

二零零二年十月十一日會議
呈交予 2001 年人事登記(修訂)條例草案委員會的文件

《2001 年人事登記(修訂)條例草案》

引言

在《2001 年人事登記(修訂)條例草案》提交立法會省覽前，個人資料私隱專員公署(「公署」)曾有兩次機會就建議中的條例草案向入境事務處提出意見，分別是在二零零一年九月，入境事務處曾就當時的草擬委託書擬稿徵詢我們的意見，並在二零零一年十二月，入境事務處亦曾就當時的條例草案擬稿諮詢公署。

2. 在二零零二年七月，2001 年人事登記(修訂)條例草案委員會邀請公署就有關條例草案發表意見，特別是與個人資料私隱保障有關的意見。其後，我們有機會與工商及科技局的資訊科技及廣播科、入境事務處、保安局，以及康樂及文化事務署的代表會面，藉以對智能式身份證中擬設的與入境事務無關的用途作進一步了解。

3. 鑑於條例草案並無顯著提及智能式身份證中擬設的與入境事務無關的用途，故我們在下文的意見會分為兩部分，即與該等擬設的用途有關及與條例草案有關的部分。

擬設的與入境事務無關的用途

4. 就智能式身份證中擬設的與入境事務無關的用途方面，我們只能根據所獲提供的相關資料提出意見。在此方面，公署獲工商及科技局告知在目前階段，智能式身份證擬包括下述與入境事務無關的用途：數碼證書、駕駛執照、借書證及更改地址。

5. 在這些用途中，公署得知只有數碼證書才涉及在智能式身份證儲存新資料(因而有需要在《人事登記規例》的新加的附表 5 提及)。情況如此是因為在駕駛執照的用途方面，相關的駕駛執照資料會儲存於運輸署的後端電腦，而智能式身份證只是作為一把用以檢索該等資料的鑰匙(例如警察在路上進行截查；按照法例規定，駕駛人有責任在警方提出要求時出示其駕駛執照供警方檢查)。同樣地，個人持有借書證的資料並非儲存於智能式身份證內，但在當局推出智能式身份證後，有關人士可以申請將其身份證號碼與康樂及文化事務署的後端電腦所儲存的借書證資料連結。

6. 基於上文所述的理解，公署對智能式身份證擬設的與入境事務無關的用途提出下述初步意見，包括一般意見及對每項擬設用途所提的意見。

(a) 一般意見

關於駕駛執照及借書證用途(或將來的其他用途)，我們注意到將相關資料儲存於有關部門的後端電腦，或許有助減低因資料密集(如該等資料是儲存於智能式身份證內)而引致在保安方面的風險。

不過，建議中的安排可能引起其他關注事項，即不同單位(目前是警方及康樂及文化事務署)可為本身用途而取覽智能式身份證內載有身份識辨資料(例如身份證號碼、中英文姓名、出生日期及簽發日期)的共用間格。基於上述情況，以及考慮到智能式身份證雖然實際上由持證人持有，但在法律上卻屬入境事務處所有，以及證上所有資料均由入境事務處輸入等因素，故情況顯然是不同各方可在不同時間取覽及/或控制證上的同一資料。這種不尋常的情況可能令致《個人資料(私隱)條例》對個人資料所賦予的保障，難以對智能式身份證所儲存或可供取覽的個人資料發揮作用。

有鑑於此，為使持證人安心，亦可考慮在《人事登記條例》中，更清晰地述明作為智能式身份證的主要控制者的入境事務處，對儲存於智

能式身份證上可供不同單位取覽的共用間格的資料保安須負的責任。

(b) 數碼證書

鑑於市民必須時刻攜帶身份證，以及數碼證書為一項十分重要的文件，故或應質疑證內包括該人的數碼證書會否對保安構成不必要風險，例如遺失或冒認的情況，除非利用生物特徵等額外保障措施加強保安。

(c) 駕駛執照

鑑於法例規定駕駛人必須在警方提出要求時出示其駕駛執照，而基於公眾安全的考慮因素，我們並不強烈反對利用智能式身份證檢索駕駛執照持有人的資料，尤其是我們理解到駕駛人亦可選擇獲簽發並攜帶傳統的駕駛執照，故此，智能式身份證在這方面的應用最低限度可說是「自願」的。

(d) 借書證

由於智能式身份證載有敏感性的隱藏及可見資料，後者包括印於證面上的身份證號碼，故使用智能式身份證作借書證這個十分平常的用途所帶來的方便，是否足以超逾當中所涉及的資料保安風險，實在是一個值得深思的問題。

在此方面，為釋市民大眾的疑慮，以及讓市民可基於有關知識而選擇是否將其智能式身份證號碼及借書證資料連結起來，重要的一點是有關方面在向市民提供該項選擇時，必須向他們解釋會有甚麼資料保障措施，以防在採用圖書館設施時，利用智能式身份證作為一般借書證用途可能出現的風險(人為或其他風險)。

(e) 更改地址

根據工商及科技局向我們提供的資料，智能式身份證上的更改地址功能，似乎只與選擇在其智能式身份證加入數碼證書的個人有關(持證人可選擇是否採用此用途)。基於此點，我們對證上的更改地地用途並無特別意見。

對條例草案條文的具體評論

7. 除上文所述外，我們現對條例草案的個別條文有下述評論：

(a) 第 13 條

我們在二零零一年十二月一日致入境事務處的信中，曾就當時條例草案第 10 條所建議的第 11A 條規例，就警務人員、入境事務處人員或其他獲授權人士(我們獲告知這可能是其他執法機構的人員)，如有理由對智能式身份證持證人的身份懷疑時，可在何種情況下及以何種方式強制該持證人提供其拇指紋或手指紋一事，表示關注。

我們得知目前條例草案的第 13 條，與較早前的條例草案擬稿的第 10 條相同，看來我們早前所提出的關注事項或未得到充分處理。故此，我們建議進一步考慮，在何種明確的情況下，才會強制市民提供其拇指紋或手指紋(因這做法的侵犯私隱程度較只是出示身份證大得多)。

(b) 第 15 條

根據保安局在二零零一年十二月二十日提交的立法會參考資料摘要的第 5 段，擬對第 18(1)條規例所作的修訂只是將市民更正事項的現有責任，延伸至涵蓋智能式身份證上的隱藏資料(因此而有可能被視為相應性質的修訂)。然而，這項修訂促使大家注意現有第 18(1)條的規定，而

當中的理據似有待商榷。

在這方面，我們注意到根據目前第 18(1)條規例，市民有責任向人事登記處辦事處報告任何有別於以前曾向登記主任提供的事項的詳情。根據第 4(1)(b)條，該等詳情包括市民在香港的居住地址及業務地址、其專業、職業、行業或僱傭情況等不時有所改變的資料(目前這些改變事項常常不被報告)。不過，嚴格來說，根據第 19(1)條，任何人士如無合理辩解而漏報該等改變事項，即屬犯罪。

在實際情況中，我們並不知道入境事務處有嚴格執行有關規定。無論如何，在原則上，入境事務處似乎並無必要保存香港**所有**身份證持證人在住址、業務地點、僱傭情況等方面的全部及最新的記錄。除非有理據支持入境事務處如此廣泛地收集市民的個人資料，否則或須考慮修訂第 18(1)條下的報告更正事項規定，以配合任何實際需要(如有的話)，以及符合《個人資料(私隱)條例》的保障資料第 1(1)原則的規定。(保障資料第 1(1)原則訂明除非個人資料是爲了與資料使用者的職能或活動直接有關，否則有關資料使用者不得收集個人資料，而所收集的資料就該等使用目的而言，不得超乎適度。)

結論

8. 一般來說，從《個人資料(私隱)條例》的角度來看，與智能式身份證的目前建議特別有關的規定是保障資料第 4 及 5 原則。該等原則關乎資料使用者在個人資料的儲存及傳輸方面所採取的保安措施，以及就政策及實務所提供的資訊。

9. 事實上，對智能式身份證的情況來說，上文所述的兩項原則是互相關連的，即是說整個社會在享用日新月異的科技發展所帶來的方便及好處之餘，同時亦可能有需要在損害方面作出評估，藉以在上述好處與潛在壞處(包括保安風險，如有的話)之間取得平衡。從個人層面觀之，爲要令個人所獲提供的選擇更有意義，應向有關個人提供所有主要資料，而此舉亦可以協助他們釋除任何不必要的疑慮。

有鑑於此，我們認為有關方面應以大眾能理解的方式，向大眾介紹智能式身份的全貌，這點至為重要。對政府來說，這項工作是一項重大的挑戰。

個人資料私隱專員公署

二零零二年九月