

【民主現場】

台權會如何反對 eID ？

滾動中的 eID 政策 潛伏數位極權主義隱憂

施逸翔

台灣人權促進會

台灣人權促進會在 1998 年的反國民卡戰役中，就開始與政府打換發身份證與隱私權的保衛戰，當年的政府跟現在想推 eID 數位身份證的政府，幾乎是同樣的思維，試圖透過推動換發身份證的政策，強迫人人換發一張所謂的「IC 智慧國民卡」，達到多卡合一的目的。當時被公民社會擋下來的國民卡中，規劃會包含健康與健保資料、戶政、地政、違規停車、犯罪紀錄、門禁、儲值、信用、金融、認證、以及新生嬰兒發卡等等與人民社會生活切身相關的各種資料，而當時的政府是試圖與私人企業力霸集團合作推動這樣的政策。所幸國民卡這個可能侵害人民個資隱私的政策，因為發現得早，所以在許多民間團體與學者所組成之「民間反國民卡行動聯盟」的反對和努力下，成功擋了下來。

施逸翔 台灣人權促進會秘書長。曾在 2005 年前往菲律賓路易西塔大莊園 (Hacienda Luisita) 進行在地製糖工人被軍警屠殺的人權事實調查任務。長期關注台灣與國際人權議題，包括監督台灣政府是否有具體落實各項已經具有國內法律效力的聯合國核心人權公約。除此之外，亦高度關注外籍移工的人權處境、精神衛生法強制住院與人身自由的議題，近期也經常聲援香港與緬甸的人權狀況。

Yi-hsiang Shih is the Secretary-General of the Taiwan Association for Human Rights. In 2005, he went to the Hacienda Luisita in the Philippines to conduct a human rights fact-finding mission. He has been concerned about Taiwan and international human rights issues for a long time, including monitoring whether the Taiwan government has implemented various international human rights conventions. Yi-hsiang is also concerned about the human rights situation of foreign migrant workers, the issue of mandatory hospitalization under the Mental Health Law and personal freedom. He is also very concerned about the human rights situation in Hong Kong and Myanmar.

* The English title is *How does TAHR oppose eID? Is digital totalitarianism on Taiwan's horizon?*

但這樣的政策再次乘著數位時代之勢借殼上市，在國家發展委員會想要推動智慧政府，以及內政部戶政司每隔幾年就想要換發身份證的脈絡下，以數位晶片身份證的樣態死灰復燃，雖然卡片本身並無存取當年國民卡想要存取的這麼多個人資料，但數位晶片身份證結合自然人憑證的遠端數位身份認證機制，反而讓這張卡片可及於比當年還要廣泛的各種政府存取人民個資的資料庫。因此，台權會當然必須義無反顧地透過各種行動來擋下這個政府宣稱勢在必行的政策。

台權會首次公開反對 eID 數位晶片身分證的聲明，來自於 2017 年本會公開反對以執委的身份參與內政部委外的「晶片身分證公民審議工作坊」，主要的理由在於，這個號稱要進行「公民審議」的工作坊，在議題設定僅止於討論晶片身分證的「版面格式、應用方式、換發方式、資安管控」四大議題，而全然未見對「是否有必要換發晶片卡」、「是否應限定卡片用途」、「是否會全面強制換發」、「政策是否有國家監控風險或違法、違憲之虞」等爭議作討論。

因此，我們在聲明中嚴厲質疑，晶片身分證是一項耗資近百億的計畫，它不只要花費人民諸多的納稅錢，未來每換發一張新的「晶片身分證」，成本也比過往的紙本高出許多。更不用說，這項政策可能還會涉及國民隱私權、人格權、資訊自主權的法律爭議，而政府卻始終是消極處理這些敏感議題。如此一項茲事體大的政策，內政部原先的規劃竟只打算在台北舉辦一場 50 人的公民審議，就「版面格式、應用方式、換發方式、資安管控」進行討論，這真的真想認真「解決爭議」？這真的可稱為「公民參與」？

內政部於 2019 年 1 月 31 日開始強力推動的這項所謂「數位身分識別證 (New eID) 新一代國民身分證換發計畫 (內政部, 2021)」，猶如一系列加速行駛的火車，儘管推行過程不斷遭到各界質疑，但內政部都以「滾動式檢討」之模糊字眼迴避各界問題 (黃捷, 2021)，並加速政策推行甚至快速通過總金額高達近 49 億的一系列政府標案 (高涌誠、王幼玲、葉宜津, 2021:43)。因此，台權會試圖透過連署行動來擴大群眾支持的基礎，寄望藉眾人之力來擋下 eID

這台不斷高速行駛且停不下來的火車頭。

台權會延續 2005 年堅決反對台灣政府因為換身分證要強制全民按指紋政策的精神，持續堅決抵抗 eID 政策。2005 年當時我們與許多公民團體發起了「全民拒按指紋運動」，並向大法官申請釋憲，大法官也在同年做成釋字 603 號解釋，^① 判定政府要求強制全民按捺指紋違憲，並確立了人民有資訊自主權和隱私權。基於此，台權會也在 2020 年 4 月 21 日發起一項「反對全面換發晶片身分證」的連署行動（台灣人權促進會，2020a），主要有三個訴求：一、全面換發晶片身分證有違大法官釋字第 603 號解釋，政府應保留「無晶片身分證」的選項、二、政府應暫停既有的換發作業，先就資安及隱私風險，進行立法或修法、三、政府應先建立獨立的隱私保護專責機關。

且我們在聲明的最後呼籲各界「反對全面換發晶片身分證，讓資料及政治體制，一起遠離中國」。

爲了要獲得群眾支持這項連署，台權會在連署書中具體指出 eID 政策的諸多問題，而這些 eID 的問題，也分別反應在後來學界與監察院的報告書中。根據中央研究院法律學研究所與資訊法中心（數位時代下的國民身分證與身分識別政策建議書研議小組，2020）11 月 2 日所公佈《數位時代下的國民身分證與身份識別政策建議書》，以及監察院高涌誠、王幼玲、葉宜津（2021）等委員於 3 月 16 日所提出的針對 eID 政策推動過程的調查報告，大致上可將 eID 政策在規畫階段區分爲以下三大爭議，包括法制基礎不足的爭議、資訊安全風險評估不足、以及半數 eID 承包商無法免除中國因素影響的疑慮。

^① 大法官釋字第 603 號解釋：「國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式爲之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨」。

壹、欠缺法律授權的數位身分證

首先，行政院最後以「完善法制作業後再來推行」作為暫緩 eID 政策的主要理由，可見這項爭議政府方做了最大的讓步。但在此之前，內政部向來都認為，從「紙本」身分證過渡到「數位」身份證，僅是《戶籍法》第 52 條所規範之「格式」的範圍，因此涉及遠端身份識別與個資隱私權的數位身分證，只要有《戶籍法》的相關子法規、《個人資料保護法》、《資通安全管理法》，與《電子簽章法》就法制完備了，根本不需要另訂專法（高涌誠、王幼玲、葉宜津，2021:2-9）。

但內政部沒有告訴國人的是，也有發行 eID 的愛沙尼亞、德國、和日本，因為涉及數位時代資料的蒐集、處理與利用，其實都有專法規範晶片身分證，中研院邱文聰研究員就指出「德國甚至連身分證隨意影印都有法定明文禁止，日本的數位身分證更是限定只有在社會保障、稅務及災難防止對策等三項用途，以避免濫用」。並進一步反問，如果晶片身份證僅是主管機關的格式決定權，那未來如果 eID2.0 政策是在國人的皮下植入晶片，難道也只是「格式轉換」而已嗎？顯見數位身分證並非單純的「格式不同」，而是「形式」的轉換，早已超出《戶籍法》的授權範圍，因此需要「完善法制」以符合法律保留的原則（數位時代下的國民身分證與身分識別政策建議書研議小組，2020:92）。

貳、欠缺資安個資風險評估的數位身分證

再者，一般社會大眾最有感的，就是 eID 政策會不會有資通安全的疑慮？系統漏洞會不會造成個人資料外洩？數位足跡是否導致隱私權侵害的種種風險？而政府到底有沒有做好相關的政策風險評估等等疑惑。資安專家成功大學李忠憲教授就指出「確保資訊安全是享用資訊服務的重要前提。換證與否是一場『便利』與『隱私』之間的拔河，而當我們在嘗試權衡這兩項價值的時候，

我們必須考慮到，『便利』不會為人民帶來更多的權益，但『隱私』卻會直接影響人民的安全與自主性（台灣人權促進會，2020b）」。

監察院調查報告就明確指出，內政部不但沒有做好政策風險評估來與社會大眾溝通，還一再只以口頭擔保個資隱私之保障而已，至於行政院對於該建置的個資保護基礎建設，比如完善個資法的修法工作以足以作為控制數位足跡之規範依據、設置獨立的個資保護專責機構，這些基本工作都沒有做，就在諸般條件尚未完成前，就貿然推動這項嚴重影響人民個資隱私甚鉅的政策。更遑論政府部門一天到晚發生重大資安事件，系統被駭、大量個資外洩、頻遭病毒攻擊等等資安環境惡劣的情況，讓人民更對 eID 充滿不信任的隱憂（高涌誠、王幼玲、葉宜津，2021:19, 36-38）。

參、中國影響因素是按下暫停鍵的最後一根稻草

最後，筆者認為真正造成民進黨政府願意完全暫時停下 eID 政策主因，其實是中國因素，不然也不會有多位民進黨立委召開記者會「呼籲數位身分證恐為中國滲透破口，在建立法律專章及專責保護機關前須暫緩（王承中，2020）」。中國近年來對台的各種全面滲透，早已是不爭的事實，許多論者也非常擔憂 eID 政策會不會成為中國政府全面監控台灣人民的基礎建設，比如說中國早已將人臉辨識系統運用在各種生活層面並配搭所謂的社會信用制度，但內政部一直無法解釋清楚的是，為何晶片公開區要強制人民存取 300dpi 的相片檔案，因為這樣的解析度已經足以符合人臉辨識系統的規格（黃彥棻，2020）。

除此之外，監察院的調查報告就指出，eID 政策相關的半數承包商，包括國巨、Idemia 以及中華電信，無法排除中國影響的疑慮，比如為 eID 進行規劃案的國巨管理顧問公司之公司代表人幸大智律師，本身同時是中國上海君悅律師事務所的合夥人，另外，曾被國際貨幣基金組織 IMF 制裁 2.5 年禁令的 Idemia，是否會把卡片交給中國深圳子公司製造，造成將後門程式直接植入晶

片當中的風險，內政部也無法說清楚。另外，中央研究院社會學研究所的吳介民研究員及其團隊，也以各種公開的資訊研究發現出，中華電信轉投資的資拓宏宇與榮利公司，就是典型的跨海峽企業，不但榮利承接中國多家銀行系統工程，資拓宏宇也在 2014 年曾爆出是否將台灣戶政系統軟體外包給中國網路公司的爭議，儘管中華電信有發出澄清聲明，但顯然必須經過調查才能釐清事實，而中國因素的影響始終成為民進黨政府與公民社會無法擺脫的陰影和疑慮（數位時代下的國民身分證與身分識別政策建議書研議小組，2020:61）。

肆、司法訴訟作為社會運動的一種方式

除了連署與一般的社會倡議行動之外，台權會也與民間司法改革基金會及義務律師團，共同採取司法訴訟的方式來反對 eID 政策，開闢了另外一條重要的戰線。我們在 2020 年 7 月 31 日，從全台各地募集了近 60 位的原告，宣布向內政部提起集體的行政訴訟。

義務律師團林煜騰律師在宣佈提告的記者會上表示，內政部在其公告的換發計畫，在發放數位身分證後，內政部就會「宣告舊式身分證失效」，因此不領新證的民眾，將因舊證失效，而無法行使應考試、服公職、選舉、罷免、領取補助等各項權利，甚至私人活動也會受阻。這樣的作法無疑是強迫全民接受違法、違憲的數位身分證。這同時也是為何各行各業的人民選擇以原告身份站出來，制止內政部強迫換證的原因。因此，所有民間團體及原告共同向臺北高等行政法院提出預防性不作為的訴訟，禁止內政部依《戶籍法》第 59 條第 2 項，宣告舊式身分證失效，爭取不被「強制數位化」的選擇權。

伍、國會倡議凍結預算與監督標案

eID 這項政策涉及總金額高達近 49 億的一系列政府標案（高涌誠、王幼玲、

葉宜津，2021:43），因此在策略上，如何將阻擋標案的進行與預算通過，就顯得非常重要，台權會在這兩項標的從來沒有放棄過。

首先，台權會在 2020 年 1 月 20 日發表聲明「立法院凍結 eID 部分預算：台權會籲內政部勿躁進發卡，隱私用後頭」，回應立法院於在同日早上的臨時會審查 eID 年度預算，且最終無異議通過決定「凍結」eID 總預算 4 億 2 千多萬中的十分之一，並待內政部向立法院內政委員會提出專案報告，並經同意後才能動支。我們也在聲明中進一步指出四個重點：（1）預算雖過，但資訊隱私風險疑慮未除前，行政機關停止全面換發，仍猶時未晚、（2）執政黨團自提預算凍結，但修 / 立法立場模糊，數位實名制近在咫尺、（3）新國會更應嚴謹，勿為了追求行政效率，而罔顧風險、放水預算、（4）在野黨團的實質監督與堅持，是維繫台灣民主的動力。

再者，在關於鉅額標案的部份，台權會也在 2019 年 11 月 22 日召集許多反對 eID 的公民團體前往行政院，呼籲民進黨政府在其所力推的、總預算金額約 48 億的 eID 重大政策，其中有約 33 億的卡片印製案預算，即將在當月的 26 日決標，因此我們強力抨擊民進黨強行推動「晶片身分證」政策，罔顧正當程序，並強烈呼籲暫停決標印製案。但遺憾的是，這些標案並沒有停止下來。

陸、從試辦到停止：人民終於擋下 eID

直到 2020 年耶誕節上午，一位新竹市的地方媽媽在台灣人權促進會等民間團體與市議員廖子齊的陪同下，出席一場反對 eID 數位身份證試辦的記者會。不願成為 eID 政策試辦白老鼠的她，公開對中央政府喊話：「與人民生活攸關的政策，應確保在安全使用無虞的情況下實施（台灣人權促進會，2020c）」。

這場記者會仿如推下第一張骨牌，新竹市政府隨後當天緊急發出聲明，宣布傾向暫緩試辦 eID（謝莉慧，2020）。而這也意味著，中央原本打算在選定的四個地方進行試辦計畫，但新北板橋、中和，與澎湖老早就退出試辦計畫後，

新竹市政府的踩剎車，其效應真的嚴重衝擊 eID 政策的推行。果不其然，不久後民進黨立委在 2021 年 1 月 11 日晚上與行政院長蘇貞昌餐敘後，劉世芳受訪時表示蘇院長同意暫緩推動數位身分證，緊接著行政院（2021）就在 1 月 21 日第 3736 次院會通過決議：「完善法制作業後再來推行」。eID 政策自此開始進入無限期暫緩的狀態。

柒、未來展望：eID 專法內容仍須積極監督

正是基於上述各種疑慮，我們得以暫時擺脫內政部想要強推與強制人民換發 eID 數位晶片身分證的政策，但這項政策並未完全停止，一旦以行政院主導的 eID 專法推出，假若屆時法案仍然強制人民換發且沒有保留無晶片選項，假若屆時獨立的個資保護專責機構仍未設置好，假若相關資安環境都還未建置完備到位，假若相關承包廠商的中國影響因素仍未排除，我們勢必無法擺脫數位極權主義的隱憂（數位時代下的國民身分證與身分識別政策建議書研議小組，2020:87）。

最後，台權會不管是在 1998 年的反國民卡戰役、2005 年的全民拒按指紋運動，還是從 2017 年就開始反對 eID 數位身份證至今，基本上都是從個資保護與隱私權保障的基礎出發。我們非常遺憾的是，台灣政府行政部門在身份證政策與隱私權保障的爭議當中，過去 23 年一直沒有學到教訓，甚至在大法官都已經做成釋字 603 號解釋的情況下，竟然還會在 eID 數位身份證的政策犯下過去已經犯過的錯誤，甚至在公民社會、NGOs、學者、律師等各界一波波反對的聲浪下，執意進行高達近 49 億的招標案、過程充滿各種中資威脅，以及不顧法治國法律保留原則，強行推動政策。若要說台權會真有什麼說服與影響的策略，那麼我們不過是透過不同的倡議方式，來講述一件基本的、大法官已經清楚說明的，就是人民資訊隱私權是憲法所保障的基本人權，國家不能只是空泛地基於特定重大公益之目的，就違反法治國的原則，而任意以政策工具來

凌駕人民的基本權利。這次政府耗費如此巨大的社會成本與人民納稅錢後，仍無法順利推行政策，就是敗在傲慢的態度與無視此一政府應尊重人權的義務。

* * *

參考書目

- 數位時代下的國民身分證與身分識別政策建議書研議小組（2020）。《數位時代下的國民身分證與身份識別政策建議書》。台北：中央研究院法律研究所資訊法中心。<https://infolaw.ias.sinica.edu.tw/?p=4002>。2021/4/21。
- 內政部（2019）。〈New eID 資訊公開專區〉。<https://www.ris.gov.tw/app/portal/789>。2021/4/21。
- 王承中（2020）。〈憂數位身分證被中國滲透，綠委呼籲暫緩換發〉，《中央社》，11月17日。<https://www.cna.com.tw/news/aip/202011170102.aspx>。2021/4/21。
- 台灣人權促進會（2020a）。〈【連署】反對全面換發晶片身分證〉，4月21日。<https://www.tahr.org.tw/news/2648>。2021/4/21。
- _____（2020b）。〈【側記】強制換發 eID 的隱私與資安風險〉，12月3日。<https://www.tahr.org.tw/news/2830>。2021/4/21。
- _____（2020c）。〈【新聞稿】個資當懸賞？新竹市民拒當數位身分證白老鼠〉，12月25日。<https://www.tahr.org.tw/news/2841>。2021/4/21。
- 行政院（2021）。〈行政院第3736次院會決議〉，1月21日。<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/9cf7263b-d0ff-413e-b762-6d57a6628417>。2021/4/21。
- 高涌誠、王幼玲、葉宜津（2021）。《數位身分識別證 (New eID) 換發及人臉辨識應用涉及侵害隱私權案》。台北：監察院。<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=17440>。2021/4/21。
- 黃彥棻（2020）。〈一場狗吠火車的數位身分證 New eID 風險論壇〉，《iThome》，9月30日。<https://www.ithome.com.tw/news/140301>。2021/4/21。
- 黃捷（2021）。〈「滾動式修正」數位身分證 民團：盼直接修成紙本〉，《中國時報》，1月5日。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210105002813-260405?chdtv>。2021/4/21。
- 謝莉慧（2020）。〈民團質疑個資當懸賞獵物？新竹市政府：傾向暫緩試辦 eID〉，《新頭殼 newtalk》，12月25日。<https://newtalk.tw/news/view/2020-12-25/514346>。2021/4/21。

