



Hagstofa Íslands

30. nóvember 2004

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Varðar: Allsherjarnefnd, tillaga til þingsályktunar um breytingu á kennitölukerfi, 14. mál, bréf nefndarinnar 21. október 2004

Í bréfi allsherjarnefndar er óskað umsagnar Hagstofu Íslands um tillögu til þingsályktunar um breytingu á kennitölukerfinu.

Tillagan er svohljóðandi: “Alþingi ályktar að fela ráðherra Hagstofu Íslands að gera úttekt á þeim forsendum sem liggja að baki kennitölukerfi einstaklinga hér á landi. Borið verði saman form kennitölu einstaklinga hér á landi og í nágrannaríkjum með tilliti til þess hvort þar sé notast við sambærileg kerfi til auðkenningar og hvort í þeim felist augljósar persónuupplýsingar. Þá verði metnir kostir og gallar þess að taka upp nýtt kerfi sem væri laust við persónuupplýsingar og gæti staðið við hlið núverandi kennitölukerfis þannig að fólk hefði val um kennitölu.”

Að mati Hagstofu Íslands eru þau atriði, sem gera á úttekt á samkvæmt tillögunni, vel þekkt og skal þeirra helstu getið hér:

Kennitölur í nágrannríkjum

Einhlit kerfi kennitalna eru aðeins til og notuð í fáum nágrannaríkjum. Í reynd skera Norðurlönd sig úr að þessu leyti því þar eru alls staðar notuð kerfi auðkennistalna sem ná á sama hátt til allra einstaklinga og eru óaðskiljanlegur hluti af þjóðskrár ríkjanna. Þar eru kennitölur gefnar strax við fæðingu og fylgja síðan hlutaðeigandi einstaklingi allt lífshlaup hans. Af nágrannaríkjum er það aðeins Belgía sem heldur þjóðskrá sem líkist norrænu þjóðskránum. Önnur nágrannaríki halda ekki þjóðskrá og hafa ekki sambærileg, einhlit kerfi auðkennistalna. Í sumum ríkjum er stuðst við annars konar auðkennisnúmer, svo sem social security number í Bretlandi. Í Bandaríkjunum er engin þjóðskrá en þar gefur almannatryggingastofnun alríkisstjórnarinnar (Social Security Administration) út almannatryggingaskirteini og almannatrygginganúmer. Þessi skirteini hafa ekki stöðu eða innihald persónuskilríkis en bera með sér númer handhafans. Almennatrygginganúmerum er úthlutað til skólabarna við ákveðinn aldur og til allra innflytjenda. Númersins er krafist í öllum

skiptum við almannatryggingar en auk þess er notkun þess heimiluð og mjög útbreidd í skattkerfi, skólakerfi, á sjúkrahúsum, í herþjónustu og viðar.

Uppbygging kennitalna á Norðurlöndunum

Kennitölur Norðurlanda eru allar byggðar upp á sama hátt að því leyti að fyrstu sex stafir þeirra eru fæðingardagur, -mánuður og ár. Síðan taka við hlaupandi slembitölur, tvær á Íslandi en þrjár í hinum fjórum ríkjunum. Níundi tölustafur íslensku kennitölunnar er öryggistala (vartala) sem er reiknuð út frá tölunum á undan en inniheldur engar augljósar upplýsingar. Tíundi og síðasti tölustafur íslensku kennitölunnar er aldartákn sem gefur til kynna á hvað öld hlutaðeigandi er fæddur. Tölustafurinn 8 merkir að hlutaðeigandi hafi fæðst á árabílinu 1800-1899, tölustafurinn 9 að hlutaðeigandi sé fæddur á árabílinu 1900-1999 og tölustafurinn 0 að hlutaðeigandi sé fæddur árið 2000 eða síðar á öldinni. Síðari hluti kennitalna á hinum Norðurlöndunum eru ýmist 4 eða 5 stafir og eru þrír fyrstu af þeim hlaupandi tölur en síðan taka við vartölur, ýmist ein eða tvær. Í Danmörku og Svíþjóð er síðari hluti kennitölunnar 4 stafir, aftasti stafurinn er vartala sem gefur jafnframt til kynna kyn einstaklingsins þannig að konur bera jafna tölu en karlar oddatölu. Í Finnlandi er síðari hluti kennitölunnar einnig 4 stafir, þrír fyrstu eru hlaupandi tölur og gefur sú síðasta af þeim upplýsingar um kyn á sama hátt og í Danmörku og Svíþjóð. Aftasti stafurinn er öryggistákn, ýmist tölustafur eða bókstafur. Í Noregi er síðari hluti kennitölunnar 5 stafir, þrír fyrstu eru hlaupandi tölur og gefur sú síðasta af þeim upplýsingar um kyn á sama hátt og í hinum ríkjunum. Norðmenn reikna hins vegar tvær vartölur í stað einnar í hinum löndunum.

Nauðsyn á einhlítu kerfi auðkennistalna

Naumast virðist koma til álita að reka samhliða tvö opinber kerfi auðkennistalna sem einstaklingar ættu val um. Þetta mundi veikja til muna þá einhlítu aðgreiningu sem nú felst í því að einstaklingar beri sama auðkennisnúmer alla tíð. Þá hlyti að koma upp alls kyns vandi um hvenær menn ættu að ákveða hvort kerfið þeir aðhylltust og hversu oft þeir mættu skipta um kerfi. Reynsla af þess háttar atriðum, til dæmis hvað snertir mannanöfn, er sú að allmargir mundu kjósa að skipta oftar en einu sinni um kennitölu, sumir margoft, og munda illa sætta sig við takmörkun á því.

Meginástæðan fyrir ákvörðun Hagstofunnar 1985 að leggja af þáverandi kerfi nafnnúmera var einmitt sú mikla óvissa sem upp var komin um hversu einhlítt og haldbært nafnnúmerakerfið væri. Þessa óvissu mátti meðal annars rekja til þess að nafnnúmerið var upphaflega tæki til stafrófsröðunar í þjóðskrá en fór síðar að gegna hlutverki auðkennistölu. Því var lengst af ekki farið með kerfið sem einnhlítt auðkennisnúmerakerfi. Kom það meðal annars fram í því að til þess að halda hlutverki kerfisins til stafrófsröðunar voru nafnnúmer látinna “endurnýtt” og þeim sem breyttu nafnritun sinni í þjóðskrá var úthlutað nýjum nafnnúmerum. Loks hafði það tíðkast að ýmsar stofnanir og fyrirtæki byggju til eigin nafnnúmer (gervinúmer) til að auðkenna viðskiptamenn eða skjólstæðinga sína í skráum sínum, til dæmis

skattstofur, innlánsstofnanir, lífeyrissjóðir og tryggingafélög. Hins vegar var engin allsherjarskrá til um nafnnúmer í notkun, margir áttu fleiri en eitt nafnnúmer (þ.e. eitt eða fleiri gervinúmer auk eiginlegs nafnnúmers) og í mörgum dæmum var óljóst hvaða einstaklingar stóðu raunverulega að baki útgefnum nafnnúmerum.

Af þessum ástæðum var talið óhjákvæmilegt að taka upp einhlítt og óumbreytanlegt kerfi auðkennistalna þannig

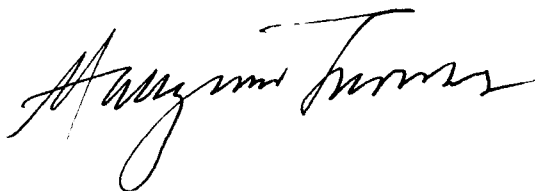
- að öllum einstaklingum yrði við fæðingu úthlutað auðkennistölu sem þeir bæru óbreytta alla tíð,
- að hinn opinberi skráningaraðili, Hagstofa Íslands, Þjóðskrá, úthlutaði einn auðkennistölunum og héldi allsherjarskrá yfir auðkennistölur,
- að öðrum væri óheimilt að gefa út auðkennistölur sem væru myndaðar á sama eða svipaðan hátt og hin opinbera auðkennistala þjóðskrár eða líktust henni.

Myndun kennitölunnar sætir lítilli gagnrýni

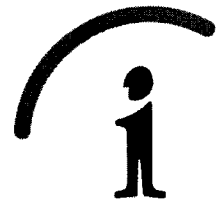
Skráning einstaklinga í þjóðskrá sætir á stundum gagnrýni af ýmsum ástæðum, réttum sem röngum. Myndun kennitölunnar með fæðingardagsetningu í fyrstu sex sætum tölunnar sætir hins vegar lítilli sem engri gagnrýni og yfirleitt virðist fólk álíta að eðlilegt sé að fæðingardagur þess og aldur séu opinberar upplýsingar og þurfi ekki að fara leynt. Hagstofan hélt uppi talsverðum spurnum um þetta atriði er ákvörðun um að taka upp kennitölukerfið var í undirbúningi og var niðurstaðan sú að almennt væru ekki gerðar athugasemdir við notkun fæðingardagsetningar í kennitölunni. Reynslan hefur staðfest þetta. Í þessu sambandi má geta þess að kennitölukerfið, sem upp var tekið 1986, byggðist á fæðingarnúmerakerfi sem verið hefur grunnkerfi þjóðskrár frá stofnun hennar. Loks má nefna að löng hefð er fyrir því á hinum Norðurlöndunum að aldur manna fari ekki leynt, til dæmis þannig að aldurs fólks er oft getið við texta í dagblöðum og tímaritum.

Af þeim ástæðum sem hér hafa verið raktar leggst Hagstofa Íslands gegn því að Alþingi samþykki þá þingsályktunartillögu sem hér um ræðir.

F. h. r.



Alþingi
Erindi nr. P 131/170
komudagur. 24.11.2004



Persónuvernd

Alþingi
Alsherjarnefnd
150 REYKJAVÍK

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 22. nóvember 2004
Tilvísun: 2004100558 PS/--

Umsögn
um tillögu til þingsályktunar um
breytingu á kennitöluverfinu

1.

Persónuvernd vísar til bréfs allsherjarnefndar Alþingis, dags. 21. október 2004, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um tillögu til þingsályktunar um breytingu á kennitöluverfinu. Tillagan er svohljóðandi:

„Alþingi ályktar að fela ráðherra Hagstofu Íslands að gera úttekt á þeim forsendum sem liggja að baki kennitöluverfi einstaklinga hér á landi. Borið verði saman form kennitölu einstaklinga hér á landi og í nágrannaríkjum með tilliti til þess hvort þar sé notast við sambærileg kerfi til auðkenningar og hvort í þeim felist augljósar persónuupplýsingar. Þá verði metnir kostir og gallar þess að taka upp nýtt kerfi sem væri laust við persónuupplýsingar og gæti staðið við hlið núverandi kennitöluverfis þannig að fólk hefði val um kennitölu.“

2.

Í greinargerð með framangreindri þingsályktunartillögu kemur fram að þær persónuupplýsingar, sem þar er átt við, eru upplýsingar um fæðingardag og -ár. Þess skal getið til upplýsingar að kennitölur, sem sýna þessar upplýsingar, eru ekki aðeins notaðar á Íslandi heldur einnig í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Persónuvernd hefur ekki kannað hvort slíkar kennitölur séu notaðar í öðrum löndum, en þess skal getið að víða, m.a. í Hollandi, Þýskalandi, Frakklandi, Portúgal og Grikklandi, hafa einstaklingar nokkur númer sem miðast við mismunandi svið opinberrar starfsemi, t.d. eitt númer fyrir heilbrigðis- og félagsþjónustu, annað vegna skattgreiðslna o.s.frv. Eru þessi númer þá oft lítið – eða jafnvel alls ekki – notuð utan hins opinbera. Með því að nota fleira en eitt númer er og girt fyrir ýmsa samkeyrslumöguleika sem ella væru fyrir hendi. Í ljósi þessa er það svo í Þýskalandi og Portúgal að ein alhliða kennitala talin brjóta gegn stjórnarskrá (sjá vinnuskjal starfshóps samkvæmt 29. gr. tilskipunar 95/46/EB frá 8.

maí 2003 á eftirfarandi slóð: http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/workin_group/wp2003/wpdocs03_en.htm (bls. 8)).

3.

Persónuvernd telur þá hugmynd að veittur verði kostur á nýju persónuauðkenni, sem ekki veitir neinar persónuupplýsingar um viðkomandi einstakling og komi í stað kennitölu, vera í anda þeirra sjónarmiða sem íslensk löggjöf um vernd persónuupplýsinga er reist á, einkum þeirra reglna sem kveðið er á um í tilskipun 95/46/EB um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga. Í því sambandi bendir Persónuvernd á að skv. c-lið 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, skulu persónuupplýsingar vera nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við markmiðin með söfnuninni og/eða vinnslunni.

Tekið skal hins vegar fram að Persónuvernd telur helsta álitafnið, sem tengist kennitölum hér á landi, ekki vera að þær sýna fæðingardag viðkomandi heldur hina miklu notkun þeirra og hið almenna aðgengi sem að þeim er. Hafa verður í huga að kennitölur eru notaðar sem lykill að upplýsingum um einstaklinga í margvíslegum skráum. Sá sem veit kennitölu einstaklings og hefur aðgang að slíkri skrá getur því á mjög einfaldan hátt kannað hvort hann sé á skránni og hvað þar sé skráð um hann. Í mörgum tilvikum er og unnt að samkeyra tvær eða fleiri skrár og finna allar þær færslur um tiltekinn einstakling sem þar er að finna.

Í þessu ljósi má m.a. spyrja sig þess hvort eðlilegt sé að fólk, sem vegna starfa sinna hefur aðgang að skráum byggðum á kennitölum, hafi um leið aðgang að kennitölum allra Íslendinga. Ætla má að oft á tíðum sé t.a.m. nægilegt að fólk í þjónustustörfum, sem vinnur með slíkar skrár, fái upplýsingar um kennitölur viðskiptavina eða skjólstaðinga frá þeim sjálfum þegar þeir æskja þjónustu. Þetta starfsfólk þurfi þar af leiðandi ekki að geta fundið kennitölurnar eftir öðrum leiðum. Eins og staðan er nú er það hins vegar svo að flestir Íslendingar, þ. á m. fólk sem vinnur við skrár byggðar á kennitölum, geta fundið kennitölu allra annarra Íslendinga á einfaldan hátt.

Álitafni er hvort sú skipan samrýmist 10. gr. laga nr. 77/2000 þar sem segir að notkun kennitölu sé heimil eigi hún sér málefnalegan tilgang og sé nauðsynleg til að tryggja örugga persónugreiningu. Í mörgum tilvikum má telja unnt að persónugreina fólk með öruggum hætti með nafni og fæðingardegi eða nafni og heimilisfangi og í sumum tilvikum jafnvel aðeins með nafni. Með það í huga má telja það æskilegt að kennitalan sé ekki birt opinberlega heldur að sá háttur sé hafður á að fólk gefi hana upp þegar nauðsyn krefur en sé ella aðeins krafid um upplýsingar um fæðingardag, heimilisfang eða annað sambærilegt – og megi um leið treysta því að ekki sé unnt að fá upplýsingar um kennitölu þess með því einu að nálgast þjóðskrá á Netinu. Þess skal getið að Persónuvernd benti Hagstofu Íslands, Þjóðskrá, á það með bréfi, dags. 16. janúar 2004, hvaða álitamál væru tengd hinni opinberu birtingu kennitalna. Í kjölfar þess hefur birtingu þjóðskrárupplýsinga, þ. á m. kennitalna, á opnum heimasíðum verið hætt, en þær eru enn aðgengilegar í heima- og einkabönkum sem mikill fjöldi fólks hefur aðgang að.

Að síðustu skal hér bent á þá kosti sem fylgja því að nota fleira en eitt númer til auðkenningar einstaklinga þannig að mismunandi sé eftir einstökum sviðum þjónustu og annars konar starfsemi hvaða númer sé notað. Eins og fram hefur komið er sá háttur hafður á í ýmsum löndum með þeirri afleiðingu að möguleikinn á samkeyrslu persónuupplýsinga er þar takmarkaðri en ella. Ljóst er að sum svið þjónustu og annars konar starfsemi eru það óskyld að sjaldan ætti að geta verið málefnaleg ástæða til að samkeyra upplýsingar sem þeim tengjast, s.s. heilsufarsupplýsingar annars vegar og fjárhagsupplýsingar hins vegar. Í ljósi viðhorfa um friðhelgi einkalífs og vernd persónuupplýsinga er þá æskilegt að notuð séu mismunandi auðkenni á

Þessum sviðum til að girða fyrir möguleikann á ólögmatum samkeyrslum.

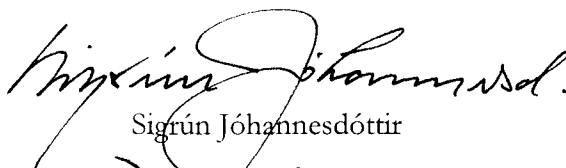
4.

Hafin er notkun persónuauðkenna sem geta falið í sér meiri möguleika á misnotkun en kennitölur, þ.e. svonefndra lífkenna (e. biometrics), t.d. fingrafara. Þó svo að slík persónuauðkenni tengist ekki beint þeirri þingsályktunartillögu, sem hér um ræðir, telur Persónuvernd rétt að fjalla nokkuð um þau allsherjarnefnd til upplýsingar. Ljóst er að þau geta, rétt eins og kennitölur, veitt víðtæka samkeyrslumöguleika, en auk þess er það svo að ef til verða stórir gagnagrunnar með lífkennum verður mjög auðvelt að bera saman margvísleg lífkenni, sem menn skilja eftir sig, s.s. fingraför, saman við slíka gagnagrunna og komast þannig að því hvaða einstakling um er að ræða og hvar hann hefur verið. Slík vinnsla hefur hingað til almennt eingöngu tíðkast við lögreglustörf. Vandséð er hvaða aðrir hagsmunir en að geta auðveldað þau störf lögreglu, sem þannig eru vaxin að gild ástæða er til notkunar lífkenna, geta réttlætt það að slóð manna sé rakin með þeim hætti sem hér um ræðir.

Önnur hætta, sem felst í notkun lífkenna, eru þær afleiðingar sem villur í auðkenningarkerfum geta haft í för með sér. Þar sem almennt er litið svo á að lífkenni veiti mjög örugga – og jafnvel fullkomna – persónuauðkenningu kann að verða mjög erfitt fyrir þann sem auðkenndur er ranglega sem annar maður, t.d. af augnskanna, að leiðrétta þann misskilning. Afleiðingarnar af því gætu orðið alvarlegar, t.d. ef viðkomandi er ranglega auðkenndur sem einstaklingur, sem settur hefur verið í flugbann, eða einstaklingur, sem ekki má koma til tiltekins lands (sjá vinnuskjal starfshóps samkvæmt 29. gr. tilskipunar 95/46/EB frá 1. ágúst 2003 á eftirfarandi slóð: http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/wpdocs/2003/wp80_en.pdf (bls. 5)).

Í ljósi framangreinds telur Persónuvernd æskilegt að reynt verði að girða fyrir notkun lífkenna á þeim sviðum þar sem hún getur ekki talist réttlætanleg í ljósi þeirrar hættu sem af henni getur stafað. Þá telur Persónuvernd æskilegt að ávallt verði metið vandlega áður en notkun lífkenna hefst hvort hún sé nauðsynleg í ljósi þess tilgangs sem að er stefnt.

Virðingarfyllst



Sigrún Jóhannesdóttir



Þórður Sveinsson