

數位身分證與身分識別問答集

中研院法律所資訊法中心

2021 年 1 月 21 日

Q1：New eID 僅為單純資料格式的轉換？

A1：

1. New eID 係由國家主導將民眾身分個資數位化後存於晶片內，數位資料較過往紙本資料更易被大量蒐集、傳遞、儲存，複製，加上其正確性已為國家所擔保，資料（庫）間更易於相互串連、比對、分析，並用以追蹤與剖繪。
2. 身分證數位化，對民眾隱私權與資訊自主權有本質上的影響，並非僅為單純資料格式的轉換。

Q2：晶片化為經法律授權之格式調整？

A2：

1. 《戶籍法》第 52 條所指之「格式」，為半個世紀前架構於紙本身分證之概念。當時立法者並無從想像今日科技與網路的發展，以及晶片身分證在應用面，對於資訊自主與隱私安全可能產生的問題。
2. 身分證晶片化後使個人資料追蹤與剖繪成本大幅降低，對資訊自主與隱私權有本質上的影響。
3. 內政部所稱身分證之「格式」轉換，早已遠超出立法者原意，不具法律充分授權而違反法律保留原則。

Q3：法已明文不得強制讀取身分證？

A3：

《國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法》（草案）雖將增訂不得強制讀取身分證，及不可用於單獨作為網路身分識別等條文，惟卻未見明訂監督機關及相關罰則，將可能使該規定成為訓示規定，形同具文。

Q4：已辦理草案預告完成民意徵集？

A4：

《國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法》(草案)雖已踐行法規命令草案預告程序，惟身分證為國家發行具法律效力之身分證件，當民眾對於晶片身分證相關知識、權益的影響、及使用需要感應或插卡並留下數位足跡等未臻充分瞭解前，與仍需繼續溝通的情況下，是否可主張完成民意徵集，逕行全面強制推動換發，不無可議之處。

Q5：身分證已有法律規範不須專法？

A5：

1. 內政部所主張之《個人資料保護法》、《資通安全法》、《電子簽章法》，後二者並未針對民眾個資蒐集、處理、利用的適法性有所規範，而《個人資料保護法》除規範簡略外，因欠缺有實權之個資專責保護機關，現實上不能有效抑制民眾資訊自主與隱私權利被不當蒐集、處理、利用的風險(例如橫行至今的保險或車貸推銷電話)。
2. 內政部所舉之愛沙尼亞與德國，除有類似個資法、資通安全法、電子簽章法等，還另外訂立身分證專法。我國與其他各國法制規範，絕非內政部所指分散式立法與集中式立法之法制架構差異，而是在於根本上的法制欠缺。

Q6：依法或同意才可使用身分證？

A6：

1. 加密區雖限需用機關依法執行業務才得使用，惟內政部對於需用機關執行業務是否經作用法之授權，及符合《個人資料保護法》之相關規範，並未具相關權限與能力進行審查，僅作單純授權憑證發放，也無事後查核監督，是否合宜，不無疑問。
2. 在當前身分證被廣泛使用的日常，公務或非公務機關常依法令或習慣要求提示或押放身分證。除非具法律規範不可強制讀取，並同時提供其他合理便利之替代方式，或是於法律明定身分證使用之特定情境，否則民眾將欠缺實質同意可能性，而被迫讀卡留下數位足跡。

Q7：身分證的使用仍由個資法保護？

A7：

1. 現行《個人資料保護法》僅能一般性地規範個資蒐集、處理及利用及目的外利用等，並未能針對數位足跡的蒐集、處理與利用，制定禁止或限制的規定，任令身分證數位化與晶片化使用，帶來監控風險。
2. 就現時《個人資料保護法》是否可足以因應晶片身分證可能帶來的衝擊，在等待《個人資料保護法》及個資專責保護機關尚未設立前，內政部就換發晶片身分證事宜，應先進行政策影響及風險評估，完備法制與相關配套後，再行推動。

Q8：未來個資保護機關會處理所有問題？

A8：

1. 據報，未來個資保護業務若歸屬三級機關，是否能有效執行個資保護之保護、查核與監督，其獨立性、經費、編制人力等；及《個人資料保護法》是否能負擔因晶片身分證的使用與身分證個資的問題，顯有疑問。
2. 在等待《個人資料保護法》修法，監督機關尚未設立，與法律配套真空下，逕行強制換發晶片身分證將可能帶來荒誕的後果。

Q9：不使用晶片身分證的替代方式？

A9：

1. 以晶片資料清單作為晶片身分證的替代前提，必須公務或非公務機關承認其效力（不可再強制要求使用晶片身分證），或因使用晶片資料清單而陷民眾於更不利的狀態。
2. 況且，晶片資料清單與其效力，應由法律或明確之授權命令所明定，不得僅以公告或函示為之。

Q10：不會記錄使用歷程沒有國家監控？

A10：

晶片身分證經感應或插卡使用必留下數位足跡，雖內政部表示並未蒐集所有晶片身分證的使用紀錄（而是留存在各服務機關），不過，因現時《個人資料保護法》對資料蒐集的特定目的規範過於寬泛，又沒有身分證專法針對身分證的使用與身分個資蒐集處理利用加以規範，如真有需要，可輕易且快速地要求各服務機關提供與整合該使用紀錄，完成民眾數位足跡的建構，進而達成追蹤與監控的目的。

Q11：身分證僅作身分識別不會串資料？

A11：

1. 智慧政府的政策推動，將以晶片身分證做為跨機關單位資料庫的鑰匙，當公務或非公務機關有需求，在民眾使用身分證完成身分識別後，即可透過 T-Road 進行交換、傳輸後，取得資料。
2. 雖國家發展委員會主張已訂有 T-Road 管理規範，且本來就有《個人資料保護法》及相關法律的保護，不必擔心目的外利用或濫行再識別的問題，但個資蒐集者（含政府機關），往往透過非常模糊寬泛的組織任務規定，或是在契約條款非常概括地描述特定目的，進而包山包海地蒐集利用民眾個資。

Q12：換發晶片身分證並未違反釋字 603 號？

A12：

1. 晶片身分證與紙本身身分證相比，即便民眾選擇不附自然人憑證功能，還是強制裝配晶片功能，以及高解析度的臉部相片。況且，若民眾於舊證公告失效仍未換領，即可能喪失相關權益（包含投票權）。
2. 在目的不明確且無法律依據的情況下，剝奪民眾自主選擇拒絕身分證數位化或拒絕提供較指紋更為敏感的高解析度臉部相片的權利，當然違反釋字第 603 號解釋。

Q13：New eID 卡面資料精簡，且晶片分區加密，當然比較安全？

A13：

1. 根本問題不在晶片內資料的讀取，而是後續之資料串連權限未受有效法制管控。
2. 就晶片加密而言，撇除國人設定密碼的習慣不佳所造成的盜讀問題，在現行《個人資料保護法》就個資蒐集與利用目的過於寬泛的情況下，政府與企業有諸多機會恣意要求民眾自行輸入密碼提供讀取權限，此時再強的加密都毫無意義。
3. 當以 eID 搭配 T-Road 時，得以單一卡片完成身分識別後開啟與串連各資料庫，在未見 eID 與 T-Road 受有效法制管控之際，使民眾資訊自主與隱私權利被侵害的風險大幅提升。

Q14：身分證的資安已有法律規範與罰則？

A14：

1. 內政部主張規範身分證之《個人資料保護法》、《資通安全法》、《電子簽章法》、《戶籍法》的立法目的、規範主客體、範疇及主管機關都不相同。
2. 看似與資安最相關之《資通安全管理法》，僅要求「公務機關」及「經指定為關鍵基礎設施提供者之特定非公務機關」訂定資通安全維護計畫，但未特別針對承包廠商及其人員、股東適格性、最終資金來源與系統元件共用風險等進行全面規範。

Q15：相關源碼開放透明供公眾檢視？

A15：

目前僅見內政部本來就應該公開／提供的應用程序的 User Guide，及 PKCS#11 函式庫 (API) 的 Source Code；但卻未見開放目前較有疑慮之關鍵應用程序及作業系統的 Source Code 或硬體架構 Chip 之核心程式等，何來的透明公開？

Q16：核心程式交由第三方進行資安檢測？

A16：

1. 按資安驗證程序，應由政府或其指定團隊先就核心程式進行檢測（例如：盲測或破解）、交由實驗室檢測，再由政府將實驗室的證書公開。
2. 目前無從得知內政部是否自行檢測後再交給歐洲實驗室查核，且受內政部指定之第三方機構未能取得程式或晶片，僅得就歐洲實驗室所提供之證書與文件做形式的書面稽核，如何進行實質面的資安檢測，確認資訊安全？

Q17：試到資安專家都攻不進才會換發？

A17：

1. 晶片身分證僅進行小規模試辦與資安測試，很難發現大量使用及各種環境可能產生的問題。應該要做系統化檢測，賞金獵人只是最為輔助。
2. 更核心的問題在於，賞金獵人與資安檢測，最多僅能處理資安面的漏洞，在欠缺完整且全面的法制前，就身分證的使用與個資的取用，及對於人因要素的規範缺陷，並無太大的幫助。

Q18：製卡、系統與管理均受嚴格控管？

A18：

資安就是國安，現時內政部就承包廠商及其相關人員未進行國安等級之 security clearance 身家調查程序在無專法的規範下，只能用契約保密條款於洩密後的事後求償，然資料與其他損害不同，當損害已經發生時，完全無法回復。

Q19：採具經驗之廠商有效控管資安？

A19：

3. 內政部直接採用承包西方先進國家晶片卡經驗大廠，晶片卡規格與標準進行修改以符合我國晶片卡的規格與需求，這個如同削足適履的拼裝車，可能會產生甚麼其他的問題，現在無法確認。
4. 承包廠商的軟硬體設施與製程經嚴格控管，但無法確保廠商與其人員之人因要素不會有任何安全疑慮。

Q20：有 secured API 才可近用加密區？

A20：

需用機關經本人輸入密碼讀取加密區之 secured API，內政部雖要求需用機關需使用 secured API 才可讀取，但是 API 的公私鑰還是可能被複製或側錄，會有資安問題。況且，需用機關可存取特定欄位的憑證如果管理面有問題，使被複製流出去或分包時流出去，無法停掉憑證。

Q21：晶片身分證是世界潮流？

A21：

1. 內政部引用 Acuity market intelligence 全球市場趨勢調查及分析顧問機構調查數據，但卻未見對該研究報告之調查研究方法、晶片卡的定義與範疇，以及研究對象的說明。
2. 甚至，有多方來源指出，該報告已將我國歸類為使用 eID 的國家，故我國無須再發行 New eID，即早已與世界潮流接軌。
3. 此外，內政部僅宣稱採用晶片卡作為身分證的國家數量，卻未見進一步探索與說明該等國家使用晶片卡作為國民身分證之時空背景，以及為了採用晶片卡所為之相關法規範與配套機制等。