執照。</p> <p>— 事實上，在運輸署後端電腦系統儲存駕駛執照記錄的安排並無改變，這些記錄現已儲存在運輸署的後端電腦系統內。引入智能式身分證後，市民可使用電子證書，安全穩妥地在網上查閱他們在運輸署後端電腦系統內的駕駛執照記錄。</p> <p>— 關於警方查核資料方面，按照警方現時的一貫做法，他們會在有需要時聯絡指揮控制中心，以核對運輸署後端電腦系統的記錄。隨着運輸署的後端電腦系統及警方的通訊系統分別於二零零四年和二零零六年初提升後，警方在有需要時，可直接接達運輸署的後端電腦系統查核駕駛執照資料。日後警方為執行交通法例所獲取的資料不會較現時為多，以及在甚麼情況下需要查核資料，亦</p>

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
	不會與現行做法有別。
<p>1.2 香港郵政數碼證書</p> <p>— 資訊科技及廣播局和香港郵政擬建立的“深層基礎建設”是由政府作為唯一提供數碼簽署的機構。若有多個不同的簽發機構，則私隱受到侵犯的危險會較少。</p> <p>— 若強制規定在其他事項使用數碼簽署(例如：網上更改地址)，則市民並非可真正自行選擇是否申領數碼證書。</p>	<p>— 智能式身分證平台初步是為政府用途而設，因為我們明白在實施初期，把商業機構所提供的用途儲存在智能式身分證，會令市民不安。我們會考慮在得到市民廣泛支持時，容許把香港郵政以外的認可核證機關按《電子交易條例》(第 553 章)發出的數碼證書，加入智能式身分證內。我們已向立法會匯報這方面的進展。</p> <p>— 事實上，倘若容許多個數碼證書簽發機構將數碼證書加入智能式身分證內，會有更多涉及保護私隱的問題需要研究。</p> <p>— 關於使用數碼證書的安排，只適用於若干需要符合嚴格認證或簽署標準的網上政府服務。而這項規定是為了保障市民。指市民並非可真正自行選擇是否在智能式身分證加入數碼證書的說法，並不正確。香港郵政和其他認可核證機構所簽發的數碼證書也可在其他媒體使用。市民也可自行選擇透過傳統途徑(例如：櫃檯服務)取得政府服務。因此，在智能式身分證內加入數碼證書的用途，純屬自願性質，選擇與否，都不會受到有差別</p>

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
	性的對待。
<p>1.3 網上更改地址</p> <p>— 顯然市民沒有真正的選擇 暫時只有香港郵政的數碼證書可作此用途。</p> <p>— 若強制執行《人事登記規例》第 18 條關於更新詳情的規定，這項用途也並非真正可自行選擇，因為市民會選擇最方便的方法。</p>	<p>— 「公共服務電子化」計劃的網上更改地址服務，目前只能支援香港郵政發出的數碼證書，但提升功能的工作已進入最後階段，稍後將可支援由另一認可核證機關電子核證服務有限公司發出的數碼證書。無論如何，智能式身分證只是眾多儲存數碼證書和進行電子交易的媒體之一。市民若要更改地址當然還可使用其他途徑，例如：郵遞、電話通知等。因此並不存在沒有選擇的問題。</p> <p>— 《人事登記規例》第 18 條只要求身份證持有人在有關詳情已不正確或與以前向登記主任提交的資料有別時，向人事登記處報告更正事項(例如：更改地址)。但是，規例沒有訂明以何種方式報告。根據現行安排，身分證持有人可親身或以郵遞方式向登記主任報告其新地址。引入智能式身分證，可為市民提供另一途徑，讓他們可使用數碼證書以電子方式更改地址，選擇與否，純屬自願性質，不會受到有差別性的對待。市民仍有多種選擇，至於他們是否認為網上途徑較為方便，則主要取決於他們的習慣及對電腦的認識。</p>

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<p>1.4 圖書證功能</p> <p>— 無須使用身分證號碼。應把圖書證號碼儲存在證上的另一元件內，既可讓市民無須另備圖書證，又無須擴大身分證號碼的使用範圍，在另一個資料系統使用。</p>	<p>— 圖書證的應用程式將使用身分證號碼與圖書證號碼配對，而不是把圖書證號碼儲存在智能式身分證的晶片內，這樣便無須發展另一套應用程式儲存在身分證內，可節省實施成本和減少遺失身分證對市民造成的不便。如把圖書證號碼存入晶片和日後予以更新，須把入境處和康樂及文化事務署(康文署)的電腦系統連結，費用高昂。而且，若把圖書證號碼儲存在晶片內，市民遺失身分證便須特別前往康文署，獲取新的圖書證號碼存入身分證內。根據我們建議的實施方案，兩個部門無須把電腦系統連結，市民也無須在遺失身分證後到康文署補辦手續。</p> <p>— 若我們把圖書證號碼儲存在智能式身分證內，市民將會因圖書證號碼不能在身分證上顯示而引來不便。市民因此需熟記圖書證號碼或將它記錄在紙上，以供透過電話或互聯網等方式獲取遙距圖書館服務時使用。</p> <p>— 市民可隨意繼續申請和使用現有的圖書證，使用智能式身分證作為圖書證只是一項額外選擇。</p>
<p>2. 沒有就與出入境事務無關的用途進行私隱影響評估</p>	

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<ul style="list-style-type: none"> <li>— 資訊科技及廣播局應就身分證或身分證號碼的每項建議附加用途進行私隱影響評估，並相應修訂《人事登記條例》。</li>   <li>— 私隱影響評估的研究範圍須獲立法會通過。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 入境處就智能式身分證電腦系統進行的第二次私隱影響評估，已考慮到與出入境事務無關的用途的私隱問題，故此，我們無須就此進行另一次私隱影響評估。舉例來說，就智能式身分證電腦系統進行的私隱影響評估，已研究過若加入圖書證用途，讀取及取用儲存在身份證晶片內的證面資料的問題，以及在身分證加入數碼證書的安排。</li>   <li>— 此外，智能式身分證僅為市民提供一項額外選擇，市民仍可繼續以現行方式獲取有關服務。舉例來說，當局仍會發出塑膠圖書證及駕駛執照，香港郵政亦會繼續以電子磁碟(或其他媒體)發出數碼證書。市民的住址如有更改，仍可繼續以郵遞或其他方式通知有關政府部門。智能式身分證僅為與出入境事務無關的用途提供一個運作平台和媒介，而就智能式身分證電腦系統進行的私隱影響評估，亦已研究過這方面的問題。</li>   <li>— 把智能式身分證應用於與出入境事務無關的用途既符合保障資料原則，亦已顧及可能會產生的私隱風險。舉例來說，市民會獲告知儲存在身分證內的資料，以及如何使用這些資料。最重要的是，在智能式身分證加入與出入境事務無關的用途，將由市民自行選擇。</li> </ul>

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<p>3. 私營機構增加使用身分證號碼所帶來的風險</p> <p>— 引入智能式身分證後，可能會導致身分證號碼的收集和保留，以及使用身分證號碼接連機構內部資料的情況大增。</p> <p>— 圖書館可以電子方式取用晶片內的證面資料部份，至於日後可能獲准引入的其他用途，則按每項用途的不同情況而決定。故此，晶片不同部份的保安程度會有所不同，以電子方式取用“證面資料”和使用身分證號碼的情況很可能會激增。</p>	<p>— 個人資料(包括身份證號碼)的收集、保留及使用均受《人事登記條例》(第 177 章)及該條例之下的規例、《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)，以及個人資料私隱專員發出的《身分證號碼及其他身分代號實務守則》(守則)所訂的指引規管。就私營機構使用身分證號碼的情況而言，守則訂明除獲法律授權外，資料使用者不能強迫任何個人提供身分證號碼。引入智能式身分證後，私營機構亦不可違反這些規定。此外，智能式身分證目前只會有政府提供的用途，私營機構並不可取用儲存在晶片內的資料。雖然我們不排除稍後或會在身分證內加入商業機構提供的用途的可能性，但必須得到市民普遍支持，方會考慮。身分證持有人仍可繼續自行選擇是否向私營機構披露其身分證號碼。</p> <p>— 政府部門是否需要以電子方式讀取或取用證面資料，取決於身分證持有人所要求的服務類別。有關部門必須事先得到身分證持有人的同意才可以這樣做。</p>

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
	<p>— 就技術方面而言，只有已獲授權的讀卡設備，才可讀取智能式身分證晶片內的個人資料。同樣，讀卡設備只會讀取儲存於有效身分證的晶片內的資料。採用密匙技術，這種相互認證模式可確保只有獲授權的政府部門才可取用證面資料。故此，在晶片儲存「證面資料」不會導致從「證面資料」部分收集和保留身分證號碼的情況不必要地增加。實施初期，只有康文署可以取用這部份的資料，以作圖書證用途。</p>
<p>4. 立法會未能充份管制這個新身分證計劃擴大範圍</p> <p>4.1 當局只須透過修訂附表 5，便可在身分證 / 晶片內加入新用途，無須獲立法會通過。</p>	<p>— 在智能式身分證加入需要儲存額外資料的新用途時，根本不存在立法會未能充分管制的問題。在建議加入任何與出入境事務無關的新用途之前，當局會先徵詢有關的立法會事務委員會的意見，之後才就修訂附表 5 的建議，展開不否決或不提出修訂即屬通過的議決程序。此外，如要就加入與出入境事務無關的用途修訂相關法例，便要另外進行立法工作。修訂附表 5 須經過立法會不否決或不提出修訂即屬通過的議決程序，因此不會剝奪立法會審議有關修訂的權利。</p>
<p>4.2 人事登記系統資料庫</p>	

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<p>— 有關的人事登記資料可用於藉任何條例授權的用途（新訂第 9 條）—無須根據《釋義及通則條例》第 35 條取得立法會批准，而立法會只可根據《釋義及通則條例》第 34 條不予批准。</p> <p>— 根據披露人事登記系統資料庫內資料詳情的新訂細則，只須獲政務司司長書面批准（新訂第 10 條），便可披露有關詳情，完全無須經由立法會審議。</p>	<p>— 新訂第 9 條的目的，是限制使用或披露根據《人事登記條例》收集的資料於數個預先界定的情況，並且將未獲授權處理這些資料定為罪行。其中一個情況是，使用人事登記資料必須事先經法例許可或授權。目前沒有這樣清晰明確的條文，因此新訂第 9 條有助保障私隱。</p> <p>— 將來如要制定新法例，讓其他目前未獲許可的部門也可使用有關資料，當局須取得立法會批准。</p> <p>— 新訂第 10 條所訂明的並非新的披露細則—這條文已在現行的《人事登記規例》第 24 條訂明。我們決定把規例第 24 條，從附屬法例轉移至主體法例內，是因為私隱影響評估顧問建議提升該條文的地位。這可視為在《個人資料（私穩）條例》以外的第二層保障，確保人事登記資料得到保障。</p>
<p>4.3 一些新用途無須經過任何立法程序</p> <p>— 如果卡上沒有附加資料，便無須修訂附表 5</p> <p>— 加入駕駛執照及圖書館用途須同時修訂其他規例純屬巧合</p>	<p>— 只須在智能式身分證內儲存附加資料時，才需要修訂附表 5。如有需要，加入與出入境事務無關的用途的相關法例會予以修訂。不同的用途在性質上可能有別，而所涉及的法律架構亦不盡相同，故須個別考慮。例如：加入駕駛執照用途須修訂《道路交通條例》（第 374 章），以取消身分證持有人在駕駛時須攜帶</p>



Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<p>— 網上更改地址的用途是否需要經過立法程序</p> <p>— 如果只須披露人事登記資料，政務司司長可予以授權</p> <p>— 根據《釋義及通則條例》第 35 條，是否所有用途均須經立法會批准</p>	<p>實質的駕駛執照的規定；而加入圖書證用途則須修訂《圖書館規例》(第 132AL 章)，以確認智能式身分證可用作圖書證。至於網上更改地址，由於《電子交易條例》(第 553 章)已訂明使用該條例下發出的認可證書作出的數碼簽署在法律上有效，因此無須特別為加入這用途修訂法例。</p> <p>— 基於上述原因，我們認為在晶片加入附加資料或有需要修訂相關法例時，才須經過立法程序。</p> <p>— 在授權披露人事登記資料時，政務司司長已充分考慮《個人資料(私隱)條例》的規定，將來亦會如是。</p> <p>— 如加入與出入境事務無關的用途而需要修訂相關法例，須獲立法會批准。倘若須在晶片儲存附加資料，亦須修訂附表 5。在這兩種情況下，我們會徵詢有關立法會事務委員會的意見，並把建議的修訂提交立法會審議。加入任何與出入境事務無關的用途均會徵詢立法會，不會忽略議員的意見。</p>
<p>4.4 合法取覽卡上資料</p> <p>— 任何經行政長官批准的“獲授權人士”(新訂規例第 11A 條)均可使用讀卡器查核身分證持有</p>	<p>— 現時，只有入境處人員及警務人員有權在街上查閱身分證。然而，我們有需要讓行政長官靈活應變，指令</p>

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<p>人的身分，這方面顯然無須經立法會審議(新訂規例第 11A(4)條)。</p>	<p>其他“獲授權人士”(執法人員)執行相同職務，使行政長官能夠迅速有效地處理緊急情況(例如大量非法入境者從外地湧入)。《入境條例》(第 115 章)第 17C(2)(c)條亦訂有類似條文。</p>
<p>5. 其他問題</p> <p>5.1 非公職人士可否使用讀卡器</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 沒有法例禁止其他人從卡內掃描數碼身分證號碼—在技術方面是否可行</li> <li>— 規例第 11A 條的“獲授權人士”可指私營機構</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 未獲授權人士使用自己的讀卡器掃描晶片內的身分證號碼，技術上並不可行，因為其讀卡器不能與智能式身分證相互認證。根據《人事登記條例》新訂第 11 條，未經授權處理詳情(包括不合法取覽、儲存或披露詳情)即屬違法，可處第 5 級罰款及監禁 2 年。</li> <li>— 新訂規例第 11A 條的原意，是闡明只有入境處人員和警務人員可在有理由懷疑任何身分證持有人的身分的情況下，核實持證人的指紋。為應付緊急情況(例如大量非法入境者從外地突然湧入)，故建議行政長官可在有需要時，靈活應變，指令其他“獲授權人士”執行上述工作。“獲授權人士”原意是指執法人員。私營機構不會獲賦予這些權力。</li> </ul>

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<p>— 由於身分證號碼可掃描，將會引致大量保留身分證號碼及內部使用身分證號碼的情況</p> <p>— 禁止改動身分證內容，但不禁止讀取有關資料</p>	<p>— 正如上文第 3 項所述，只有內置適當密匙的獲授權讀卡設備才可讀取智能式身分證晶片內的個人資料。任何人如欲讀取資料，須先取得政府的批准和持證人的同意。此外，在收集、儲存及 / 或使用個人資料時必須依法處理，特別是須遵從《人事登記條例》及該條例之下的規例、《個人資料(私隱)條例》和《身份證號碼及其他身份代號實務守則》的規定。除非獲法例批准，否則，資料使用者不得強迫個別人士提供其身分證號碼。</p> <p>— 政府會採用先進的保護資料技術，包括在硬件、軟件和應用層面採取措施，以確保未獲授權人士不能讀取晶片內的資料。除了禁止未獲授權改動身分證內容(新訂規例第 12(1)A 條)外，我們建議在《人事登記條例》加入新訂第 11 條，訂明任何人無合法授權或合理辯解而取覽人事登記資料，即屬違法，可處第 5 級罰款及監禁 2 年。</p>
<p>5.2 個人取覽</p> <p>— 個別人士可否在家中使用讀卡器</p>	<p>— 個別人士可在家中使用智能卡讀卡器，在輸入數碼證書的個人識別密碼核實身份後，讀取或使用其數碼證書。除上述情況外，他們必須到入境處服務站，提供他們的拇指指紋，才可取覽晶片內的資料。家用讀卡器不能執行此功能。</p>

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<p>5.3 保障措施</p> <p>— 保障措施主要針對濫用及保安情況。</p> <p>— 現時並沒有一套全面的法律制度規管這個身份證系統。較佳做法是重新草擬《人事登記條例》，作為規管香港身分證系統各方面事宜的全面法規。</p>	<p>— 這說法並不正確。除現有《人事登記條例》及《個人資料(私隱)條例》所訂明的資料私隱保障措施外，《2001年人事登記(修訂)條例草案》旨在訂立新條文，按需要加強或增補資料保障措施。典型例子是新訂的第9、10及11條，這些條文顯然是為了保障私隱而制定。</p> <p>— 在擬備《2001年人事登記(修訂)條例草案》期間，我們曾仔細研究現有《人事登記條例》及該條例以下的規例、《個人資料(私隱)條例》和《身分證號碼及其他身分代號實務守則》的法律條文。我們亦曾考慮私隱影響評估顧問的建議和個人資料私隱專員的意見。我們認為現時已有一套全面的法律制度，規管身份證系統。我們需要做的是訂立新條文，就以下事項，作出規定：引入智能式身分證所帶來的改變、把與出入境事務無關的用途加入智能式身分證內、在二零零三年進行全港身分證換領計劃，以及制定額外保障措施，更妥善保障資料私隱等。在落實《人事登記條例》的修訂建議前，我們曾向立法會保安事務委員會提交多份文件，解釋修訂建議的架構及涵蓋範圍，我們已全面考慮議員的意見。</p>

Graham Greenleaf 教授的意見	政府的回應
<p>5.4 多用途身分證有以下風險：可能出現多項權利被取消的情況、可能較易被人盜用身分、分開的個人資料集合一起。</p>	<p>— 我們非常重視智能式身分證的保安問題，並已公開承諾會把晶片上的不同用途分隔開，以及不會讓政府部門共用資料庫。為確保新的智能式身分證系統(包括身份證本身)能夠符合最高的保安標準，我們已委託保安顧問研究系統設計。保安顧問已證實，承辦商開發的智能式身分證電腦系統已按照其意見修改，以現今的技術水平來說，最新的系統模式穩妥安全。</p>
<p>5.5 身分證+晶片+數碼簽署可能成為“電腦通行證”：根據法例或基於實際需要，市民可能不得不加入有關用途。</p>	<p>— 不同意。各政府部門並沒有連結他們的資料庫，也不會共用資料。另一方面，市民享有真正選擇權，可決定是否把與出入境事務無關的用途加入其新身分證內，無論選擇如何，都不會受到有差別性的對待。這些由私隱影響評估顧問建議採用的措施，是為了確保假設的情況不會發生。</p>
<p>5.6 香港擴大身分證系統宜審慎行事</p> <p>— 身分證系統在國家控制人口的機制中佔重要一環。在完全民主的政治制度中，擴大身分證系統所帶來的風險較低，因為會訂有較多制衡措施。鑑於中華人民共和國並非民主國家，而香港又非完全民主，而且香港正考慮制定保安法例，該法例的內容對任何身分證系統的真正意義及相關事項可能帶來重大影響，因此，對於任何擴大身分證系統用途的建議，香港須慎重考慮。</p>	<p>— 在實施多用途智能式身分證計劃時，我們會審慎行事。根據現時的計劃，香港的智能式身分證只會用於有限用途。雖然智能式身分證可加入更多增值用途，但我們會事先徵詢立法會的意見。把新用途加入晶片內須修訂法例，以及經由立法會審議。</p>

