

立法會參考資料摘要

載有生物特徵資料的香港特別行政區護照

引言

在二零零五年一月十八日的會議上，行政會議建議，行政長官指令，考慮到國際對加強護照防偽要求的大趨勢，應在二零零七年初推出香港特別行政區(香港特區)生物特徵護照，以保障及進一步爭取香港特區護照持有人所享有的旅遊方便及配合在一九九七年簽發的首批香港特區護照的大量換領申請。

理據

2. 《基本法》第一百五十四條規定，中央人民政府授權香港特區政府依照法律簽發香港特區護照。在香港回歸祖國後簽發的香港特區護照，超過三百萬本。現時共有 133 個國家或地區讓香港特區護照持有人免簽證入境或為他們簽發落地簽證。

國際民用航空組織的建議

3. 九一一恐怖襲擊發生後，國際民用航空組織(國航組織)所有締約國均同意改善護照和其他旅行證件的防竄改和防偽造管制。經過詳細研究和諮詢後，國航組織在二零零四年五月發表「電腦可讀旅行證件(電腦證件)載入生物特徵資料的技術報告」。該組織在報告內選擇以容貌辨認作為全球通用的生物特徵資料，藉電腦輔助核實電腦證件持有人的身分；此外，該組織建議採用高容量及非接觸式集成電路晶片儲存電腦證件內的身分標識資料。締約國可在容貌辨認之外，多選一或兩種生物特徵資料(即指紋和虹膜)輔助標識個人身分。這些技術規格有助締約國推行全球劃一的身分標識制度。

4. 美國方面，該國的《2002 年加強邊境保安及入境簽證改革法》訂明，現時公民可以免簽證前往美國的國家如果希望繼續享有免簽證待遇，必須在二零零四年十月二十六日或之前簽發載有生物特徵標識符的護照。這個限期後來延長至二零零五年十月二十六日。

5. 上述做法並不限於美國。生物特徵護照除了可以打擊恐怖主義活動之外，很多國家都認為採用這種護照可以有效打擊偽造護照罪行，以至利用假護照來進行的非法入境及其他跨國犯罪活動。多個主要國家很可能會跟隨美國的做法，向希望為公民爭取或保留免簽證待遇的國家實施類似的入境規定。舉例來說，歐洲聯盟正積極考慮類似的新措施。

6. 簽發生物特徵護照的做法，在國際間日趨普遍，特別是在科技先進的國家。加拿大及美國將在二零零五年底或之前推出生物特徵護照。現時享有美國免簽證待遇的 27 個國家中，有 17 個(澳洲、比利時、文萊、丹麥、芬蘭、法國、德國、意大利、日本、荷蘭、新西蘭、新加坡、斯洛文尼亞、西班牙、瑞典、瑞士及英國)已有具體計劃在未來數年簽發生物特徵護照。據我們了解，很多國家(包括美國及英國)只會在生物特徵護照的內置晶片加入國航組織規定必備的容貌影像，不過有些其他國家或會另外加入指紋影像。

7. 倘若我們不在香港特區護照內加入生物特徵標識符，便很可能會損害護照持有人本來享有的免簽證待遇，並且有礙我們向更多國家爭取免簽證入境。相反，盡早推出載有生物特徵資料的香港特區護照，則可以有力地證明我們有決心和能力對國際之間合作打擊恐怖主義活動、非法入境和偽造證件罪行作出貢獻。

現有電腦系統老化問題

8. 除外在因素之外，還有一些內在考慮因素促使我們改革香港特區護照。現有的電腦系統，即為簽發香港特區護照及其他旅行證件(如簽證身分書及回港證)而研製的旅行證件資

訊系統(證件資訊系統)，將在二零零七年到達預計的使用期限，如不及時大量更換硬件及軟件，屆時該系統將變得落後和過時，引致維修保養的問題，服務質素亦會下降。與其投放大量資源提升該證件資訊系統以製造傳統的香港特區護照及其他旅行證件，不如把該證件資訊系統發展並改良成一套新的電腦系統(即電子旅行證件資訊系統(電子證件資訊系統))，以處理和簽發載有生物特徵資料的香港特區護照及其他香港特區旅行證件^{*}。

實施時間表

9. 我們打算按照以下暫定時間表招標承投供應生物特徵護照的各個組件(例如電子證件資訊系統的硬件和軟件及用於記載護照個人資料的聚碳酸不碎膠頁)：

徵求立法會財務委員會批准	二零零五年三月四日
招標	二零零五年七月或之前
批出合約	二零零五年底或之前
推出載有生物特徵資料的 香港特區護照	二零零七年初或之前

上述招標時間表已盡可能壓縮(以八個月擬備標書和批出合約，另外給予中標者十四個月進行開發和採購)。在二零零七年初推出生物特徵護照，是配合預計在該年出現的首個護照換領申請潮(約 429 000 份)。

附註^{*} 電子證件資訊系統將處理和製造載有生物特徵資料的香港特區護照和簽證身分書。

10. 護照上的晶片是護照的組成部份，會有足夠容量儲存護照持有人的個人資料及容貌影像。後者是國航組織規定的必備資料。我們會採取跟美國及英國一致的做法，在晶片內預留空間儲存指紋影像，以便配合日後國際標準的可能變更。

法例

11. 法律意見認為推出生物特徵護照，以晶片儲存護照個人資料頁所示持有人容貌影像及個人資料，但不儲存指紋或虹膜圖像或來自體內樣本或非體內樣本的脫氧核糖核酸資料，可無須修訂主體法例；但須修訂《香港特別行政區護照條例》的附表，以反映接收回全部成本原則釐定的新收費水平。新款護照的成本須視乎投標結果而定。

建議的影響

12. 建議對經濟、生產力、環境和可持續發展沒有影響，並且符合《基本法》，包括有關人權的條文，但對財政和公務員會有影響，詳情載於附件。

公眾諮詢

13. 我們會先向立法會保安事務委員會作出簡介，然後才向立法會財務委員會申請撥款。

宣傳安排

14. 我們將發出新聞稿和儘快安排向立法會保安事務委員會作出簡介。

負責人員

15. 有關本參考資料摘要的查詢，可與保安局首席助理秘書長蘇家碧女士(電話：2810 2330)聯絡。

保安局

二零零五年一月十八日

附件

對財政和公務員的影響

據入境事務處(入境處)估計，建議所需的非經常費用為 2.11 億元，包括購置系統和有關消耗品的費用 1.53 億元，以及一隊以兩年為期的有時限工作小組的開支 5,800 萬元。工作小組由 24 名入境事務職系人員，以及 10 名資訊科技專業職系和一般職系人員組成。

2. 此外，建議涉及的運作費用在二零零七至零八年度為 1.38 億元，由二零零八至零九年度起則為每年 1.21 億元。每年的運作費用包括購買護照物料的費用和其他經常開支。在二零零七至零八年度購買護照物料的費用為 1 億元，由二零零八至零九年度起則為每年 8,300 萬元，而每年其他經常開支則為 3,800 萬元。電子證件資訊系統推行後，政府在二零零七至零八年度可節省 4,600 萬元，由二零零八至零九年度起則每年可節省 5,200 萬元(包括刪除 33 個職位每年可節省的員工費用 2,000 萬元)。因此，二零零七至零八年度所需的額外經常費用淨額為 9,200 萬元，由二零零八至零九年度起則為每年 6,900 萬元。

3. 簽發生物特徵護照收取的費用，會為政府帶來收入。新款護照的成本及收費須視乎投標結果而定。