



Nationale persoonsnummers

Internationale ontwikkelingen

Vooronderzoek

Plaats Den Haag
Datum 04-09-02
Auteur Mw. Drs. N.M. Huijboom
Functie Adviseur Zenc
Status Definitief

Stichting Itafit

Staringstraat 11
Postbus 525
6500 AM Nijmegen

T +31[0]24 365 16 60
F +31[0]24 365 16 70
www.itafit.nl

Inhoudsopgave

Inleiding

1.1	Inleiding	3
1.2	Opdrachtformulering	4
1.3	Methoden van onderzoek	4
1.4	Leeswijzer	5

Overzicht internationale bevindingen

2.1	Australië	6
2.2	Canada.....	8
2.3	Duitsland	9
2.4	Finland	10
2.5	Frankrijk	11
2.6	Groot-Brittannië.....	13
2.7	Japan	14
2.8	Nederland.....	15
2.9	Singapore.....	17
2.10	Verenigde Staten	18
2.11	Zweden	21

Trends en ontwikkelingen

3.1	Gebruik nationaal persoonsnummer.....	23
3.2	Dilemma: efficiëntie en bescherming persoonlijke levenssfeer	24
3.3	Identiteitsfraude en vervuiling van bestanden	25

Interessante case.....	25
-------------------------------	-----------

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Veel ICT-specialisten zien het gebruik van een nationaal persoonsnummer voor elk object (bijvoorbeeld een rechtspersoon of een natuurlijke persoon) als belangrijke voorwaarde voor een efficiënt en effectief beheer van overheidsdata. Door gebruik te maken van authentieke gegevens en het uitwisselen van objectgebonden gegevens tussen overheden op grond van een nationale duiding van objecten kunnen gegevens efficiënter worden geregistreerd, verspreid en gebruikt. Ook kunnen (mits daarvoor een juridische grondslag aanwezig is) gegevens eenvoudiger worden gecombineerd, zodat meer gepersonaliseerde (elektronische) diensten kunnen worden aangeboden en het plegen van fraude door burgers beter kan worden opgespoord.

Het gebruik van een nationaal persoonsnummer kent ook tegenstanders. In verschillende landen bestaat er angst voor misbruik van persoonsgegevens door overheden of bedrijfsleven en (hierdoor) aantasting van de privacy. In Australië is de invoering van een nationaal persoonsnummer in 1987 gestrand toen de publieke opinie, wetenschap en bevolking zich tegen de invoering van een nationaal persoonsnummer keerde¹. Men was bang voor een transformatie van een 'vrijheids-' naar een 'controlestaat' en als gevolg hiervan aantasting van de privacy van burgers.

Ook in Nederland is de discussie ten aanzien van een nationaal persoonsnummer gevoerd. Hoewel Nederland volgens de definitie in dit onderzoek (zie paragraaf 1.3) geen nationaal persoonsnummer kent, wordt het sofi-nummer steeds meer als zodanig gebruikt. Met behulp van dit nummer zijn verschillende registraties gekoppeld bijvoorbeeld in het kader van het RINIS². Dit nummer wordt ook gebruikt bij de opzet van nieuwe registraties zoals bijvoorbeeld in de zorgsector gebeurt bij de ontwikkeling van de zorgpas. In sommige landen is deze tendens van de uitbreiding van het gebruik van een bepaald nummer (dat voorheen alleen werd gebruikt voor een specifieke overheidstaak) ook te zien. In andere landen is de uitbreiding van het gebruik van een bepaald nummer juist weer tegengehouden.

Deze rapportage gaat in op de belangrijkste ontwikkelingen in verschillende landen met betrekking tot het nationale persoonsnummer. Het onderzoek is voorbereidend en exploratief en heeft niet tot doel gehad om een uitputtend overzicht te geven van de stand van zaken in de verschillende landen.

¹ Het nationale nummer zou gekoppeld zijn aan een identificatiekaart, de zogenaamde 'Australian Card', en zou gebruikt worden voor gegevensbeheer ten aanzien van belastingen, uitkeringen en zorgverzekering.

² RINIS staat voor Routerings Instituut voor (inter)Nationale Informatie Stromen.

1.2 Opdrachtformulering

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Verken in de landen Australië, Canada, Duitsland, Frankrijk, Finland, Groot-Brittannië, Japan, Nederland, Singapore Verenigde Staten en Zweden het gebruik van een nationaal persoonsnummer door overheden.

Deze probleemstelling kent de volgende deelvragen:

1. Kennen de verschillende landen een nationaal persoonsnummer?
2. Op welke wijze worden personen door overheden in het kader van registraties geïdentificeerd?
3. Wat is de situatie met betrekking tot een nationaal persoonsnummer in de verschillende landen gezien vanuit juridisch perspectief?
4. Wat is de situatie met betrekking tot een nationaal persoonsnummer in de verschillende landen gezien vanuit politiek perspectief?
5. Wat is de situatie met betrekking tot een nationaal persoonsnummer in de verschillende landen gezien vanuit informatiekundig perspectief?
6. Welke trends en ontwikkelingen blijken uit de onderzoeksresultaten?
7. Welke case(s) zou(den) interessant zijn om verder uit te werken?

1.3 Definitiebepaling

Een nationaal persoonsnummer kan worden gedefinieerd als één *uniek* (nationaal gedefinieerd) nummer voor natuurlijke personen dat in alle overheidsregistraties wordt gebruikt bij het opslaan, verwerken en beheren van persoonsgegevens. Het sofi-nummer van Nederland is volgens deze definitie geen nationaal persoonsnummer; naast het sofi-nummer kennen overheidsregistraties in Nederland ook andere persoonsgebonden nummers zoals het A-nummer dat gebruikt wordt in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). In Zweden, Finland en Singapore wordt door de overheid wel gebruik gemaakt van een nationaal persoonsnummer. De persoonsgegevens van een burger worden in deze landen in overheidsregistraties gelieerd aan één uniek nummer. Bij elk contact tussen overheid en burger (of het nu gaat om belastinginning, onderwijs, sociale zekerheid of een andere overheidstaak) worden gegevens opgeslagen, verwerkt en beheerd met behulp dat ene nummer voor de betreffende persoon.

1.4 Methoden van onderzoek

De gegevensverzameling van dit onderzoek heeft plaatsgevonden middels deskresearch (literatuurstudie) en Internetresearch. Op grond van de bevindingen uit de desk- en Internetresearch zijn vragenlijsten opgesteld die naar ambtenaren en experts van de verschillende landen zijn gestuurd. De resultaten van de vragenlijsten zijn geanalyseerd en verwerkt.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 treft u de internationale bevindingen ten aanzien van nationale persoonsnummers aan. Per land (Australië, Canada, Duitsland, Frankrijk, Finland, Groot-Brittannië, Japan, Nederland, Singapore Verenigde Staten en Zweden) wordt de situatie vanuit juridisch, politiek en informatiekundig perspectief beschreven. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste lessen weergegeven die kunnen worden geleerd uit de ervaringen in de verschillende landen en wordt een interessante case voorgedragen voor verdergaand onderzoek.

De Australische overheid heeft voor de identificatie en registratie van *bedrijven* in 1999 uniciteit van nummering bereikt via het Australian Business Number dat wordt geregistreerd door het Australian Business Registrar⁶. Momenteel wordt het nummer gebruikt voor de online authenticatie van bedrijven middels een 'Digital Signature Certificate'. Deze online authenticatie van bedrijven is in eerste instantie in het leven geroepen om elektronische transactie tussen bedrijven en overheid mogelijk te maken.

Juridische dimensie

De belangrijkste wet- en regelgeving op het gebied van nationale persoonsnummers betreft 'the Privacy act' van 1988 en 'the Data-matching Program'.

Privacy act 1988. The Act provides protection for individuals' tax file numbers, preventing their use as an identifier, and giving individuals the right to withhold this information. Where a tax file number is provided, its use is limited to tax related, assistance agency and superannuation purposes. Under the Act, the Commissioner issues and administers legally binding guidelines.

The Data-matching Program (Assistance and Tax) Act 1990 regulates the use of the tax file number in comparing personal information held by the Australian Taxation Office and by assistance agencies. Personal information is supplied by the assistance agencies and compared with taxpayer information to detect inappropriate payments.

Politieke dimensie

Na de heftige kritiek die de regering in 1980 kreeg op het voornemen om een nationaal persoonsnummer voor natuurlijke personen in te voeren, heeft de regering geen voorstellen meer gedaan voor het in het leven roepen van een (nieuw) nationaal persoonsnummer. Wel heeft zij eind jaren tachtig regelgeving aangenomen om verschillende registraties te koppelen middels het bestaande belastingnummer, wat hierdoor een meer algemene functie kreeg. Dit onder meer in het kader van fraudebestrijding. De discussie ten aanzien van een nationaal persoonsnummer is de laatste jaren weer opgevlamd door de noodzaak van identificatie bij het bieden van transactiedienstverlening via het Internet door de overheid aan burgers.

Informatiekundige dimensie

De 'Data Matching Agency' (DMA, onderdeel van het Department of Social Security) houdt zich bezig met het uitwisselen van persoonsgegevens tussen zeven overheidsinstellingen op grond van het belastingnummer (zie ook: *situatie*). De verschillende organisaties verstrekken gegevens aan de DMA. De DMA gaat na of de gegevens geldig zijn, koppelt de gegevens aan het belastingnummer en stuurt de gegevens door aan the Australian Taxation Office (ATO). Het ATO stuurt de gegevens ten aanzien van identiteit en inkomen terug naar DMA. De DMA vergelijkt de gegevens van de zeven overheidsinstellingen

⁶ Onder de scope van dit onderzoek vallen alleen natuurlijke personen, maar aangezien Australië ten aanzien van gebruik van nationale nummers voor bedrijven is dit opgemerkt.

om te bezien of er discrepanties in de gegevens zijn en of er (frauduleuze) patronen zijn te herkennen in betalingen en inkomen.

2.2 Canada

Situatie

In 1964 introduceerde de regering het social insurance number, een persoonlijk filennummer voor de verschillende overheidsuitkeringen. Vragen rezen in de pers of het hier ging om een nationaal persoonsnummer voor Canadezen. De overheid benadrukte dat het ging om een dossiernummer ten behoeve van de administratie van het Canada/quebec Pension Plan, Old Age Security en the Unemployment Insurance. Enkele jaren later werd het social insurance number ook gebruikt voor identificatie bij belastinginning⁷. Tegenwoordig gebruiken meer dan 20 overheidsinstanties het social insurance number⁸. Private partijen, zoals credit bureaus en particuliere verhuurders, gebruiken het social insurance number om de kredietwaardigheid van potentiële leners na te gaan. Ook allerlei andere private organisaties gebruiken het social insurance number, bijvoorbeeld voor de eigen administratie⁹. Het oneigenlijk en ongecontroleerd gebruik van het nummer door instanties heeft geleid tot publieke discussies op het gebied van identificatie en privacy.

Juridische dimensie

De belangrijkste wet op het gebied van het gebruik van persoonsnummers door overheden betreft 'the Privacy Act' van 1980. The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information. De Privacy Act zegt niets over het uitwisselen van persoonsgegevens tussen overheidsinstanties.

Politieke dimensie

In 1964 heeft de regering het social insurance number ingevoerd met als doel gegevens te kunnen verwerken van personen die van de overheid een (of meerdere) uitkering(en) ontvangen. Het nummer is door de regering steeds meer aangemerkt als een 'national identifier' voor inkomensgerelateerde transacties. Het nummer wordt door federale departementen gebruikt om verschillende persoonsgegevens te koppelen¹⁰.

Informatiekundige dimensie

Uit de audit van 1998 blijkt dat informatie die geregistreerd wordt op basis van het social insurance number niet altijd compleet en accuraat is (bijvoorbeeld ten

⁷ Income tax act.

⁸ Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, 'Beyond the numbers: the future of the social insurance number system in Canada', mei 1999.

⁹ Zelfs (afhaal)restaurants gebruiken het nummer als klantnummer in hun leveringssysteem.

¹⁰ Beleid en richtlijnen ten aanzien van het verzamelen en gebruiken van het social insurance number door overheidsinstanties, inclusief data-matching, valt onder het toezicht van de Treasury Board.

aanzien van geboortjaar of jaar van overlijden)¹¹. De audit wijst uit dat er bijna 4 miljoen nummers meer zijn dan dat er Canadezen zijn die 20 jaar of ouder zijn (alle Canadezen vanaf 20 jaar krijgen een social insurance number). Meer dan 11,8 miljoen nummers zijn niet gecertificeerd; geldige SIN-kaarten worden gehouden door duizenden individuen die geen legale status hebben in Canada. De belangrijkste oorzaak voor het niet accuraat zijn van de bestanden is dat het overlijden van personen niet gemeld wordt, zodat deze nummers gebruikt kunnen worden door anderen dan de legale houder. In februari 2001 bleek uit onderzoek dat de oorzaak van de vervuiling van de SIN-database ook gelegen is in het feit dat een grote meerderheid van de werkgevers nooit vraagt om de actuele SIN-kaart, maar alleen om het SIN-nummer (met de SIN-kaart kunnen personen geïdentificeerd worden), zodat nummers door anderen dan de eigenaar van de SIN-kaart (en dus de rechthebbende persoon) gebruikt kunnen worden¹².

2.3 Duitsland

Situatie

Met name historische en culturele redenen hebben in Duitsland geleid tot de uitspraak van het Federale Constitutioneel Hof in 1983 (Volkszählungsurteil) dat het voor overheden verboden is om persoonsgegevens uit verschillende registraties te koppelen en natuurlijke personen een persoonsnummer toe te kennen die het koppelen van gegevens mogelijk zou kunnen maken¹³. In Duitsland worden noch voor rechtspersonen, noch voor groepen of bedrijven nationale persoonsnummers gebruikt. Er zijn echter plannen om in januari 2005 een nationaal nummer voor economische activiteiten te introduceren, dat gebruikt wordt voor alle ondernemingen, bureaus en personen die economisch actief zijn en (vanaf een bepaald bedrag) inkomsten verwerven.

Omdat het toekennen van nationale persoonsnummers sinds de uitspraak van 1983 verboden is in Duitsland, is er op het moment een grote diversiteit in nummersystemen bij overheidsinstellingen. Elke administratie heeft zijn eigen persoonsnummer. Duitsland kent geen elektronische identificatiekaarten en de overheid heeft geen plannen om deze te introduceren. Wel zijn er plannen voor een elektronische handtekening. Deze handtekening en een adequate infrastructuur voor certificering zal het mogelijk maken om zeker te zijn van de identiteit van de natuurlijke persoon die contact maakt (bijvoorbeeld via het Internet) met een overheidsadministratie.

Juridische dimensie

In 1983 werd het recht op informationelle Selbstbestimmung (recht op de informationele zelfbeschikking) tot grondrecht verklaard door het

¹¹ The Auditor General of Canada, 'Management of the Social Insurance Number', 1998.

¹² Statistics Canada, 'Survey of Usage by Businesses of the Social insurance number'.

¹³ European Institute of Public Administration, 'The electronic identification of citizens and organisations in the European Union: State of Affairs', Brussels, 2001.

Bundesverfassungsgericht¹⁴. Een ieder heeft een grondwettelijke recht op zelfbeschikking ten aanzien van de persoonsgegevens. Dit betekent dat een ieder het recht heeft om zelf te beslissen of en welke persoonsgegevens hij prijsgeeft. In februari 2000 is 'the Act for the Freedom of Access to Information for the State of Schleswig-Holstein' opgesteld¹⁵. The purpose of this Act is to provide for free access to information held by the authorities and for the dissemination of such information and to lay down the fundamental criteria under which access to such information should be granted. In 2001 is wetgeving vastgesteld die de beveiliging en correctheid van automatische uitwisseling van persoonsgegevens tussen overheidsinstellingen regelt¹⁶.

Politieke dimensie

De regering van Duitsland heeft nooit een nationaal nummer voor de identificatie van natuurlijke personen ingevoerd en heeft ook geen plannen hiertoe. Ingevolge de uitspraak in 1983 van het Bundesverfassungsgericht is het niet mogelijk om gegevens op basis van één nationaal persoonsnummer uit te wisselen. Ook de historische en culturele erfenis van Duitsland weerhoudt de regering om nationale nummers voor natuurlijke personen in te voeren. De nadruk van beleid ligt op de bescherming van het individu tegen de (macht van de) staat.

Informatiekundige dimensie

In Duitsland zijn de registraties van overheidsinstellingen gescheiden. Er worden geen bestanden op basis van nationale nummers gekoppeld. Wel wordt er (in beperkte mate) informatie over personen tussen overheidsinstellingen uitgewisseld.

2.4 Finland

Situatie

In Finland bestaat een nationaal persoonsnummer voor natuurlijke personen. Het persoonsnummer bestaat uit een serie van nummers gecodeerd naar bepaalde persoonsgegevens. De eerste 6 cijfers omvatten de geboortedatum, gevolgd door een code die de eeuw weergeeft en 3 cijfers voor het registratienummer. Het laatste cijfer is een controlenummer. Het derde cijfer van het registratienummer is even wanneer het gaat om een vrouw en oneven wanneer het gaat om een man. Het persoonsnummer is permanent; het blijft gedurende het leven van de persoon ongewijzigd (behalve wanneer een persoon van sekse verandert). Deze nummers worden bij geboorte en immigratie toegewezen door het 'Population Register Center'. Het nummer wordt direct bekend gemaakt aan de houder.

Het Population Register Center is verantwoordelijk voor het onderhouden van de database, waarin de persoonsnummers en corresponderende persoonsgegevens centraal worden opgeslagen. In deze database worden -

¹⁴ 15 december 1983, NJW 1984/8 p. 419 e.v.

¹⁵ http://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/infofrei/infofr_e.htm.

¹⁶ http://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsvo_01/dsvo_01.htm.

naast het persoonsnummer – de volgende gegevens geregistreerd: naam, voornaam, sekse, geboortedatum, geboorteplaats, nationaliteit, eerdere nationaliteit, samenstelling van het huishouden, gezinssamenstelling, namen ouders, namen kinderen, namen echtgenoot, identiteitsnummers ouders, geloof, beroep en andere persoonsgegevens (zoals veroordelingen ten aanzien misdrijven en/of overtredingen, vonnissen, onder toezicht plaatsing, etc.).

Het Finse nationale persoonsnummer is een echt 'nationaal' nummer in de zin dat alle overheidsadministraties en publieke organisaties het nummer gebruiken om personen te identificeren. Het nationale persoonsnummer staat vermeld op: nationale identiteitskaarten, paspoort, uitkeringskaarten, zorgverzekeringskaarten, rijbewijs, correspondentie van de belastingdienst, studentenkaarten en documenten met betrekking tot scholieren. In Finland wordt een elektronische identiteitskaart (FINEID) al op grote schaal gebruikt. De kaart is met name ontworpen om elektronische identificatie, elektronische handtekening en beveiligde toegang tot persoonsgegevens mogelijk te maken. De elektronische chip bevat certificaten en private sleutels, maar niet het identiteitsnummer, dat is vervangen door een serieel nummer.

Juridische dimensie

Het gebruik van het nationale nummer wordt geregeld in speciale wetgeving, namelijk: The Data Protection Law, welke niet erg restrictief is. Publieke organisaties zijn bevoegd om het nummer te gebruiken zo vaak als noodzakelijk is. Het nummer wordt zelfs regelmatig gebruikt in contacten tussen burgers en private organisaties. De toezichhoudende instantie ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens is de Data Protection Ombudsman¹⁷.

Politieke dimensie

Van oudsher bestaat er bij de Finse bevolking veel vertrouwen in de overheid. Het gevaar van de schending van de privacy van personen is voor publieke opinie en wetenschappers nooit echt een 'belangrijk item' geweest. Men gaat ervan uit de overheid de gegevens op een juiste wijze en voor de juiste doeleinden gebruikt. Ook bij de overheid bestaat hier geen twijfel over.

Informatiekundige dimensie

In Finland worden de gegevens uit verschillende databases van de overheid gekoppeld middels het nationale persoonsnummer.

2.5 Frankrijk

Situatie

Frankrijk kent een persoonsnummer voor natuurlijke personen, dat wordt toegekend wanneer personen in Frankrijk geboren worden (inclusief de Franse koloniën) – ongeacht de nationaliteit – en aan immigranten. Het nummer wordt toegekend door het Institute Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) dat verantwoordelijk is voor de periodieke volkstelling en

¹⁷ <http://www.tietosuoja.fi>.

het monitoren van demografische ontwikkelingen. Het nummer wordt echter nooit gebruikt in officiële communicatie tussen staat en individu. Personen komen pas in aanraking met het nummer wanneer zij hun social security number krijgen (aangezien dit gelijk staat aan het nummer dat wordt toegekend door INSEE). Het nummer is gekoppeld aan de volgende gegevens: voornaam, achternaam, geboortedatum en –plaats en woonplaats¹⁸.

Het Franse nationaliteitsnummer is niet een echt nationaal nummer, in de zin dat het wordt gebruikt door alle overheidsadministraties of publieke organisaties. Het wordt met name gebruikt voor uitkeringen van overheidswege. Alleen overheidsinstanties die zich bezig houden met uitkeringen hebben toegang tot de registratie van de INSEE. Andere overheidsorganisaties (zoals de belastingdienst) kunnen bij wet toegang krijgen tot de bestanden van INSEE. Dit vereist echter autorisatie per decreet door de Président de la République en het kabinet, nadat de Conseil d'Etat hierover een positief advies heeft gegeven. Deze zware procedure heeft ertoe geleid dat tot nog toe geen enkele overheidsinstantie (anders dan overheidsinstanties betrokken bij uitkeringen) toegang heeft tot de registratie van de INSEE.

Natuurlijke personen hebben (indien van toepassing) een persoonsnummer in het kader van onder andere: belastingen, stemrecht, studentenadministratie en ambtenarenadministratie. Het gebruik van deze nummers is (volgens algemene richtlijnen) strikt beperkt tot het competentiegebied van de publieke administratie die de nummering heeft gecreëerd.

Juridische dimensie

Met betrekking tot gegevensbestanden is vooral de 'Loi du janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés' van belang¹⁹. Deze wet regelt de bescherming van persoonsgegevens en reguleert de toegang van burgers tot (eigen) persoonsinformatie in geautomatiseerde naamsbestanden van de overheid. Artikel 28 van deze wet verbiedt het gebruik van bestanden voor andere doeleinden dan oorspronkelijk beoogt en door andere instanties dan de instantie die de database hebben gecreëerd. Als bevoegde overheidsinstantie treedt de Franse registratiekamer op 'Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL)²⁰.

Politieke dimensie

Eén nationaal nummer voor personen is nooit het voornemen van de Franse regering geweest. De Franse autoriteiten nemen hun huidige systeem niet in overweging in het kader van de ontwikkelingen op het gebied van elektronische identificatie. Het huidige systeem blijft het uitgangspunt²¹.

¹⁸ De registratie van deze gegevens wordt bijgehouden door Registre Nationale d'Identification des Individues privés.

¹⁹ Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering, 'Vergelijking van grondrechten inzake informatie en privacy', Tilburg 1999.

²⁰ <http://ww.cnil.fr>.

²¹ European Institute of Public Administration, 'The electronic identification of citizens and organisations in the European Union: State of Affairs', Brussels, 2001.

Informatiekundige dimensie

In Frankrijk zijn de registraties van overheidsinstellingen in principe gescheiden. Er worden geen gegevens gekoppeld, tenzij daartoe wetgeving is gecreëerd. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat vrijwel alle registraties van de overheid (met uitzondering van de registraties die uitkering van rijkswege tot doel hebben) gescheiden plaatsvinden.

2.6 Groot-Brittannië

Situatie

Groot-Brittannië kent geen nationaal persoonsnummer voor natuurlijke personen. De Britse publieke instellingen produceren een diversiteit aan officiële documenten voor verschillende doeleinden, waarbij soms gebruik wordt gemaakt van een nummer. Het belangrijkste nummer is het 'national insurance number', wat gedurende het hele leven van een persoon geldt. De 'national insurance card' waaraan het nummer gelieerd is, is geen identificatiekaart. Hetzelfde geldt voor de 'national health service card'.

Voor identificatie bij elektronische transactie worden op het moment plannen ontwikkeld voor het gebruik van digitale certificaten. Het voornemen is om bij de overheidsportal 'Government Gateway' te werken met 'Trusted Service Providers (TSPs)', waarbij TSP als onafhankelijke derde partij garant staat voor de kwaliteit van de identificatie²².

Juridische dimensie

Groot-Brittannië kent sinds 1998 een Data Protection Act. De belangrijkste principes die in dit act zijn vastgelegd ten aanzien de bescherming van persoonsgegevens geven aan dat persoonsgegevens moeten zijn: fairly and lawfully processed, processed for limited purposes, adequate, relevant and not excessive, accurate, not kept longer than necessary, processed in accordance with the data subject's rights, secure and not transferred to countries without adequate protection.

The Freedom of Information Act 2000 was passed on 30 November 2000. It gives citizen a general right of access to all types of 'recorded' information held by public authorities, sets out exemptions from that right and places a number of obligations on public authorities.

Politieke dimensie

In Groot-Brittannië is door de overheid nooit een nationaal nationaal persoonsnummer geïntroduceerd. Momenteel vinden er op politiek niveau debatten plaats over het invoeren van een 'identity' of 'entitlement card' voor natuurlijke personen²³. Voorstanders bepleiten de invoering van een identiteitskaart om illegaliteit en criminaliteit effectiever op te kunnen sporen en

²² <http://www.tscheme.org>.

²³ Secretary of State for the Home Department, 'Entitlement Cards and Identity Fraud', July 2002.

bestrijden en om een betere dienstverlening aan burgers te kunnen realiseren. Gepleit wordt voor de invoering van een nationaal persoonsnummer zodat een basisadministratie met persoonsgegevens van natuurlijke personen kan worden gerealiseerd. Tegenstanders geven aan dat een identiteitskaart juist kan leiden tot meer fraude (namelijk met betrekking tot de kaarten) en dat de macht van de overheid te groot kan worden wanneer zij beschikt over alle informatie ten aanzien van een persoon in één database.

Informatiekundige dimensie

De Britse overheid heeft een veelheid aan administraties. Zij maakt bij haar registraties geen gebruik van een nationaal persoonsnummer. Persoonsgegevens uit verschillende databases worden gekoppeld met name met als doel om fraude op het gebied van inkomen tegen te gaan²⁴. De overheidsdatabases zijn niet volledig accuraat en men kampt met problemen op het gebied van diefstal van identiteit²⁵.

2.7 Japan

Situatie

Japan kende tot voor kort geen nationaal persoonsnummer. Persoonsgegevens zoals naam, adres en geboortedatum zijn in Japan op lokaal niveau geregistreerd. In 1999 is door de regering wetgeving aangenomen om iedere burger een nationaal persoonsnummer van 11 cijfers toe te kennen. Dit nummer wordt door het Ministry of Public Management, Home Affairs and Posts and Telecommunications (MPHPT) onderhouden en gekoppeld met persoonsgegevens van lokale overheden, zoals: naam, adres, sekse en geboortedatum. De lokale autoriteiten kunnen op basis van het nationaal nummer ID-kaarten ontwikkelen. Recentelijk is in Japan het centrale identificatiesysteem gelanceerd. In Japan is fel protest van wetenschappers, burgers en ook lagere overheden tegen de lancering van het systeem. Men is bang dat het systeem leidt tot de schending van het recht op privacy van burgers en tot misbruik door hackers. Sommige gemeenten hebben aangegeven dat ze niet aan het systeem meewerken²⁶. Japanse burgers van lokale overheden die niet bereid zijn aan het systeem mee te werken, zullen hun nationale ID later van en door de centrale overheidsinstantie toegewezen krijgen.

Juridische dimensie

Toen het idee omtrent het nationale ID voor burgers in 1999 werd ontwikkeld, kondigde de regering de ontwikkeling van privacywetgeving op dit punt aan. Nu het systeem reeds ingevoerd is, ligt de wetgeving hieromtrent nog voor aan het parlement²⁷. De voorgestelde wetgeving verbiedt het gebruik van persoonsnummers door private organisaties en legt publieke instanties de plicht op om persoonsgegevens vertrouwelijk te behandelen. De wet staat de regering

²⁴ Zie o.a.: Rogerson, S., column on Computer Ethics, IMIS, 1998.

²⁵ Cabinet Office, 'Identity Fraud: a Study', July 2002.

²⁶ CNN, 'Japanese ID system raises Big Brother fears', August 2002.

²⁷ Miyake, K., 'Japan national ID system raises privacy concerns', August 2002.

toe om de persoonsgegevens voor doeleinden te gebruiken die de regering noodzakelijk acht en laat in deze zin dus veel ruimte²⁸.

Politieke dimensie

Hoewel de regering een centraal systeem heeft ontwikkeld voor de identificatie van personen middels nationale persoonsnummers, werd al voor de start van de nationale registratie het systeem al afgewezen door vijf gemeenten. Zij weigerden (en weigeren nog steeds) om hun informatie af te geven. Een grote stad (van 3,4 miljoen inwoners) was alleen bereid informatie te geven van personen die daarmee instemmen. Een aantal gemeenten beëindigde na de lancering van het systeem de koppeling van het gemeentelijke systeem met het centrale netwerk.

Informatiekundige dimensie

Hoewel de regering databases in de toekomst wil gaan koppelen, is dat op het moment niet mogelijk omdat lokale instanties de koppeling met het nationale netwerk hebben verbroken.

2.8 Nederland

Situatie

Hoewel Nederland geen officieel algemeen nationaal persoonsnummer kent, functioneert het sociaal fiscaal nummer (sofi-nummer) momenteel binnen de overheidssector als algemeen persoonsnummer. Op grond van dit nummer worden bestanden tussen verschillende overheidsinstanties gekoppeld, bijvoorbeeld door het Routerings Instituut voor (inter)-Nationale Informatie Stroom (RINIS). RINIS levert een architectuur voor het op brede schaal gestructureerd kunnen uitwisselen van gegevens tussen organisaties in Nederland (waaronder: de socialezekerheidssector, de Gemeentelijke Basisadministratie, de Belastingdienst, de Informatie Beheer Groep, de Pensioenfondsen en de zorgverzekeraars)²⁹. In de gezondheidszorgsector wordt geëxperimenteerd met het zogeheten zorg identificatie nummer. Dit nummer wordt via versleuteling van het sofi-nummer afgeleid. In de onderwijssector wordt - naast een 'onderwijsnummer' - het sofi-nummer gebruikt om onder meer fraude door onderwijsinstellingen op doelmatige wijze te kunnen bestrijden. Naast het sofi-nummer kent Nederland het A-nummer dat aan personen wordt toegekend bij de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie. In tegenstelling tot het sofi-nummer is het gebruik van het A-nummer beperkt tot organisaties in de openbare sector³⁰. Het A-nummer wordt in beginsel niet bekendgemaakt (alleen indien een persoon hiertoe een verzoek indient). Het sofi-nummer wordt wel bekendgemaakt aan de persoon zelf, wat het nummer fraudegevoeliger maakt³¹.

²⁸ Ito, J., 'National ID Cards and legislation, April 2002.

²⁹ Zie onder andere <http://www.rinis.nl>.

³⁰ Het sofi-nummer komt bijvoorbeeld ook voor in de loonadministratie van werkgevers.

³¹ Het sofi-nummer staat ook op internationale reisdocumenten en door de minister te bepalen nationale identiteitsbewijzen.

Juridische dimensie

De belangrijkste regels voor het vastleggen en gebruiken van persoonsgegevens zijn vastgelegd in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Deze wet is op 1 september 2001 van kracht geworden. De WBP heeft betrekking op alle gebruik - 'verwerkingen' - van persoonsgegevens, van het verzamelen ervan tot en met het vernietigen van persoonsgegevens. Alle verwerkingen van persoonsgegevens moeten worden gemeld bij de toezichthouder, het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het CBP houdt een openbaar register van deze meldingen bij.

De WBP verplicht de verantwoordelijke om gegevensverwerkingen te beveiligen. Deze moet passende technische en organisatorische maatregelen nemen om het verlies van gegevens of onrechtmatige verwerkingen tegen te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door middel van wachtwoordbeveiliging op de computer, toegangsbeveiliging of het gebruik van firewalls bij koppeling van het systeem met het internet.

Privacy-Enhancing Technologies (PET) kunnen een belangrijk hulpmiddel zijn om een behoorlijke en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens te waarborgen en de werking van de privacybeginselen te realiseren. PET kan worden gedefinieerd als een samenhangend geheel van maatregelen die de persoonlijke levenssfeer beschermt door het elimineren of verminderen van persoonsgegevens of door het voorkomen van onnodige dan wel ongewenste verwerking van persoonsgegevens, een en ander zonder verlies van de functionaliteit van het informatiesysteem. De toepassing van deze technologie is in artikel 13 WBP verankerd en heeft inmiddels een belangrijke plaats ingenomen in het praktisch en theoretisch repertoire van privacybeschermende middelen.

Politieke dimensie

In de jaren 70 wilde de regering een Centrale Personenadministratie op basis van een algemeen persoonsnummer opzetten. Na fel protest van burgers en publieke opinie werd deze invoering afgeblazen. Begin jaren 90 ging grote politieke prioriteit uit naar het terugdringen van het handhavingtekort en de bestrijding van fraude.³² De overheid ging toen over tot het koppelen van persoonsgegevens met waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer³³. Vanaf die periode wordt steeds meer gebruik gemaakt van het sofi-nummer. Door het kabinet Balkenende in 2002 wordt het belang van criminaliteitsbestrijding en een effectieve en efficiënte gegevensuitwisseling met

³² In 1992 brengt de minister van Justitie de nota 'Gegevensuitwisseling ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik' uit, waarin ten aanzien van de toepassing van persoonsnummers aanbevelingen worden gedaan om wetten te wijzigen teneinde de verificatie van de identiteit van de burgers te verbeteren.

³³ Zie ook 'Verantwoord koppelen', een adviesnota van de Raad voor de Persoonsinformatievoorziening waarin uitgegaan wordt van een democratische belangenafweging voorafgaande aan het koppelen van bestanden (welke het proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel omvat).

behulp van koppeling van gegevensbestanden op basis van nationale persoonsnummers zwaar aangezet. Het voornemen is om wetgeving aan te passen, wanneer dit in het kader van de gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties noodzakelijk is³⁴. De aandacht voor de bescherming van de persoonsgegevens wordt nog steeds van groot belang geacht, maar het lijkt of het bestrijden van criminaliteit en fraude en het doelmatig inrichten van de gegevenshuishouding van de overheid ten opzichte van die bescherming steeds zwaarder gaat wegen.

Informatiekundige dimensie

Er zijn verschillende nummers, maar het sofi-nummer wordt als algemeen nummer gebruikt. Er vindt geen structurele identificering op grond van biometrische technieken plaats, hier wordt wel onderzoek naar gedaan³⁵. De discussie concentreert zich - vanuit informatietechnisch oogpunt bezien - de laatste jaren op de vraag of het gebruik van één nationaal nummer de voorkeur geniet boven het gebruik van aparte persoonsnummers per sector (bijvoorbeeld onderwijs of zorg). Voorstanders van één nationaal nummer geven aan dat gegevens met behulp van één nationaal persoonsnummer effectiever en efficiënter kunnen worden uitgewisseld. Tegenstanders denken dat vervuilde sofi-nummerbestanden ook ander registraties gaat vervuilen.

2.9 Singapore

Situatie

Sinds 1990 krijgen burgers van Singapore bij de geboorte of bij immigratie een unique identification number toegekend door the National Registration Department of the Ministry of Home Affairs. Het nummer is samengesteld uit twee cijfers die het geboortjaar van de persoon aangeven, vijf seriële cijfers en een checkcijfer. Het persoonsnummer vormt de basis voor twee belangrijke registraties in Singapore, namelijk the Household Registration Database (HRD) en the National Database on Dwellings (NDW). Het nationale nummer staat op het geboortecertificaat en de National Registration Identity Card (NRIC) die elke Singaporaan vanaf zijn 15^e heeft. Het nationale nummer wordt gebruikt voor de uitvoering van allerlei overheidstaken, zoals educatie, voorzieningen en belastingheffing.

De HRD is opgezet in 1996 met als doel alle basisgegevens met betrekking tot de burgers van Singapore vast te leggen. Deze database bevat persoonsgegevens zoals: nationaal persoonsnummer, verblijfplaats, samenstelling van het huishouden, naam, sekse, geboortedatum, burgerlijke staat, etnische afkomst, dialect, geboorteland, burgerlijke staat, adres, type huisvesting, opleiding, specifieke studie en datum van overlijden.

³⁴ Zie het regeringsakkoord 2002.

³⁵ In de gemeente Enschede loopt bijvoorbeeld een pilot waarin geëxperimenteerd wordt met biometrische identificatie.

De NDD bevat informatie over het type huisvesting, het bevolkingsdistrict en de adressen van alle huishoudens in Singapore. Het register is in 1998 opgezet met als doel om persoonsinformatie omtrent het wonen te registreren (zoals eigendomsbelasting, waardebeoordelingen van onroerend goed, water en elektriciteit, eigenaarschap motoren en voertuigen, telecommunicatie).

Juridische dimensie

De Singaporaanse wetgeving staat het koppelen van persoonsinformatie tussen overheidsinstanties toe. Er is geen algemene wetgeving omtrent de bescherming van persoonsgegevens in Singapore³⁶. In september 1998 is een zelfregulerende wet voor het gebruik van persoonsinformatie door het bedrijfsleven vastgesteld namelijk: 'E-commerce Code for the Protection of Personal Information and Communications of Consumers of Internet Commerce'. Deze wet moedigt bedrijven aan om vertrouwelijkheid van persoonsinformatie te betrachten.

Politieke dimensie

De regering van Singapore heeft in 1990 het unique identification number ingevoerd. Vanuit de bevolking van Singapore is vrijwel geen protest tegen de invoering van het unique identification number gevoerd. Dit wil echter nog niet zeggen dat er geen bezwaren tegen het unique identification number leven onder de bevolking. De Singaporaanse staat kent de meeste grondbeginselen die ook in westerse landen gelden, maar kent aanzienlijke beperkingen ten aanzien van de gelding van de beginselen. De regering heeft het recht om de vrijheid van spreken en vergaderingen in te dammen. Het feit dat er geen protest is, wil dan ook niet zeggen dat er geen bezwaren zijn.

De regering hecht veel belang aan een centrale database, niet alleen voor het opsporen van fraude en criminaliteit, maar bijvoorbeeld ook voor verlenen van diensten 'op maat' en het verlenen van elektronische diensten. Motieven van de regering om over te gaan op een unique identification number zijn vooral ingegeven door efficiëntie en effectiviteit³⁷. Bescherming van persoonsgegevens is bij de regering – zeker in vergelijking tot andere landen – nooit een echt groot belang toegekend.

Informatiekundige dimensie

Gegevens worden uitgewisseld op basis van het unique identification number.

2.10 Verenigde Staten

Situatie

³⁶ Privacy International, 'Privacy and human rights 2000, an international survey on privacy laws and developments', 2000. Zie: <http://www.privacyinternational.org/survey>.

³⁷ Het e-governmentbeleid van de regering is sterk gericht op doelmatigheid van de uitvoering van het beleid en versterking van de economie (en bijvoorbeeld minder op transparantie van overheidsinformatie of participatie). Zie: the Singapore e-Government Action Plan 2000.

In 1935 werd in de Verenigde Staten het social security number geïntroduceerd³⁸. Het nummer werd in het leven geroepen om persoonsgegevens met betrekking tot overheidsuitkeringen te registeren en uitgegeven door het Secretary of Health and Human Services³⁹. Het nummer bestaat uit 9 cijfers. De eerste drie cijfers geven de staat aan waarin de persoon woonde toen hij het nummer verkreeg, de volgende twee cijfers omvatten een groepsnummer en de laatste vier nummers een serieel nummer.

In eerste instantie zou het nummer alleen door de federale overheid en voor uitkeringsdoeleinden gebruikt worden. Vanaf 1961 ging de Internal Revenue Service (IRS) het nummer gebruiken als persoonsnummer voor belastingbetalers. Tegenwoordig wordt het nummer gebruikt door zowel centrale en decentrale overheid als door het bedrijfsleven. Door veel staten wordt het nummer gebruikt als rijbewijsnummer en als intern registratienummer. In het bedrijfsleven - met name de financiële sector - wordt (veelal zonder toestemming) gebruik gemaakt van het nummer. Hoewel er beperkingen bij wet zijn gesteld aan het gebruik van het nummer (in sommige gevallen kan een persoon bijvoorbeeld weigeren zijn nummer op te geven), worden deze niet altijd nageleefd⁴⁰.

Juridische dimensie

Het Privacy Act van 1974 regelt dat overheidsinstanties om autorisatie moeten vragen om het social security number te gaan gebruiken. De instanties die voor deze wetgeving al gebruik maakten van het nummer, mochten dit blijven doen. Sectie 7 van de act voorziet erin dat elke instelling die vraagt om het social security number van een persoon, deze persoon moet inlichten omtrent: de mate van vrijwilligheid van het opgeven van het nummer, in naam van welke autoriteit het nummer wordt vraagt en wat het doel is van het opgeven van het nummer. Deze regeling probeert het gebruik van het nummer te limiteren tot enkel de doeleinden waarbij het duidelijk is dat geautoriseerde instanties het nummer ook mogen gebruiken. Geen enkele federale wet regelt het algemeen gebruik van het social security number⁴¹.

Freedom of information Act. The Privacy Act of 1974, which has been in effect since September 27, 1975, can generally be characterized as an omnibus 'code of fair information practices' that attempts to regulate the collection, maintenance, use, and dissemination of personal information by federal executive branch agencies. De Tax Reform Act van 1976 geeft aan de centrale of federale belastingdienst, gezondheidszorginstellingen en de rijbewijsregistratie de bevoegdheid om het nummer te gebruiken om identiteit te verifiëren.

Politieke dimensie

³⁸ Social Security Act, 1935.

³⁹ Zie onder andere: electronic privacy information center, www.epic.org

⁴⁰ General Accounting Office, 'Social security, government benefits from SSN use but could provide better safeguards', 2002.

⁴¹ General Accounting Office, 'Social security, government and commercial use of the social security number is widespread', 1999.

Hoewel het social security number in eerste instantie alleen is ingevoerd door de regering om persoonsinformatie ten aanzien van overheidsuitkeringen te registreren, is de regering het steeds meer gaan gebruiken voor andere doeleinden. De regering heeft altijd veel voordelen gezien in het gebruik van een nationaal nummer. Als voorbeeld heeft zij bijvoorbeeld genoemd dat het nummer niet verandert gedurende het leven van een persoon (een naam en adres kunnen bijvoorbeeld wel veranderen) en dat het nummer bijdraagt aan een efficiënte wijze van het verzamelen, opslaan en gebruiken van persoonsgegevens. Met behulp van het nummer kan data bovendien makkelijk tussen overheidsorganisaties worden uitgewisseld. Als belangrijk nadeel van het nummer wordt genoemd de 'diefstal van nummers', wat ertoe leidt dat nummers op frauduleuze wijze worden gebruikt en registraties niet accuraat zijn.

Verschillende groeperingen in de Verenigde Staten strijden voor het belang van de bescherming van persoonsgegevens, zoals het Electronic Privacy Information Center (EPIC). EPIC is een onderzoeksinstituut in Washington D.C en is in 1994 opgericht om 'to focus public attention on emerging civil liberties issues and to protect privacy, the First Amendment, and constitutional values'⁴². Een andere stichting die opkomt voor de bescherming van persoonsgegevens is bijvoorbeeld Privacy Right Clearing House⁴³.

Informatiekundige dimensie

Overheden en bedrijven gebruiken het social security nummer om gegevens uit verschillende registraties te koppelen.

Een groot probleem vormt de 'identity theft' in de Verenigde Staten. Een identiteit wordt gestolen wanneer een individu het social security number van een andere persoon op frauduleuze wijze gaat gebruiken⁴⁴. Dieven komen aan het persoonsnummer door vertrouwelijkheid met het slachtoffer, het stelen van informatie uit portemonnees en e-mail en van (illegale, maar ook legale) Internetsites. Recente statistieken van the Federal Trade Commissie (FTC), welke verantwoordelijk is voor het opsporen van diefstal van identiteit, tonen een aanzienlijke groei in het aantal klachten over identity theft aan. Het aantal klachten over diefstal van identiteit is van 445 per week in 1999 gegroeid naar 3000 per week in 2001. Deze toename kan gelegen zijn in het feit dat het aantal diefstallen toe is genomen, maar ook in het feit dat burgers meer bewust zijn van en alert zijn op de diefstal van identiteiten. Niet alleen worden nummers op fraudeuze wijze gebruikt van levende personen, maar ook van overleden mensen⁴⁵.

⁴² <http://www.epic.org>.

⁴³ <http://www.privacyrights.org>.

⁴⁴ Zie o.a.: United states sentencing commission, 'Identity Theft Final Alert', 1999.

⁴⁵ General Accounting Office, 'Social security, observations on improving distribution of death information', 2001.

2.11 Zweden

Situatie

In Zweden bestaat voor natuurlijke personen een nationaal persoonsnummer. Dit nummer bestaat uit tien cijfers. De eerste zes cijfers representeren de geboortedatum, de volgende twee cijfers omvatten een serieel nummer, een cijfer geeft de sekse aan en het laatste cijfer is een checknummer. Het nummer wordt toegekend door de 'National Tax Board' (welke verantwoordelijk is voor het bevolkingsregister) bij geboorte en bij immigratie.

De National Tax Board is verantwoordelijk voor het onderhouden van de centrale database waarin alle persoonsnummers en de corresponderende persoonlijke gegevens worden geregistreerd. In de database zijn de volgende persoonsgegevens opgenomen: naam, voornamen, sekse, geboortedatum, geboorteplaats en woonplaats.

Het Zweedse persoonsnummer is 'echt' nationaal in de zin dat alle publieke organisaties of instellingen alleen dit nummer gebruiken om personen te identificeren. Het is voor publieke autoriteiten relatief gemakkelijk om toegang te krijgen tot de informatie in de centrale database. Het is publieke organisaties over het algemeen altijd toegestaan om persoonsinformatie te raadplegen, wanneer hun publieke taak daartoe noodzaakt. Private organisaties (zoals banken en verzekeringen) mogen het nummer gebruiken wanneer de burger daarmee instemt.

Het nummer wordt aangehaald op de volgende documenten: nationale identificatiekaarten, paspoorten, rijbewijzen, belastingverklaringen, persoonsdocumenten met betrekking tot scholen en universiteiten.

Juridische dimensie

De belangrijkste wet- en regelgeving in Zweden op het gebied van nationale persoonsnummers omvat 'the Personal Data Act' en 'the Credit Information Act'. Op 24 oktober 1998 werd the Personal Data Act geïntroduceerd ter vervanging van the Data Act van 1973. The Personal Data Act is based on Directive 95/46/EC, which aims to prevent the violation of personal integrity in the processing of personal data.

The Credit Information Act regelt de uitwisseling van financiële gegevens van natuurlijke personen. Credit-rating agencies collect information regarding the financial position of companies and the financial and personal circumstances of individuals. Everyone over the age of 15 is on the computer files of Sweden's largest credit-rating agencies. Anyone planning to conduct credit-rating operations normally requires a permit from the Data Inspection Board. The Data Inspection Board carries out inspections to ensure that the operations are being conducted in a proper manner. Particulars concerning a private person may only be provided to a third party if there is a legitimate reason, for example an investigation into creditworthiness. The person concerned must always receive a

copy of the information that has been supplied. The Data Inspection Board (Datainspektionen) houdt toezicht op de naleving van de privacywetgeving⁴⁶.

Politieke dimensie

De regering van Zweden heeft het nationale persoonsnummer ingevoerd. In Zweden bestaat onder de bevolking - net als in andere Scandinavische landen – veel vertrouwen in de regering. Het gevaar van de schending van de privacy van personen is voor publieke opinie en wetenschappers nooit echt een 'belangrijk item' geweest. Men gaat ervan uit de overheid de gegevens op een juiste wijze en voor de juiste doeleinden gebruikt. Ook bij de overheid bestaat hier geen twijfel over.

Informatiekundige dimensie

Gegevens worden gekoppeld op grond van het nationale persoonsnummer.

⁴⁶ Zie ook: [http://www. Datainspektionen.se](http://www.Datainspektionen.se).

3 Trends en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk worden de trends en ontwikkelingen die uit de onderzoeksgegevens blijken beschreven.

3.1 Gebruik nationaal persoonsnummer

In de onderzochte landen zijn met betrekking tot het gebruik van nummers voor natuurlijke personen in overheidsregistraties de volgende situaties aangetroffen:

- Landen met een nationaal nummer voor natuurlijke personen⁴⁷.
- Landen met een nummer (naast andere nummers of 'identifiers') dat voor verschillende doeleinden en/of in verschillende registraties en/of voor koppeling van gegevens wordt gebruikt.
- Landen met aparte nummers voor afzonderlijke registraties.

De onderzochte landen kunnen als volgt worden ingedeeld:

Situatie	Land
Nationaal persoonsnummer	Finland Japan Singapore Zweden
Persoonsnummer dat voor verschillende doeleinden en/of door verschillende instanties wordt gebruikt	Australië Canada Frankrijk Groot-Brittannië Nederland Verenigde Staten
Aparte persoonsnummers voor afzonderlijke registraties	Duitsland

Het gebruik van een nationaal persoonsnummer voor overheidsregistraties komt in vier landen voor, namelijk: Finland, Japan, Singapore en Zweden. In Finland, Zweden en Singapore worden vrijwel alle persoonsgegevens geregistreerd op basis van het nationale persoonsnummer. Deze landen beschikken over een uitgebreide centrale database met persoonsgegevens (hierin worden NAW-gegevens geregistreerd, maar bijvoorbeeld ook gegevens over geloof, beroep, strafbare feiten, etc.). Daarnaast worden persoonsgegevens tussen overheidsregistraties uitgewisseld op grond van het nationale persoonsnummer.

De situatie in Japan met betrekking tot het nationale nummer is een bijzondere. Het nummersysteem is recentelijk ingevoerd door de nationale overheid

⁴⁷ Nationaal in de strikte zin van het woord; namelijk een persoonsnummer dat in alle overheidsregistraties wordt gebruikt voor het registreren van persoonsgegevens.

(voorjaar 2002), maar lagere overheden weigeren in bepaalde situaties mee te werken aan het systeem (een aantal overheden weigert bijvoorbeeld persoonsgegevens te verstrekken aan de rijksoverheid, tenzij het individu toestemming hiervoor heeft gegeven). De vraag is dan ook in hoeverre sprake is van een 'werkend' systeem van nationale persoonsnummers.

In vrijwel de meeste landen, namelijk: Australië, Canada, Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland en de Verenigde Staten, is het gebruik van één bepaald nummer voor natuurlijke personen (zoals het sofi-nummer in Nederland) in de loop van de jaren uitgebreid. In sommige landen is het gebruik van het nummer aan restrictieve regelgeving onderhevig en is het gebruik sterk beperkt (bijvoorbeeld in Frankrijk en Groot-Brittannië). In andere landen wordt breed gebruik gemaakt van het nummer (bijvoorbeeld in Canada en de Verenigde Staten waar het social insurance number respectievelijk het social security number door een groot aantal overheidsorganisaties, maar ook door private partijen wordt gebruikt).

Alleen in Duitsland worden natuurlijke personen voor elke administratie op een afzonderlijke wijze geïdentificeerd en geregistreerd. Voor sommige administraties maakt men gebruik van een nummer, maar men maakt ook gebruik van andere 'identifiers' (bijvoorbeeld naam en adres). Het feit dat Duitsland geen nationale persoonsnummers kent, heeft alles te maken met de historie en cultuur van het land. Er bestaat een grote angst voor een te grote macht van de rijksoverheid.

3.2 Dilemma: efficiëntie en bescherming persoonlijke levenssfeer

In vrijwel alle landen werden en/of worden debatten gevoerd over de voordelen en nadelen van de invoering van een nationaal persoonsnummer. In drie landen, namelijk Finland, Singapore en Zweden heeft vrijwel geen discussie plaatsgevonden over de nadelen van een dergelijk systeem. In geen van deze landen zijn bedreigingen van een nationaal persoonsnummer - zoals de mogelijke aantasting van de privacy - door publieke opinie, wetenschappers of bevolking nadrukkelijk aan de orde gesteld. In Finland en Zweden is dit gelegen in het feit dat er veel vertrouwen bestaat in de overheid. Men gaat ervan uit dat de overheid persoonsgegevens alleen gebruikt voor een goede uitoefening van haar publieke taak en geen misbruik zal maken van haar machtspositie. Ook in Singapore is weinig protest geweest tegen de invoering van het nationale persoonsnummer. Aangezien de Singaporeanse overheid de vrijheid van spreken aanzienlijk kan inperken, blijft het de vraag of en in welke mate er tegenstanders van het systeem zijn.

In een aantal landen heeft de overheid op enig moment gepleit voor de invoering van een nationaal persoonsnummer. In Australië (the Australian Card) en Nederland (Centrale Personenadministratie) zijn hiertoe bijvoorbeeld concrete plannen gemaakt. In de meeste gevallen is van invoering afgezien vanwege de politieke gevoeligheid en fel protest. De meeste overheden hebben het gebruik van een bepaald nummer uitgebreid (zie ook 3.1 gebruik nationaal nummer). De argumenten van politieke vertegenwoordigers, overheden en ICT-specialisten in

landen vóór de invoering van een nationaal persoonsnummer of de uitbreiding van een bepaald nummer voor natuurlijke personen zijn in vrijwel alle landen overeenkomstig, namelijk:

- Het op een efficiëntere en effectievere wijze kunnen opsporen en bestrijden van fraude en criminaliteit. Nederland en Australië kennen beide een systeem waarbij op basis van een persoonsnummer gegevens worden uitgewisseld ten bestrijding van inkomensfraude (RINIS in Nederland en DMA in Australië). In de Verenigde Staten herleeft de discussie over nationale persoonsnummers in het kader van het bestrijden van terrorisme.
- Het op een efficiëntere, effectievere en gepersonaliseerde wijze kunnen verlenen van diensten. Momenteel is er in Groot-Brittannië een debat gaande over het centraliseren van persoonsgegevens om (onder andere) betere dienstverlening aan burgers mogelijk te maken.

In de verschillende landen hebben tegenstanders van de invoering van een nationaal persoonsnummer of de uitbreiding van het gebruik van een bepaald nummer voor natuurlijke personen ongeveer dezelfde argumenten. Fel protest komt veelal van burgers, wetenschappers en publieke opinie. In Japan bestaat de bijzondere situatie dat lagere overheden niet meewerken aan de uitvoering van nationaal beleid omtrent nationale persoonsnummers. Als nadelen worden veelal de volgende argumenten aangehaald:

Nadelen:

- Dreiging van de aantasting van de persoonlijke levenssfeer door de overheid. Wanneer de overheid over steeds meer geïntegreerde informatie beschikt van individuele burgers neemt haar macht ten opzichte van het individu toe. Zij kan deze macht gaan misbruiken. Vooral in Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië heeft dit argument geleid tot geen of een zeer beperkte uitwisseling van gegevens op grond van een persoonsnummer.
- Dreiging van de aantasting van de persoonlijke levenssfeer door private organisaties. Naarmate persoonsgegevens meer gecentraliseerd en geïntegreerd zijn opgeslagen, is de kans op aantasting van de persoonlijke levenssfeer door bedrijven groter (bijvoorbeeld door direct marketing).
- Misbruik van persoonsgegevens door criminelen (criminele organisaties). Naarmate persoonsgegevens meer gecentraliseerd en geïntegreerd zijn opgeslagen, kan de misbruik van gegevens door criminelen (bijvoorbeeld van financiële gegevens) omvattender zijn.

In veel landen zijn de discussies omtrent het gebruik van een nationaal persoonsnummer weer opgelaaid in het kader van het identificeren van natuurlijke personen bij elektronische overheidsdienstverlening.

3.3 Identiteitsfraude en vervuiling van bestanden

In verschillende landen heeft men te kampen met problemen op het gebied van identiteitsfraude en vervuiling van bestanden. Identiteitsfraude vindt plaats op het moment dat een persoon gebruik maakt van het persoonsnummer van de rechthebbende persoon. In Australië, Canada, Groot-Brittannië en de Verenigde

Staten staat de bestrijding van identiteitsfraude hoog op de politiek agenda. Ook in Nederland komt misbruik van het sofi-nummer voor. De belangrijkste oorzaken van identiteitsfraude in deze landen zijn:

- Emigratie en overlijden van personen wordt niet adequaat doorgegeven en geregistreerd. Dit heeft tot gevolg dat deze nummers gebruikt kunnen worden door een ander dan de wetmatige eigenaar van het nummer.
- De juistheid van het nummer wordt (bijvoorbeeld door werkgevers) te weinig wordt gecontroleerd (met behulp van bijvoorbeeld het paspoort), waardoor personen nummers kunnen gebruiken die hen niet toebehoren.

De inadequate administratie van emigratie en overlijden en het gebruik van nummers door personen die niet de rechtmatige eigenaar zijn, leidt ertoe dat overheidsregistraties aanzienlijk vervuild en dus onvoldoende accuraat zijn.

De vraag die in deze landen wordt gesteld is of de invoering van een nationaal persoonsnummer (wat geen van deze landen heeft) juist bij kan dragen tot het tegengaan van identiteitsfraude en vervuiling van bestanden of dit juist stimuleert. Kan in een centraal systeem voldoende controle worden gebouwd, om identiteitsfraude en vervuiling van bestanden tegen te gaan of heeft men meerdere afzonderlijke registratiesystemen nodig om de juistheid van gegevens te kunnen controleren?

4 Interessante case

Identificatie van personen op grond van een nationaal persoonsnummer is een heel actueel onderwerp. In landen wordt momenteel - in het kader van criminaliteits- en fraudebestrijding en overheidsdienstverlening - (wederom) druk gedebatteerd over de voor- en nadelen van dergelijk systeem.

Het kan voor Nederland interessant en leerzaam om de situatie ten aanzien van een nationaal persoonsnummer in Australië nader te onderzoeken. Beide landen hebben dezelfde ontwikkeling doorgemaakt in de zin dat het gebruik van een bestaand nummer (het tax file number van Australië en het sofi-nummer van Nederland) is uitgebreid. Ook kennen beide landen een geïnstitutionaliseerde gegevensuitwisseling op grond van het persoonsnummer (in Nederland Rinis en in Australië DMA) en bestaan er in beide landen vragen omtrent de problematiek van de 'identity theft'. Het is voor Nederland interessant om te leren van ontwikkelingen die op dit moment in Australië spelen en een beeld te krijgen van de wijze waarop in Australië omgegaan wordt met specifieke vraagstukken. Tijdens een dieptestudie kan onder andere ingegaan worden op de volgende vragen:

- Wat zijn de actuele ontwikkelingen en plannen met betrekking tot het gebruik van het tax file number?
- Welke koppelingen worden op grond van het tax file number gerealiseerd en welke koppelingen is men voornemens te realiseren?
- Hoe wordt omgegaan met het dilemma efficiëntie versus bescherming van de persoonlijke levenssfeer?
- Welke voordelen ondervindt men aan het gebruik van het tax file number? Bijvoorbeeld: draagt het gebruik van een nationaal persoonsnummer bij aan een efficiënter en effectiever gebruik van persoonsgegevens door overheden (bijvoorbeeld op het gebied van criminaliteitsbestrijding en dienstverlening). Zo ja: op welke wijze?
- Welke nadelen ondervindt men aan het gebruik van het tax file number? Bijvoorbeeld: ondervinden burgers aantasting van de persoonlijke levenssfeer, waarom niet of waarom wel en bestaat er een reële dreiging?
- Wat voor effect heeft het gebruik van het tax file number op (inter-) organisationele processen?
- Hoe wordt in Australië omgegaan met identiteitsfraude en vervuiling van bestanden?