

有關“智能式”身份證及 《2001年人事登記(修訂)條例草案》的意見摘要

請參閱後附有關“香港的新身份證：智能卡的優點及風險”(“Hong Kong’s New ID Card: Smart Bits and Risks”)的投影片資料。該份資料亦為本意見書的一部分，並曾於2002年6月22日在香港大學就上述專題舉行的座談會上作簡介之用。有關的重點已綜述於下文各段，但若干進一步的資料則載於投影片內。

1. 建議中與出入境事務無關的用途並非真正自願加入的用途

資訊科技及廣播局是倡議在智能式身份證加入與出入境事務無關的用途的政策局，該局聲稱建議中的所有用途皆屬自願加入的用途。一如在本人擬備的投影片資料中所載，本人認為就每項擬議用途而言，此說法實有可作商榷之處，因為即使市民／消費者表面上選擇不加入新的用途，但他們並不能完全免受該等新用途的影響，他們甚或未有獲得在真正不受影響下作出選擇的機會。把此等擬議用途形容為“半自願”或“仿自願”的用途，將會較為貼切。

1.1 儲存於後端電腦系統的駕駛執照

此用途是強制規定的用途，警方仍有可能會進行全面的查核(《人事登記規例》第11條並未豁免塑膠駕駛執照的持有人，使其免受規管)。

1.2 儲存於晶片內的香港郵政數碼證書

資訊科技及廣播局和香港郵政旨在提供的“深厚的基建設施”，是以壟斷方式由政府向消費者供應數碼簽署設施。缺乏規管不公平營商手法的法例，並不表示政府容許採取該等手法。如有多個服務供應商，數碼簽署對私隱構成的危險將較小。倘在其他範疇強制規定使用數碼簽署(例如在網上多次更改地址)，在智能卡內加入數碼證書用途僅屬“仿自願”的用途。

1.3 作網上更改地址的用途

目前，在網上更改地址須強制使用香港郵政的數碼證書，而智能式身份證將繼續沿用此規定，並只須提供載入數碼證書資料的權標。在資訊科技及廣播局最近就出入境事務無關的用途所發出的文件(2002年6月)中，當局明確否定以個人識別號碼作為使用政府服務的認證方式，並建議以數碼證書作為唯一可被接納的認證方式。此做法顯然未有提供真正的選擇(請參閱上文所述影響)。此外，《人事登記規例》中規定須更新資料(地址、職業、婚姻狀況)的第18條一經實施，此用途亦將成

為仿自願的用途，因為不同方法的使用情況會受到其方便程度所支配。

1.4 作圖書證的用途

一如John Bacon-Shone博士所述，當局根本不需要把身份證號碼用作圖書證號碼。如要提供真正的選擇，便應將圖書證號碼分開儲存於身份證另一組件內，此舉既可省卻另發圖書證的麻煩，又可免卻把身份證號碼的用途擴展至另一資訊系統的危險。

2. 未有就出入境事務無關的用途進行私隱影響評估

入境事務處(下稱“入境處”)已就新智能式身份證內與出入境事務有關的用途取得初步私隱影響評估結果，有關文件的經校訂版本已於最近公開讓市民查閱(網址：www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/fc/esc/papers/esc27el.pdf)。入境處現已發表第二次私隱影響評估報告(已送交立法會參閱，但仍未上存於互聯網)。第一次私隱影響評估顯然未有處理身份證／身份證號碼中與出入境事務無關的用途，據本人所知，第二次私隱影響評估亦未有處理該問題。

資訊科技及廣播局雖倡議在身份證加入與出入境事務無關的用途，但卻沒有就任何擬議新增用途進行私隱影響評估。一如John Bacon-Shone博士在最近舉行的座談會上所述，當局必須就該等用途進行私隱影響評估，以探討其重要性及影響，而資訊科技及廣播局應以入境處為榜樣，就其倡議加入的用途進行私隱影響評估。本人在上文就擬議用途的仿自願性質提出的意見，是私隱影響評估將要解答的眾多問題之一。

本人認為應規定資訊科技及廣播局就其建議為身份證或身份證號碼加入的每一額外用途進行私隱影響評估，並相對應《人事登記條例》作出修訂。此外，私隱影響評估的涵蓋範圍亦須經立法會通過，以確保對所有影響進行詳細的研究。

3. 私營機構及其他機構更多使用身份證號碼所帶來的危險

本港現時蒐集身份證號碼資料的情況，在很大程度上已達到失控的地步(幾乎可就任何自我保護的用途索取該項資料)，就像以之作為機構內部辨別身份的工具一樣。不過，在不同機構之間交換身份證號碼資料方面則須受到限制(此舉通常會被禁止)。以上所述是個人資料私隱專員發出的《身份證號碼及其他身份代號實務守則》規管下的大致情況(請參閱投影片資料)。

智能式身份證將令蒐集及保存身份證號碼資料，並以之用作連接內部架構資料的情況大幅增加，特別是在可利用電子方式更輕易取覽身份證號碼及其他基本身份資料(例如姓名)的情況而言。

資訊科技及廣播局在其就出入境事務無關的用途所發出的最新一份文件(2000年6月)中證實，身份證晶片內將另設一部分空間儲存“身份證證

面資料”(身份證號碼、姓名、出生及簽發資料)，以便圖書館以電子方式取覽該等資料，作為擬議圖書證功能的一部分。“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”。

因此，對晶片的不同部分會作出不同程度的保安安排，以致利用電子方式取用“身份證證面資料”的情況極有可能會大幅增加，因而導致使用身份證號碼的情況更趨普遍。

4. 立法會未能對擴大身份證系統用途一事作出足夠的規管

《人事登記條例》及《人事登記規例》的現有條文及擬議修訂，僅就擴大智能式身份證及其相關號碼和資料庫的用途，賦予立法會非常微弱的規管權。其中的不足之處包括(請參閱投影片資料)：

- * 只要修訂《人事登記規例》附表5而非《人事登記條例》，便可在身份證／晶片加入新的用途。所有用途均無需根據《釋義及通則條例》第35條經立法會正面審批，而只需符合規管效力較低的第34條所訂的不允許規定。
- * 為人事登記資料庫加入新的用途(一如進行第一次私隱影響評估的顧問所堅持，該資料庫的數碼內容在經過擴大後已變得更加吸引)，亦只需符合第34條所訂的不允許規定。
- * 只要獲得政務司司長的書面批准(新訂條文第10條)，便可披露取自人事登記資料庫的新資料，而完全無須經過立法會審議。
- * 倘身份證的新增用途無需使用身份證所儲存的額外資料，便無需修訂附表5，立法會亦因而沒有機會就此進行審議(除非剛巧須就其他法例作出修訂)。
- * 獲行政長官批准的任何“獲授權人士”(新訂規例第11A條)均可利用智能卡閱讀器進行身份核對(包括比較指紋模版)，且明文規定無需經過立法會的審議(新訂規例第11A(4)條)。

總括而言，一旦設立新的身份證系統，立法會對擴大該系統的用途將無從作出監管。本人認為此安排殊不恰當。當局應對《人事登記條例》及《人事登記規例》作出修訂，規定立法會可就上述各項事宜作出適當程度的監管。

當局最好重新草擬《人事登記條例》，使之成為全面監管香港身份證系統各方面事宜的守則。

5. 香港宜審慎處理擴大身份證用途的事宜

身份證系統是國家實施人口管制的機制中一個重要的元素。完全奉行民主政治制度的國家有較大的制衡，可藉以避免出現濫用身份證系統的情況。在該種制度下，擴大身份證系統的用途將帶來較低程度的風險。

當局須考慮的因素包括，香港作為中華人民共和國(下稱“中國”)的一部分，雖然擁有高度的自治，但其政治前途卻非完全掌握在自己的手中。中國並非民主國家，香港亦非完全奉行民主制度，儘管《基本法》訂明香港的政制將逐漸變得更加民主。

在2001年9月11日後，全球各地有關身份證系統的建議反覆多變。香港尚未制定《基本法》所建議的保安法例，但現正考慮進行有關的立法工作。此保安法例的內容，可能會對任何身份證系統的真正意義和影響，以及擴大該系統的用途造成重大影響。

經考慮所有上述因素後，香港似乎應採取非常審慎的態度處理任何擴大身份證系統用途的建議，尤其是將有系統改為以智能卡為基礎的系統，本身已是一項重大的科技及社會變革，有可能帶來現時未能預見的後果及困難。

香港政府現時所提出的建議，是在身份證系統加入眾多具有影響力但未經驗證的元素，使之由身份證號碼、姓名、數碼相片、智能卡、數碼簽署、生物特徵(指紋)及個人識別號碼(作數碼證書用途)組合而成。當局故意未有就該系統的最終用途作出界定，並有意擴大其用途。現在實為當局審慎行事而非進行輕率試驗的時候。

Graham GREENLEAF

香港大學法律系客席教授(2001至02年)

澳洲新南威爾士大學法律系教授

香港的新身份證： 智能卡的優點及風險

Graham GREENLEAF 教授

香港大學法律系

2002年6月22日

身份證系統並非純粹關乎身份證

- 一套身份辨識代號
 - 身份證號碼 + 相片 + 拇指指紋等
- 權標 (身份證)
 - 由身份辨識代號 + 資料 + 資料處理器組成
- 資料庫 —— 人事登記及其他
- 蒐集點
 - 閱讀器 + 提供資料的規定
- 聯繫
 - 不同的權標、資料閱讀器及資料庫之間的聯繫

可支援多種用途的“無聲”身份證

個人資料私隱專員發出的《身份證號碼及其他身份代號實務守則》——
他對《個人資料(私隱)條例》的詮釋

- 可在數個限制條件下**蒐集**身份證號碼資料：
 - 所有與政府的公務往來
 - 任何人在“有需要獲得現時或日後的正確身份資料”的情況下，均可為了避免對持證人或其他人造成傷害而蒐集身份證號碼資料，包括避免對身份證使用者造成重大的損失
- 可能需要以身份證**複本**進行遙距核實身份的工作

“無聲”身份證的用途 (II)

- 身份證號碼可用作任何內部紀錄系統的目錄 —— 是可作多種用途的
內部身份辨識代號
- 倘不同機構以“共同目的”蒐集身份證號碼資料，便可**共用**此方面的資料
(否則通常禁止披露／核對身份證號碼資料，除非獲得個人資料私隱專員批准)
- “智能式”身份證可有助**擴大**所有上述現有用途

和身份證用途有關的問題

- 初步與出入境事務無關的用途是否真正“自願”加入的用途？
- 當局預期會進一步加入何種其他用途？
- 就擴大身份證系統(不僅是身份證)的用途將作出何種規管？
- 可否盡量減輕可支援多種用途的身份證所涉及的風險？
- 是否有充分理據支持接受可支援多種用途的身份證所涉及的風險？

“自願”加入的其他用途？

- “並無任何一項(用途)屬強制性質”(資訊科技及廣播局)
—— 僅指載於身份證的資料
- 儲存於後端電腦系統的**駕駛執照資料**
 - 強制性改用網上執照
 - 以自願性質另行申領塑膠執照
 - 極可能進行全面的網上查核
 - 倘警方持有資料閱讀器，他們會“鍵入查詢還是擦卡查閱”？
 - 《人事登記規例》第11條並未豁免塑膠執照

“自願”加入的其他用途？(II)

■ 儲存於晶片內的**香港郵政數碼證書**

- 在簽發身份證時，市民須選擇是否在晶片內加入數碼證書功能
- “……利用這個……難得機會，建立基建設施”—— 首年更可免費使用
- 不可選擇哪一家公司提供的數碼簽署設施 —— 只有香港郵政提供的服務
- 以壟斷形式利用政府數碼簽署服務作為網際身份證，是否更為危險？

“自願”加入的其他用途？(III)

■ 在網上更改地址

- 目前只能透過香港郵政的數碼證書進行
- 這是否真正的“在不受影響下作出的選擇”？
- 倘執行《人事登記規例》第18條的規定而必須更新地址、職業、婚姻狀況等資料，情況又將如何？
- 《人事登記規例》第18條應否刪去更新大部分資料的規定？

■ 圖書證

- 利用晶片所儲存的香港身份證號碼獲取圖書館服務
- 使用者必須申領塑膠證件，才可免卻在身份證加入此用途

預期出現的改變用途情況

- “晶片的潛在用途很大，而可行的新用途亦不斷湧現”(資訊科技及廣播局)
- 考慮加入的用途包括：使用一般的政府服務、進行電子投票、醫療紀錄及電子錢包
- 晶片具有加入許多其他用途的容量
- 但不少用途均無須在晶片儲存任何額外資料
 - 未有就私營機構的用途實施嚴格的規管
 - 網上蒐集身份證號碼資料將有助進行迅速的監察、核對及保存

對用途的規管：身份證／晶片

- 可在身份證(及晶片)加入新的資料／用途
 - 只需修訂《人事登記規例》附表5
 - 立法會可不予允許(《釋義及通則條例》第34條)
 - 無需經立法會正面審批(《釋義及通則條例》第35條)
 - 請參閱《2001年人事登記(修訂)條例草案》第7、10及21條

對用途的規管：資料庫

■ 人事登記資料庫

- 現時對其他使用者更為吸引
- 在任何條例／規例授權下可作任何用途(新訂條文第9條) —— 只須符合第34條所訂的不允許規定，而無須根據第35條經立法會審批
- 在政務司司長批准下可予披露(新訂條文第10條) —— 是否訂有任何須經立法會審議的程序？
- 受到有關非法取覽的罪行所保障(新訂條文第11條)

對用途的規管：其他用途

- 無須訂立任何法例就身份證／資料庫的部分新用途作出規定
 - 倘不必在身份證加入額外資料，便無需修訂附表5
 - 倘只需披露登記資料，可由政務司司長作出批准
 - 加入駕駛執照及圖書證的用途，亦只~~須~~需要對其他規例作出修訂
 - 是否需要立法才可作網上更改地址的用途？
- 是否所有用途均須根據第35條經立法會審批？

用途：政府人員取覽身份證資料

- 哪些政府人員將擁有資料閱讀器？原因為何？
 - 警務人員、入境事務處人員及“獲授權人士”均可使用資料閱讀器核對身份，包括核對身份證所儲存的生物特徵(指紋)資料(新訂規例第11A條)
 - 行政長官指派“獲授權人士”的安排，將無需經立法會審議(新訂規例第11A(4)條)

用途：其他人士可否取覽身份證資料？

- 非政府人員可否使用資料閱讀器？
 - 法律上並無禁止其他人掃描身份證所儲存的數碼身份證號碼 —— 技術上可行？
 - 規例第11A條容許以私營機構作為“獲授權使用者”
 - 可掃描的身份證號碼將令保存身份證號碼並以之作內部用途的情況大幅增加
 - 禁止改動身份證的內容，但閱讀其內容則不受禁制(新訂規例第14條)
- 個別人士取覽資料
 - 設立服務站，讓個別人士查閱身份證內容
 - 個別人士可否在家中使用資料閱讀器？

用途及保障

- 所作出的保障主要針對使用不當及保安問題，而非限制其用途
 - 《個人資料(私隱)條例》並未填補此漏洞
- 立法會對用途作出的規管有限
 - 無需進行正面審批(第35條)
 - 部分擴大用途的模式並不屬立法會的審議範圍
- 並未就此身份證系統訂立全面的法律架構

理據

- 請參閱立法會參考資料摘要
- 採用**智能式**身份證的理據
 - 防偽及方便
- 採用**可支援多種用途**的身份證的理據
 - “難得機會”
 - “一卡同時具有多種用途”所帶來的方便
 - 香港“不能落後於”其他國家(芬蘭、馬來西亞)
 - 不考慮把身份證與可支援多種用途的證件分開

較長遠的考慮因素

- 並無固有限制：計劃中的“改變用途”
- 可支援多種用途的身份證會帶來較大風險
 - 可能會取消多種權利
 - 盜用他人身份的風險較高
 - 彙集不同的個人資料
- 身份證 + 晶片 + 數碼簽署(數碼證書)：可變成“網際護照”
 - 有關用途或會成為強制性質的用途(透過立法或實際推行)
- 不應忽視強制用途的長遠危險 —— 提高警覺是明智做法