

(類) 陳 訴 書

中華民國 108 年 9 月 18 日

受 文 者	監察院					
陳 訴 人	性別	年齡	職業	聯 絡 地 址	聯 絡 電 話	身 分 證 字 號 (登記證字號)
社團法人台灣 人權促進會 (理事長：周 宇修)				104 台北市中 山區天祥路 61 巷 22 號 2 樓	02-25969525	
財團法人民間 司法改革基金 會 (董事長： 林永頌)				10456 台北市 中山區松江路 90 巷 3 號 7 樓	02-25231578	
代 理 人 (請檢附委任書)	性別	年齡	職業	聯 絡 地 址	聯 絡 電 話	身 分 證 字 號
陳訴人身分是否要求保密				<input type="checkbox"/> 請保密 (請確實填載，未填載者以不要求保密處理) <input checked="" type="checkbox"/> 不要求保密		

壹、請確實填寫下列事項，俾本院處理：

一、被陳訴機關(構)或公務人員：

(說明：依憲法規定，本院職權行使對象為中央或地方公務人員，如被訴者非公務機關，或不具公務員身分，則非本院處理範圍)

行政院、內政部、內政部戶政司

二、陳訴事項曾否向權責機關陳情反映？

(說明：本院職權為事後監督性質，如所陳事項應先由權責機關〔如主管機關或其上級機關〕處理者，本院得不予處理)

未曾向權責機關陳情反映。理由：_____

曾向權責機關陳情反映。(請檢附機關函文影本供參)

三、陳訴事項是否仍於行政救濟或司法訴訟程序中？

(說明：應向司法機關提起訴訟或應提起訴願或行政訴訟者，本院依規定得不予受理；又案件已進入行政救濟程序或司法程序者，本院得不予調查。)

是。

否。原因：未曾提起行政救濟或司法訴訟。

相關行政救濟或司法訴訟程序(含再審、非常上訴)已告終了。(請檢附行政救濟機關決定書類、檢察署處分書類、歷審法院裁判書類影本供參)

貳、陳訴事項：請依以下各點分段陳述：一、事實經過(請敘明人、事、時、地、

物)。二、違法失職情事及其證明方法(違反那種法令？或有何不當之處)。三、具

體訴求。四、檢附相關證據資料及文件(含機關函文或司法機關裁判書類影本)。

一、事實經過：

(一)內政部自2015年起，規劃將現行紙本身分證換發為數位身份證，目前並已確定將在2020年10月起，正式啟動全面換發數位身份證的計畫，全案預算規模預計約48億台幣(見附件一)。本次政策規劃自提出以來，即飽受公民社會質疑，認為有打造大規模數位監控國家的可能。一旦卡片用途、所衍生的資料未受法律明確規範，將大幅提高政府侵害人民數位場域的隱私權及言論自由的可能。

(二)內政部於2019年2月招標「新一代國民身分證規劃案」(簡稱「規劃案」)。按「規劃案」建議書徵求說明書對於規劃流程的說明(頁5)，規劃案的報告原預計至2019年8月完成，並在2019

年 9 月開始招標建置案。唯截至本陳訴書送出前（2019 年 9 月 18 日），內政部表示規劃報告仍在審查，尚未公告。（見附件二）

（三）儘管規劃報告仍在審查中尚未公告，但內政部卻已於 2019 年 6 月 14 日招標「數位身分識別證(New eID)印製案」，並由中央印製廠得標。而中央印製廠也在 2019 年 8 月 26-30 日，啟動「PC 晶片卡及印製設備乙式」的公開閱覽（見附件三），打算再次對外招標。此案金額近 33 億，為卡片的印製案。但問題是，內政部在規劃報告尚未公開、未給予公民社會充分討論、也未就法制作業提出評估報告的狀況下，即逕自招標採購金額巨額的卡片印製案，除意味「全面換發數位身分證是否必要」本身已是不容社會討論的議題外，更等同是強迫「先上車後補票」，透過拉高後續公民社會討論、修正、甚至撤回政策的成本，強迫人民接受內政部規劃的數位身分證所具有的所有隱私及資安風險（風險見說明（七））。

（四）當細部規劃案至少於 9 月 3 日前（見附件一），都處於尚在審查、報告未公開、欠缺公民社會討論的狀態下，內政部則已於 8 月 22 日，將此案送入行政院會核定，且獲得准予備查（見附件四）。但問題是，數位身分證的功能及規格理應受通盤檢視後，方能確認其對個人、社會、甚至國安的影響。既然內政部都承認規劃案仍在

內部審查、尚未定稿，整體風險又未經公開檢視、欠缺討論及修正

，內政部為何執意送件？行政院의核定又有何意義及效力？

(五) 除前開標案於資訊公開及招標時間序上存在瑕疵外，內政部於 2019 年 2 月所招標之「新一代國民身分證規劃案」，在評選委員的組成上，亦有公正性、專業性令人質疑之處。在該案的九位評選委員中，有三位為內政部官員（林慈玲常務次長、嚴文常副主任、張琬宜司長），其餘六位皆為已退休之公務員（附件五）。按政府採購法第 94 條規定，評選委員的專家學者不得少於三分之一，且在 2019 年 4 月 30 日修法後，亦在條文中明訂專家學者不得為政府機關現職人員。修法的理由 (<https://reurl.cc/M77qyv>)，是為了避免政府機關聘任現職人員，以充當外部專家的可能。顯見在政府採購的流程中，專家學者的專業意見固然是採購評選流程中重要的因素，但是否為政府機關的「外部」人員，亦為重要考量。而回頭看內政部本招標案的專家學者，悉數為已退休公務員，已退休公務員長期身處公務機關內部，是否可適任「外部」的專家學者，其專業度、公正性也令人質疑。

(六) 內政部更在未有法制調整前，即啟動製發作業。內政部長徐國勇在 2019 年 5 月 16 日立法院內政委員會進行「數位身分證之規

劃、功能與經費」的專案報告中表示（附件六），戶籍法已有授權內政部全面換發數位身分證。但事實上，目前我國戶籍法中有關「全面換發」的法律依據，為《戶籍法》第 59 條第 1 項，該條文規定為：「國民身分證全面換發期程及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關訂之」；而有關數位身分證的格式、功能的規定，則是《戶籍法》第 52 條第 1 項：「國民身分證及戶口名簿之格式、內容、繳交之相片規格，由中央主管機關訂之」。換言之，無論是全面換發或數位身分證的格式，都只是內政部單方面制定行政命令即可完成。然而，前揭行政命令之授權依據，均係訂於『戶籍法』，亦即有關國民身分證相關行政命令之規定內容，理應限於國民戶籍登記事項；但問題是，數位身分證對人民可能造成的權利侵害遠比紙本更幽微、全面、且深入（可能的權利侵害見說明（七）、（八））。這類攸關人民權益的施政，本應以「法律」定之，而非以行政機關可片面修改的行政命令為之，方符合「法律保留原則」。但內政部不僅對當前法制規範不足而可能導致的權利侵害無動於衷，反不停強調已有戶籍法授權、且亦有個人資料保護法、電子簽章法等，法律規範業已充足。然而內政部此種說法顯然並無道理。我國雖有個資法，但個資法中有大量的不確定法律概念，授權行政機關進行裁量，加上我國一直

以來並沒有獨立的個資保護專責機關，主管機關散落各處，個資法的落實標準不一，早已為人詬病許久。而反觀內政部最常援引作為數位身分證的典範國家德國、愛沙尼亞，該兩國國內除有個資法外，亦有主管個資隱私事務的專責機關，但即使如此，他們皆另外制定數位身分證的專法（附件七），就晶片中的資料、數位身分的使用範圍、資安措施、及相關或衍生等進行明確規範，以求更具體地保護人民隱私。內政部在法制修正未完成的狀態下，堅持以口頭承諾回應人民有關隱私與資安的質疑，並逕行招標包含巨額採購經費的卡片印製案，並於 2019 年 8 月 22 日，將尚未公布、討論的細部規劃結果逕行送行政院院會核定（見附件四），此等換發程序，無疑是棄人民隱私於不顧。

（七）內政部曾在 2017 年 7 月至 9 月間，委託政治大學公共行政學系黃東益老師團隊進行「開放決策工作坊」，並於 2017 年 11 月，產出該工作坊的成果資料。該工作坊成果資料原放置於內政部網站上，但內政部於 2019 年網站改版後，已將資料悉數移除。公民團體在今年 5 月發現後，已多次要求內政部重新將資料放回網站上（見 <https://www.tahr.org.tw/news/2436>、<https://www.tahr.org.tw/news/2487>、<https://www.tahr.org.tw/news/2498>），但內政部卻數次以要提供民眾最新

資訊、或者將「適時」公布等理由拒絕公布，使公民審議成為替政府政策擦脂抹粉的工具。（見 <https://reurl.cc/qDmdWN>、<https://reurl.cc/31NDV8>）

（八）有關數位身分證對人民權利可能造成的侵害：相較紙本身身分證，數位身分證因其晶片化，不僅晶片本身儲放資料可能不定、用途擴充可能大，世界各國更多有存放生物辨識資料（如指紋、虹膜等）的前例，若晶片內容、讀取時機未獲限制，不僅有透過晶片不當標註個人的風險，晶片裡所存放的資料也有被不當取用的可能。此外，身分證是人民日常生活所需最重要的文件，數位化後僅需便宜的讀卡機即可讀取資料，加上因「強制」換發數位身分證給每一位國民，卡片所結合的自然人憑證功能隨時能開通；現今仍缺乏法律限制數位身分證用途的情況下，未來有極大可能會有更多來自公、私部門的數位服務要求人民必須透過內政部提供的「單一」身分證途徑來取得日常所需的服務，造成「數位生活實名制」的風險。另外，公、私部門在對數位身分進行驗證時，內政部亦可能會保存憑證的認證紀錄，並藉此掌握了所有國民龐大的數位活動足跡，而有大规模政府監控的可能。以上風險，皆非內政部以口頭保證即能避免。

(九) 有關身分制度對人民權利的侵害：由國家強制配發一人一號的身分制度，一直以來都被世界各國的人權組織認為是政府監控體系的基石。這類的身分制度透過配發全國人民每人一個獨特的號碼，將國民的各種身分屬性（姓名、生日、性別、住址、照片、婚姻等）連結至這個單一號碼底下，並以此建立一個大型資料庫。此外，強制配發的身分制度在台灣經過歷史推演至今，已被廣泛使用在所有公、私部門的服務上，例如健保、駕照、金融、教育、社福等各種日常生活的場域上，個人的日常活動也因此都被連結至該號碼；倘若個資保護的制度不當，導致公、私部門的各式資料庫間可被輕易取得或串聯，將使人民在政府或企業前無所遁形。此外，甚至還能更深一層說，強制配發身分的制度所產生的人權或公民權問題，更不只是建立良好的個資保護制度就能解決。身分制度在過去時常被國家強調是把人民更好納入整體社會運作的機制，但事實上，身分制度反而可能會讓國家更體制性地排除了一些社會邊緣人口（例如移民人口）、弱勢族群（例如跨性別族群）融入社會的可能，讓他們更難在社會上行使他們自己的權利。這可能是強制配發身分制度更本質性的缺陷。

二、違法失職情事及其證明方法：

已在上述八點說明中合併說明。

三、具體訴求：

全面換發數位身分證是攸關全國人民未來如何在數位場域生活的重大政策。台灣目前已逐步邁入數位國家，若不謹慎以待個人資料保護與隱私權保護，可能因各式數位足跡的留存、資料的濫用、毫無節制的技術應用擴張，而有邁向數位極權國家的風險。誠如本陳訴書說明（八）所說，強制一人一號的身分制度本身即是有高度監控性質的制度，無論其應用方式在漫長歲月中如何改變，這個本質性特徵並不會改變。建基於其上的數位身分證，自然是更擴大了這個既有監控制度的應用範圍。若內政部在推行數位身分證的過程中，只是一再地透過操作程序，逐漸抬升整個政策後續被檢討、修正甚至撤回的成本，最終達至公民社會難以負擔的程度（此案的總預算約為 48 億），以強迫公民社會接受，並以此迴避公眾討論，以及法規、制度上應進行的修正。則這樣的政策推動方式，毋寧將陷台灣人民於各式權利侵害的風險之中。因此我們的訴求是：

（1）行政院、內政部應通盤檢討目前數位身分證政策推動的程序，並立即廢棄程序上有瑕疵的相關決議、招標案。

（2）針對本次的陳訴案，若確有程序上違法之處，應追究相關人員

違法失職的責任。

四、檢附相關證據資料及文件：

(附件一) 內政部 2019 年 8 月 22 日行政院院會簡報

(<https://reurl.cc/L130jx>)

期程與經費



期程

109年4~5月	公布正式樣張
109年9月	完成建置製卡中心及製發系統
109年10月	開始進行全面換發作業



經費 約 **48億元**

免收規費

- 全面換證期間
初領 & 持94年版舊證換領New eID者
- 全面換證期間結束
初領New eID者

(附件二)內政部 2019 年 9 月 3 日澄清聲明(<https://reurl.cc/M7vda3>)

108-09-03 16:20 戶政司

內政部澄清:數位身分證規劃案細部規格尚未公告



許毓仁委員在臉書上指稱數位身分證規劃案未完成，細部規格卻先上網公告，對此，內政部鄭重澄清，目前細部規劃報告尚在審查，內政部並沒有公告細部規劃報告。

內政部表示，許委員說的應是中央印製廠的空白卡及印製設備的招標規劃說明，這只是印製的部分，不是細部規劃報告。不宜將兩者混淆，造成外界誤解。

聯絡人：鄭信偉副司長 聯絡電話：02-23565086 發稿單位：戶政司

(附件三) 中央印製廠對外招標印卡片印製公告資料

公開徵求 公告資料

[案號] GF3-108089
[洽辦機關] 中央印製廠
[中文標的名稱及數量摘要] PC晶片卡及印製設備乙式
[聯絡人(或單位)] 邱柏錚
[電話] (02)23497646
[執行現況]
[公開閱覽/徵求期間] 108/9/6—108/9/9
[開標地點] 電子郵件信箱:bot232@mail.bot.com.tw
[投標文字] 正體中文
[履約地點]
[履約期限]
[新增日期] 108/9/6
[中文公開招標公告附加說明]

公開徵求並非招標公告，如將公開徵求作為招標公告，無效

一、中央印製廠為使招標作業公開化、透明化，廣徵廠商或民眾意見，並與廠商有雙向溝通機會，特辦理此「公開徵求廠商提供參考資料」公告。

二、公開徵求議題：

(一)本專案有關設備及卡片團隊整合方式。

(二)有關技術移轉整合形式。

三、公開徵求期間：108年9月6日—108年9月9日。

四、廠商請於108年9月9日前向中央印製廠提出申請，並於約定時間提供資料來廠說明，出席人數以不超過5人為原則。

五、多家廠商共同提出申請亦可接受。

六、中央印製廠聯絡人：供應科吳先生，電話：02-22156789分機260。

[回上頁](#)

依公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點辦理招標文件公開閱覽公告

公告日：108/08/26

機關代碼	A.7.31.1
機關名稱	臺灣銀行股份有限公司
機關地址	100臺北市中正區武昌街一段45號
標案案號	GF3-108089
公告次數	01
標案名稱	PC晶片卡及印製設備乙式
招標方式	公開招標
標的分類	財物類
採購金額級距	巨額
預算金額	3,293,000,000元
是否刊登公報	是
公告日期	108/08/26
是否提供網路公開閱覽	是
公開閱覽期間	108/08/26 — 108/08/30
閱覽廠商或民眾意見之送達期限	108/09/04

(附件四) 行政院第 3665 次會議紀錄：<https://reurl.cc/jd7qkm>

報告事項

一、內政部陳報「數位身分識別證 - 打開智慧政府的關鍵鑰匙」報告，請鑒核案。

決定：

(一) 准予備查。

(二) New eID是打開智慧政府之關鍵鑰匙，本人在今(108)年5月底已核定「智慧政府行動方案」，此為我國推動政府數位轉型之重要政策，目標係期能整合政府功能，為民眾開啟更創新、更智慧化之服務，同時藉由加值資料應用，優化施政決策品質。智慧政府兩大基礎架構，一為「建立安全可信賴的政府資料交換機制(T-Road)」，另一為今天提報之「全面換發數位身分識別證(New eID)」。

(三) 為促使政府部門加速以創新科技導入客製化民生服務，政府經多時研議，決定推動「國民身分證」與「自然人憑證」結合成為「數位身分識別證」，預計明(109)年10月起，以2年半的時間，為全國2,350萬國民換發。這不僅展現臺灣邁向數位政府與智慧國家之強烈決心，也是為全體國人打造一把開啟政府各項線上服務之鑰匙。政府未來將以「人生的每一階段事件」為軸心，聚焦提供國人從出生協助、就學補助、就業輔導，到終老關懷等面向之個人化服務，舉凡各種社福、保健、津貼、保險、年金、稅務、監理等與民眾生活息息相關之服務，都可以一併整合、精準提供。以前是「秀才不出門，能知天下事」，現在是「秀才不出門，能辦天下事」，而且也會有各項個人化服務主動上門。

(附件五) 新一代國民身分證換發規劃案採購委員名單

(<https://reurl.cc/mdn3e7>)

查詢採購評選委員名單

標案基本資料	機關名稱	內政部
	機關代碼	3.1
	標案案號	C1080010
	標案名稱	新一代國民身分證換發規劃案
	採購金額級距	公告金額以上未達查核金額
	新增公告傳輸次數	01
	是否複數決標	否
	是否公開委員名單	是
	採購評選委員名單傳輸時間	108/03/07 08:37:10

採購評選委員名單	項次	評選委員姓名	評選委員職業
	1	王德銘	已退休
	2	洪國興	已退休
	3	江美琦	已退休
	4	丁立邁	已退休
	5	吳志高	已退休
	6	賴淑賢	已退休
	7	張琬宜	司長
	8	嚴文常	副主任
	9	林慈玲	常務次長

(附件六) 立法院 2019 年 5 月 14 日內政委員會「數位身分證之規劃、功能與經費」專案報告，頁 337 (<https://reurl.cc/240bmv>)

徐部長國勇：現在戶籍法裡面已經有授權我們來做數位身分證的法源依據，授權的辦法裡面我們會稍微更改，這已經不是法律，而是法規命令，只要修改關於「國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法」就好了，所以我們的法源已經有了，不必立專法。也許又提到我們跟自然人憑證有介接，或是憑證裡面有結合的，在這一部份，我們也有電子簽章法、資通安全管理法及個資法，這些都已經有專法，將這些專法合起來，其實我們就已經達到這個功能，所以我認為沒有必要再另外訂定一個身分證的專法。

(附件七) 德國電子身分證法：<https://reurl.cc/Va61VQ>

愛沙尼亞身分文件法：<https://reurl.cc/EK7R9v>