

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1118/20-21 號文件

檔號：CB1/SS/14/20

2021 年 7 月 16 日內務委員會會議文件

《電訊(登記用戶識別卡)規例》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《電訊(登記用戶識別卡)規例》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

香港的流動電話服務

2. 目前，香港的流動電話服務由 4 間流動網絡營辦商、約 20 間流動虛擬網絡營辦商，以及多間要約提供電訊服務類別牌照下的其他營辦商提供。流動虛擬網絡營辦商及要約提供電訊服務類別牌照持有人透過向流動網絡營辦商或流動虛擬網絡營辦商購買網絡容量/數據用量/通話時間，並因應不同的市場需求及商業策略，提供不同品牌名稱、服務特點及收費水平的流動服務。這些電訊服務牌照持有人會透過其零售商及分銷商(如便利店、電腦商場及商販排檔等)在市場售賣用戶識別卡。

3. 流動服務用戶可以就其使用的電訊服務選擇用戶識別卡服務計劃("服務計劃")或儲值卡。服務計劃營辦商會要求用戶提供個人資料(例如姓名、身份證明文件號碼及出生日期等)，收集所得資料會作日常帳單管理及客戶服務用途。這安排純屬商業做法。儲值卡用戶不必為使用儲值卡服務而登記個人資料。

規管用戶識別卡的需要

4. 有人利用儲值卡的匿名特性干犯嚴重及有組織罪行，例如電話騙案、人口販運、引爆自製炸彈、販運毒品、集團式盜竊、科技罪案、恐怖活動以至與入境有關的欺詐等。政府當局認為有迫切需要透過引入電話智能卡實名登記制度("登記制度")，優化規管用戶識別卡的使用，從而防止和協助偵查罪案。政府當局認為擬議的登記制度亦應涵蓋儲值卡和服務計劃卡的用戶。

5. 在 2021 年 6 月 1 日的會議上，行政會議建議而行政長官指令根據《電訊條例》(第 106 章)第 37 條訂立《電訊(登記用戶識別卡)規例》("《規例》")，引入登記制度。《規例》(第 75 號法律公告)於 2021 年 6 月 4 日在憲報刊登，並於 2021 年 6 月 9 日提交立法會會議席上省覽。

附屬法例

6. 第 75 號法律公告包含 6 個部分和 1 個附表。第 75 號法律公告的主要條文綜述如下：

- (a) 第 2 部就任何合資格人士¹而言的服務計劃卡及儲值卡的登記，以及就某合資格人士而言現已由指明持牌人²登記的儲值卡的數目上限訂定條文；
- (b) 第 3 部訂明指明持牌人可或須取消已由其登記的用戶識別卡的登記的情況，包括該持牌人已停止藉該卡供應服務、有合理因由相信該卡的登記有不妥當之處，或收到合資格人士要求取消已由該持牌人就其登記的用戶識別卡的登記；

¹ 第 75 號法律公告第 4 條訂明，就第 75 號法律公告而言，"合資格人士"指以其個人身份行事的個人；以《商業登記條例》(第 310 章)下的有效分行或商業登記證持有人身份行事的個人或團體；或不持有任何有關登記證的團體。

² 根據第 75 號法律公告第 2(1)條所載定義，"指明持牌人"指符合以下說明的人：(i) 該人持有《電訊(傳送者牌照)規例》(第 106V 章)第 2(1)條所界定的綜合傳送者牌照，或持有該條所界定的移動傳送者牌照；(ii) 該人持有根據第 106 章第 7(5)條發出的服務營辦商牌照；或(iii) 該人根據在第 106 章第 7B(2)條下設立的類別牌照，有權在業務運作中，要約提供電訊服務。

- (c) 第 4 部訂明有關備存紀錄的規定，包括指明持牌人須(i)就其已登記的用户識別卡備存若干資料及相關合資格人士的紀錄直至取消該卡的登記後滿 1 年為止；及(ii)在某些已有或沒有裁判官發出的手令的情況³下向執法人員提供有關紀錄；
- (d) 第 5 部賦權通訊事務管理局("通訊局")發出指引，及進入和檢查指明營辦商為遵守第 75 號法律公告的目的而在香港使用的任何地方以核實有關營辦商有遵守第 75 號法律公告；
- (e) 第 6 部訂明下列過渡安排：
 - (i) 就原有儲值卡而言，第 75 號法律公告第 5 條下的規定(即營辦商須確保用户識別卡除非現已由該營辦商登記，否則該卡不得處於生效狀態)不適用，直至 2023 年 2 月 23 日為止；及
 - (ii) 就原有服務計劃卡而言，在指明持牌人繼續藉該用户識別卡向原有用户供應服務的期間，第 75 號法律公告第 5 條下的規定不適用；及
- (f) 附表訂定指明持牌人根據第 4 部備存的合資格人士的指明資料。

7. 據商務及經濟發展局和保安局於 2021 年 6 月 1 日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：CCIB/SD 605-15/1)第 12 段所述，通訊局將會發出指引，就第 75 號法律公告中有關登記制度的運作要求的細節加以補充/闡述。有關指引將會在登記制度於 2021 年 9 月 1 日開展時生效。

生效日期

8. 第 75 號法律公告除了第 2 部(登記)、第 3 部(取消登記)、第 4 部(備存紀錄)、第 15 條(檢查)、第 6 部(過渡安排)及附表(合資格人士的指明資料)自 2022 年 3 月 1 日起實施外，將自 2021 年 9 月 1 日起實施。

³ 例如為調查或防止罪行，或防止任何人死亡或蒙受嚴重身體傷害的目的，而有必要取得用户識別卡紀錄。

小組委員會

9. 在 2021 年 6 月 11 日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，詳加研究有關的附屬法例。小組委員會由黃定光議員擔任主席。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

10. 小組委員會與政府當局舉行了一次會議，並曾邀請公眾人士及相關團體提交書面意見。⁴

11. 為了有更多時間進行審議工作，小組委員會主席已於 2021 年 7 月 7 日的立法會會議上動議一項議案，將第 75 號法律公告的審議期延展至 2021 年 8 月 18 日的立法會會議。該議案已獲通過。

商議工作

可登記的儲值卡數目上限

12. 委員詢問，把可登記的儲值卡數目上限由每用戶可向每家營辦商登記最多 3 張，調高至每名個人用戶可向每家營辦商登記最多 10 張儲值卡，以及每名企業用戶可向每家營辦商登記最多 25 張儲值卡，當中的理據為何。部分委員關注到，准許用戶持有如此多張儲值卡，可能會令執法更加困難。部分委員認為，增加上限的做法可能會鼓勵人在同一時間登記數張儲值卡，以出售牟利，同時亦會讓罪犯有機可乘，購買儲值卡並作不法用途。

13. 另一方面，部分委員則認為，限制每間公司只可以向每家營辦商登記最多 25 張儲值卡，可能會為公司增添困難，因為公司或需要從不同營辦商購買額外的儲值卡。委員指出，由於每間公司會就每張已登記的儲值卡建立系統，執法機構如有任何調查需要，均可以追溯到每張儲值卡的持有人。一位委員建議政府當局修訂第 75 號法律通告，把上限提高至每名企業用戶可向每家營辦商登記最多 100 張儲值卡。

14. 政府當局回應時表示，在公眾諮詢期間，幾乎各方均認為，每名用戶只可向每家營辦商登記最多 3 張儲值卡的原先擬議上限限制太大。現時每人可登記的儲值卡數目不受規管，而

⁴ 已接獲兩份意見書(立法會 CB(1)1093/20-21(01)及(02)號文件)。

尤其對企業用戶而言，他們或許在運作上有充分理由須購買較大量的儲值卡。有鑒於此，政府當局經考慮在公眾諮詢期間收集的意見後，調高儲值卡數目的上限，當中企業用戶的上限更大。經修訂的上限亦已平衡執法需要。政府當局補充，企業用戶若與營辦商洽談度身訂造的服務計劃，應該不難購買到較大量的用戶識別卡。在這類安排下發出的用戶識別卡不會被視作儲值卡，並因此不受第 75 號法律公告所訂上限規管。政府當局認為無需要為進一步調高企業用戶的有關上限而對第 75 號法律公告作出任何修訂。

15. 至於個人用戶，政府當局解釋，個人擁有或使用各類裝有用戶識別卡的流動裝置日趨普遍。把上限修訂為每名個人用戶可向每個指名持牌人登記最多 10 張儲值卡後，即使用戶希望向其選擇的某一個指明持牌人登記他們需要的所有儲值卡，此上限對大部分用戶來說應該足夠，同時又不會對執法工作造成太多困難。

認證及保護用戶的個人資料

16. 部分委員詢問，來港旅客購買儲值卡時如何登記其個人資料，而若果他們蓄意提供虛假資料作登記，會有何刑事法律責任。委員又提出疑問，營辦商如何認證所提供的資料，而若果營辦商未能核實資料或未有遵循第 75 號法律通告所訂明的規定，會面對甚麼法律責任及懲罰。

17. 政府當局解釋，來港旅客須根據第 75 號法律公告提供相關個人資料，包括旅客的姓名、出生日期、護照(或身份證明文件)號碼及副本，以登記在港購買及使用的儲值卡。他們可利用遙距途徑(透過互聯網、流動應用程式)或營辦商提供的任何其他方法登記。有關登記程序的進一步細節，將會在通訊局日後發出的指引訂明。政府當局亦解釋，根據《盜竊罪條例》(第 210 章)，以欺騙手段取得服務屬犯罪，而根據《刑事罪行條例》(第 200 章)，使用虛假文書亦屬犯罪。

18. 至於營辦商的法律責任及懲罰，政府當局解釋，雖然營辦商無須為用戶提供的個人資料的真實性負責，但他們應核實所提供的資料與用戶提供的身份證明文件副本上顯示的資料相符。營辦商亦可利用已有的第三方軟件協助認證過程。有關認證過程的進一步細節，將會在通訊局的指引內闡明。

19. 委員指出，公眾關注到就登記用戶識別卡(尤其是儲值卡)的認證過程是否具成效。他們提出，要取得某個人(特別是公

眾人物)的相關個人資料並不難，市民的個人資料有可能會在其不知情或未經其同意的情況下被用以登記用戶識別卡。委員指出，較有效的身份認證系統，例如銀行及其他金融服務界別廣泛使用的"認識你的客戶"軟件，以及政府推出的"智方便"平台，可有助核證身份。委員認為政府當局應發出清晰指引，向營辦商說明在登記用戶識別卡時如何有效認證用戶身份。

20. 政府當局回應時表示，用戶在登記用戶識別卡時，須提供或上傳其身份證明文件副本。目前已有技術可協助核實上傳文件的真實性。通訊局將會發出的指引可以因應新的發展情況及最新的科技，為有關目的而作出更新及修訂。

21. 部分委員詢問，政府當局會否為所有營辦商訂明一套身份認證系統。政府當局解釋，營辦商會自行建立切合自己營運需要的認證系統，只要該等系統符合第 75 號法律公告及有關指引所訂明的規定便可以。

已登記的用戶識別卡用戶的法律責任

22. 委員詢問，若某人以其名義登記的用戶識別卡被發現涉及一些非法活動，該人是否須為任何罪行負上法律責任，而若某人的身份在不知情下被用以登記用戶識別卡，法律有否對其提供任何保障。

23. 政府當局解釋，第 75 號法律公告並沒有把已登記的用戶識別卡用戶讓其他人使用其用戶識別卡訂為罪行，亦沒有禁止他們這樣做。任何人如發現自己的身份在不知情下被用以登記用戶識別卡，應向警方報案以作跟進。

過渡期內售賣原有儲值卡

24. 委員詢問，原有儲值卡(使用前無須事先登記)在過渡期內會否繼續流通，而在過渡期屆滿後，用戶會否需要為這些儲值卡向相關營辦商登記其個人資料。委員亦詢問，第 75 號法律公告是否涵蓋在海外購買及啟動的漫遊卡。

25. 政府當局解釋，雖然一些原有儲值卡在第二階段過渡期仍有可能在市面流通，但政府當局已提醒營辦商預早計劃在第二階段過渡期開始之前，逐步停用原有不可登記的儲值卡，而且營辦商須為新的儲值卡採用不同包裝，讓消費者能分辨新儲值卡和原有儲值卡。第 75 號法律公告不會規管在香港以外購買及啟動，但在香港使用的用戶識別卡(例如漫遊服務用戶識別

卡)。如這些漫遊用戶識別卡與涉嫌犯罪活動有關連，執法機構可按需要向海外執法機構尋求協助，以採取執法行動。

26. 部分委員要求政府當局就售賣原有儲值卡與營辦商訂明具體的截止日期，以免市面同時出現兩類儲值卡而引起混亂。政府當局表示，在本港分銷和售賣用戶識別卡的渠道複雜而繁多，因此設定具體截止日期並非設實可行。當局會提醒營辦商小心留意登記制度的各項規定和時間表，並預早計劃其原有用戶識別卡的存貨及銷售。

執法及檢查權力

27. 委員察悉，營辦商須備存用戶的個人資料，直至用戶識別卡取消登記後最少 12 個月。他們詢問，這段時間是否足夠讓執法機構進行調查。他們指出，在很多涉及匿名儲值卡的詐騙個案中，不法之徒通常在同一時間使用數張儲值卡。市民可能經過多個月後才發覺自己成為騙案的受害人，之後可能再經過一段更長時間才決定向警方報案，屆時部分儲值卡已取消登記超過 12 個月，所備存的個人資料可能已被刪除，令執法機構失卻追蹤不法之徒的線索。有委員要求政府當局考慮修訂第 75 號法律通告，規定營辦商備存用戶個人資料直至儲值卡取消登記後最少 18 個月。

28. 政府當局解釋，在決定營辦商須備存登記資料直至用戶識別卡停用或取消登記後多久，政府當局須在執法效力與保障個人資料兩項考慮因素之間作出平衡。當局亦已就有關安排徵詢個人資料私隱專員公署的意見。根據過往經驗，就涉及使用用戶識別卡的個案所進行的調查，大部分可在 12 個月內完成。對於一些需要較長時間調查的個案，執法機構可訴諸其他途徑作出跟進。政府當局認為無需要為延長備存用戶個人資料的時間而修訂第 75 號法律公告。

29. 委員察悉，第 75 號法律公告訂明，高級執法人員可以書面授權任何執法人員，在無手令的情況下要求備存用戶識別卡用戶紀錄的營辦商提供有關紀錄。他們詢問，執法人員根據有關條文可向營辦商索取的紀錄，是否限於按第 75 號法律公告指明的個人資料。他們又詢問，其他現行規例或條例是否有類似條文，容許執法機構在無手令的情況下索取資料。

30. 政府當局解釋，第 75 號法律公告已指明在甚麼情況下，執法機構可在無手令的情況下要求營辦商提供用戶識別卡的用戶紀錄。有關紀錄限於第 75 號法律通告規定須備存的紀錄內的

登記資料。其他條例(例如第 200 章、《入境條例》(第 115 章)等)亦有條文賦權執法機構在緊急情況而未獲取手令下進入及搜查任何處所。

31. 關於第 75 號法律公告第 15 條沒有就通訊局的權力範圍設定任何限制一事，法律顧問已參閱政府當局 2021 年 6 月 28 日的覆函第 7 段，並要求政府當局考慮，應否在第 75 號法律公告明文訂定類似第 106 章第 7J(6)條⁵所訂的程序保障，以限制通訊局行使進入及檢查權力的方式，而不是按政府當局的覆函所述，純粹依賴須合理謹慎行事的隱含責任此原則。政府當局解釋，第 75 號法律公告第 15(1)條已明文規定，通訊局的進入及檢查權力限於營辦商使用的辦事處、處所及地方，而且只可為核實營辦商正遵守第 75 號法律公告的目的而行使有關權力，因此，政府當局認為無需要在第 75 號法律公告明文訂定類似的程序保障。

32. 法律顧問指出，通訊局在檢查過程中有可能接觸到由營辦商保管或控制屬商業敏感或法律特權的資料。第 75 號法律公告第 15(2)條訂明，如通訊局合理地要求營辦商就檢查提供任何協助，營辦商須向通訊局提供該協助，但第 75 號法律公告並沒有闡明期望營辦商提供甚麼"協助"。對於政府當局在其 2021 年 6 月 28 日覆函第 9 段指稱，政府當局認為第 75 號法律公告第 15 條的進入及檢查權力屬合法及可通過相稱性驗證準則，亦不涉及毋須自證其罪及秘密法律諮詢的權利，法律顧問要求政府當局就此作出澄清。

33. 一名委員亦表達法律顧問的關注，並進一步提到，若某營辦商向執法機構提供多於第 75 號法律公告所規定的個人資料，用戶識別卡的用戶及該營辦商的其他客戶並沒有途徑提出投訴或尋求補救。

34. 政府當局解釋，通訊局會檢查的資料範圍非常有限，而且通訊局不獲授權檢查或查考在處所發現但與列明目的無關的任何資料，因此，當局認為有關權力屬合法及可通過相稱性驗證準則，亦不涉及毋須自證其罪及秘密法律諮詢的權利。

⁵ 第 106 章第 7J(6)條訂明，如通訊局就某辦事處、處所或地方行使其在第 7J(1)條下的權力的方式，(a)會打擾持牌人或其他人正在該辦事處、處所或地方內進行的作業；而(b)所造成的打擾在有關個案的整體情況下，是超過恰當行使該權力所需的，則通訊局不得以該方式就該辦事處、處所或地方行使該權力。

建議

35. 小組委員會已完成對第 75 號法律通告的審議工作。小組委員會普遍支持第 75 號法律公告。政府當局及小組委員會均不會就第 75 號法律公告提出修訂。

徵詢意見

36. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 1

2021 年 7 月 15 日

《電訊(登記用戶識別卡)規例》
小組委員會

委員名單

主席 黃定光議員, GBS, JP

委員 姚思榮議員, SBS
麥美娟議員, BBS, JP
張華峰議員, SBS, JP
葛珮帆議員, BBS, JP
鍾國斌議員
邵家輝議員, JP
容海恩議員, JP
鄭松泰議員
謝偉銓議員, BBS, JP

(總數：10 名委員)

秘書 冼柏榮先生

法律顧問 戴敬慈小姐