



استفاده از شماره ملی در نظام احراز هویت و یکپارچگی سامانه‌های دولت

مقدمه

در تنظیم اسناد تخصیص شماره برای شناسایی هستاره‌های^۱ مختلف شامل اسناد، اشخاص و موجودیت‌ها سابقه‌ای طولانی دارد. اهداف در تخصیص شماره به هستاره‌ها متفاوتند، گاهی اعداد برای پنهان کردن هویت هستاره‌ها به آنها تخصیص داده می‌شوند، اما بیشتر اوقات و در کاربردهای شهروندی^۲ اعداد برای کمک به شناسایی سریع و بدون اشتباه هستاره به کار گرفته می‌شوند، زیرا مثلاً نام و نام خانوادگی افراد و محل تولد و حتی زمان تولد آنها ممکن است یکسان باشد. همچنین تخصیص کد یکی از مهم‌ترین انواع شناسایی افراد و اطلاعات حیاتی آنهاست، که با گسترش فناوری اطلاعات و ارتباطات در ساختارهای دولتی و کسب‌وکارها در سمت پیشخوان^۳ به یکی از ارکان مهم نظام احراز هویت الکترونیکی تبدیل شده است و در سمت پسخوان^۴ به زیرساختی برای همکاری و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌ها در نظام استعلامات میان دستگاهی مبدل شده است. از این رو سامان‌دهی تخصیص و استفاده از کدها یکی از ارکان لازم برای داشتن دولت الکترونیک چابک و پایدار در تعاملات دولت، کسب‌وکارها و شهروندان است.

در کشورهای مختلف تلاش‌هایی برای استفاده از کدهای واحد احراز هویت در جریان است و در این زمینه اقداماتی انجام شده است که دو مورد تجربه ایالات متحده آمریکا و سنگاپور در ادامه معرفی می‌شود.

تجربه ایالات متحده آمریکا

ایالات متحده آمریکا از جمله کشورهایی است که دارای کارت ملی اجباری نیست. اما نیاز به احراز هویت اشخاص حقیقی و حقوقی در این کشور نیز همواره وجود داشته است. به صورت تاریخی شرکت خصوصی دان و براداستریت^۵ از قرن هجدهم میلادی کسب‌وکار اعتبارسنجی افراد و شرکت‌ها را آغاز کرد و با ورود رایانه‌ها و آغاز استفاده از رایانه در ذخیره‌سازی اطلاعات برای تسهیل فرایندهای ذخیره‌سازی اطلاعات خود از سال ۱۹۶۳ تخصیص شماره به کسب‌وکارها را آغاز کرد؛ به این شماره‌ها عدد دان^۶ می‌گویند. این شماره‌ها ابتدا تنها برای تسهیل بازیابی اطلاعات تخصیص داده می‌شدند، اما به علت اندازه بزرگ جامعه شرکت‌های تحت پوشش، امروزه این شماره مورد استفاده نهادهای مختلفی از جمله سازمان ملل متحد، کمیسیون اتحادیه اروپا و نیز دولت ایالات متحده آمریکا قرار دارد. دولت فدرال ایالات متحده آمریکا از سال ۱۹۷۸ میلادی از خدمات اعتبارسنجی و تأیید این شرکت استفاده می‌کند و از سال ۱۹۹۸ بعضی هستاره‌ها در مقررات تدارکات فدرال ملزم به گرفتن شماره‌های دان شدند. در سال ۲۰۰۸ این الزام به برنامه کمک مالی فدرال نیز بسط پیدا کرد و ۶۳۰ هزار هستاری که خواهان قرارداد یا کمک فدرال بودند را نیز در بر گرفت. اما در برنامه‌ها اعلام شده است که دولت فدرال این کشور خواهان این است که از شماره شناسنده هستاره واحد^۷ که شماره‌ای یکتاست که به همه هستاره‌های دارای مراد با دولت فدرال این کشور عرضه می‌شود استفاده کند. این هستاره‌ها شامل شرکت‌های خصوصی، اشخاص حقیقی، نهادها یا سازمان‌ها می‌شوند.

معاونت پژوهش‌های
تولیدی و زیربنایی
دفتر: مطالعات انرژی،
صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۷۲۰۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۸/۵

1. Entity
2. Civil
3. Front End
4. Back End
5. Dun & Bradstreet (D&B)
6. DUN Number: Data Universal Numbering System and Dun & Bradstreet Number
7. Unique Entity Identifier (UEI)

دیگر شماره‌ای که در ایالات متحده آمریکا برای شناسایی اشخاص حقیقی کاربرد دارد، شماره تأمین اجتماعی است. به‌صورتی که بدون اینکه الزام قانونی وجود داشته باشد از آنجا که این شماره در سال ۱۹۳۵ و خیلی قبل از شکل‌گیری سایر اسناد فراگیر به مردم تخصیص داده شد، استفاده از این شماره در دستگاه‌های مختلف رایج شد. به‌طوری که ارتش این کشور نیز از سال ۱۹۶۹ استفاده از این کد برای کارت شناسایی کارکنان خودش را آغاز کرد و تقریباً در سال ۱۹۷۴ سیستم قبلی را کنار گذاشت، اما در سال ۲۰۱۱ دوباره شماره‌های تأمین اجتماعی را از کارت‌های هویتی نیروهای نظامی پاک کرد و استفاده از شماره اختصاصی نیروهای نظامی را آغاز کرد (Garamone, 2011). دلیل این امر امنیت پایین و رواج سرقت هویت شماره‌های تأمین اجتماعی اعلام شد. از شماره تأمین اجتماعی برای امور مالیاتی نیز استفاده می‌شود، اما شماره شناسایی مالیاتی به‌صورت مجزا برای افرادی که شرایط آن را احراز کنند نیز وجود دارد و قابل تخصیص است.

تجربه ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد استفاده از کد یکسان برای دو امر متفاوت هم می‌تواند در دستور کار قرار گیرد و هم ممکن است در اتخاذ این نوع تصمیم‌ها بازنگری شود. موضوع امنیت و اهمیت جلوگیری از هر نوع سوءاستفاده از کدهای تخصیصی در کنار سهولت استفاده در این نوع تصمیم‌گیری‌ها می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. در شرایط احراز هویت فیزیکی یک کد واحد می‌تواند در کنار امضای فرد یا ویژگی‌های زیستی مانند اثر انگشت ملاک شناسایی قرار گیرد. اما در عرضه الکترونیکی خدمات بسته به میزان حساسیت خدمت سطوح مختلفی از احراز هویت لازم است و کدهای صادرشده هرکدام می‌توانند برای این مقاصد استفاده شوند. در ایالات متحده آمریکا طبق رهنمودهای احراز هویت الکترونیکی سازمان ملی استاندارد این کشور که در راستای قانون مدیریت امنیت اطلاعات فدرال^۱ ابلاغ شده، چهار سطح از امنیت تعیین شده است. در سطح یک تنها به‌وسیله عرضه یک کد شناسایی و بدون احراز هویت، خدمت به اشخاص عرضه می‌شود. در سطح دوم از شناسایی یک‌عاملی استفاده می‌شود، مثلاً یک کد که به شماره شناسایی تعیین شده مربوط شده مثل گذرواژه یا تاریخ تولد شخص از وی درخواست می‌شود. در سطح سوم از شناسایی حداقل دوعاملی استفاده می‌شود. مثلاً علاوه بر گذرواژه از فرد درخواست می‌شود که شماره‌ای که به تلفن همراه وی ارسال شده را نیز وارد کند. در سطح چهارم مانند سطح سه از شناسایی چندعاملی استفاده می‌شود، اما در اینجا فقط از روش‌های شناسایی مستحکم رمزنگاری شده استفاده می‌شود که بالاترین استانداردهای امنیتی در آنها لحاظ شده باشند. طبیعی است که در هرکدام از این مراحل ممکن است کدهایی به اشخاص تخصیص داده شود که برای نیازهای امنیتی سیستم ضروری است.

در یک سامانه فارغ از اینکه از کدهای متنوع یا واحد استفاده شود یا خیر، نکات حائز اهمیت این است که اولاً سهولت استفاده از کدها برای اتصال سامانه‌های مختلف و شناسایی دقیق و درست و با رعایت حریم خصوصی افرادی که شماره به آنها تخصیص داده شده انجام شود و ثانیاً سهولت استفاده از کدها برای آحاد مردم لحاظ شود.

تجربه سنگاپور

در سنگاپور از سال ۲۰۰۹ ذیل برنامه یکپارچه‌سازی دولت^۲ شماره واحد هستارها برای اشخاص حقوقی انتخاب شد. این شماره از ادغام سایر شماره‌ها در شماره مرجع تنظیم مقررات شرکت‌ها و حسابداری^۳ این کشور به‌وجود آمد. یعنی از آنجا که ۸۵ درصد شماره‌های اشخاص حقوقی در مرجع تنظیم مقررات شرکت‌ها و حسابداری ثبت شده بودند، هستارهایی که از دیگر دستگاه‌ها شماره می‌گرفتند از شماره این دستگاه بهره‌مند شدند. البته این شماره برای افراد حقیقی نیست و شرکت‌های ثبت‌شده در خارج از این کشور که با نهادهای دولتی محلی تراکنشی ندارند و هستارهای شرکت‌های ثبت‌شده در سنگاپور که شعبه یک شرکت تلقی می‌شوند را شامل نمی‌شود. اما این شماره موجب می‌شود که هر شرکتی که با دولت این کشور ارتباط دارد با شماره واحدی در همه بخش‌های دیگر دولت شناسایی شود.

از سال ۱۹۶۵ به اشخاص حقیقی شامل شهروندان و افراد دارای اقامت دائمی شماره کارت هویت ثبت ملی^۴ تخصیص داده شده است. این شماره به‌تدریج در حال جایگزین شدن با سایر کدها و کارت‌هاست. مثلاً این کارت به‌جای کارت کتابخانه‌ها قابل استفاده است. با

1. Federal Information Security Management Act (FISMA), (P.L.) 107-347

2. Integrating Government: IGov 2010

3. Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA)

4. National Registration Identity Card (NRIC)

اصلاحیه قانون راهنمایی و رانندگی در سال ۲۰۱۹ با ایجاد امکان صدور کارت الکترونیکی گواهینامه رانندگی دیگر نیازی به همراه داشتن شماره گواهینامه در این کشور نیست. کمیسیون صیانت از داده‌های شخصی که براساس قانون صیانت از داده‌های شخصی ۲۰۱۲ این کشور تشکیل شده است با صدور دستورالعملی با توجه به امکان سوءاستفاده از کارت‌های ملی در این کشور از گردآوری غیرضروری کد ملی توسط دستگاه‌ها و کسب‌وکارها جلوگیری کرد.

وضعیت کدهای شناسایی هویتی در ایران

درحالی‌که کشورهای دیگر تعریف و تخصیص شماره برای شناسایی اشخاص حقیقی و حقوقی سابقه چند دهه‌ای دارد، این موضوع در قوانین ایران نسبت به کشورهای دیگر موضوعی جدید به‌شمار می‌رود. در قوانین ایران شماره شناسایی اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی توسط نهادهای مختلفی صادر می‌شود. در جدول ذیل نهادهای مرتبط با تخصیص هر کد شناسایی و مرجع قانونی آن و نهاد متولی ذکر شده است:

جدول چند نمونه از کدهای پُر کاربرد در سامانه‌های اطلاعاتی کشور و دستگاه‌های متولی و مستند قانونی ایجاد آنها

نام کد	تعداد رقم	جامعه هدف	دستگاه متولی نگهداری	دستگاه متولی به‌روزرسانی	مستند قانونی
کد ملی	۱۰	اشخاص حقیقی دارای تابعیت ایرانی	وزارت کشور	وزارت کشور	قانون الزام اختصاص شماره ملی و کد پستی برای کلیه اتباع ایرانی مصوب ۱۳۷۶ مجلس شورای اسلامی
شماره اختصاصی یا شماره فراگیر اشخاص خارجی ^۱	۲۹	اشخاص حقیقی فاقد تابعیت ایرانی و اتباع کشورهای دیگر و شرکت‌های خارجی	وزارت اطلاعات	وزارت اطلاعات	آیین‌نامه تعیین شماره اختصاصی برای اشخاص خارجی مرتبط با کشور مصوب ۱۳۸۷ و آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۷ مصوبه هیئت وزیران
کد فراگیر اتباع خارجی	۱۶	اتباع خارجی متقاضی شماره تلفن	پلیس مهاجرت و گذرنامه	پلیس مهاجرت و گذرنامه	یافت نشد.
شناسه ملی اشخاص حقوقی	۱۱	اشخاص حقوقی	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و همه دستگاه‌هایی که مجوز کسب‌وکار صادر می‌کنند.	آیین‌نامه اختصاص شناسه ملی به کلیه اشخاص حقوقی ایرانی مصوب ۱۳۸۷ که با آیین‌نامه پایه‌گذاری اشخاص حقوقی مصوب ۱۳۹۳ هیئت وزیران جایگزین شده است و آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۷
شماره اقتصادی	۳۱۶	اشخاص حقیقی و حقوقی	سازمان امور مالیاتی	سازمان امور مالیاتی	ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم، مصوبه بند «۴۲» مادمواحده قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۹۴
شماره گواهینامه	۱۰	اشخاص حقیقی	پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	آیین‌نامه صدور انواع گواهینامه‌های رانندگی مصوب ۱۳۹۰ هیئت وزیران
شماره کارت پایان خدمت دوره ضرورت یا کارت معافیت از خدمت دوره ضرورت	۱۱	اشخاص حقیقی مذکر	سازمان وظیفه عمومی	سازمان وظیفه عمومی	قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳ مجلس شورای اسلامی
شماره بیمه‌شده	۸	اشخاص حقیقی و حقوقی	سازمان تأمین اجتماعی	سازمان تأمین اجتماعی	آیین‌نامه طرز تنظیم صورت مزد و حقوق و مواقع ارسال آنها به سازمان مصوب ۱۳۵۴ شورای عالی تأمین اجتماعی موضوع ماده (۳۹) قانون تأمین اجتماعی

۱. برای دریافت شماره فراگیر تعداد ۱۷ نوع سند از اتباع خارجی پذیرفته می‌شود که هرکدام شماره خاص خود را دارد شامل: برگ تردد آمایش، برگ تردد خروجی مدت‌دار، شماره خانوار، کارت آمایش، کارت هویت ویژه اتباع خارجی، گذرنامه، گذرنامه - خدمت، گذرنامه - سیاسی، گذرنامه - تحصیلی، گذرنامه - دریایی، گذرنامه سازمان ملل، گذرنامه عادی، دفترچه پناهندگی، دفترچه اقامت، گذرنامه خانواری، گواهی ولادت، فرم درخواست شماره اختصاصی، برگ تردد بین شهرک.

۲. به پناهندگان شماره‌ای با عنوان کد آمایش تخصیص داده شده که هشت رقمی بوده و فعلاً معتبر است.

۳. کد قدیم ۱۲ رقمی و مربوط به قانون سال ۱۳۷۲ بوده است.

همان‌طور که در جدول فوق مشخص است هرکدام از کدها برای شناسایی یک دسته از هستارهای حقیقی و حقوقی کاربرد دارند و دستگاه متولی هرکدام جداگانه در حال عرضه خدمات است. یکی از کارت‌هایی که کارت و کد ملی می‌تواند جایگزین آن شود شماره گواهینامه رانندگی است. اما باید توجه داشت که کدها و استخراج آنها به بخشی از خدمات کاذب دستگاه‌ها تبدیل شده‌اند. مثلاً هنگامی که ثبت نام خودرو مشروط به داشتن شماره گواهینامه شد، افرادی که گواهینامه خود را گم کرده بودند مجبور شدند به مراکز پلیس + ۱۰ مراجعه کنند تا شماره گواهینامه خود را دریافت کنند. کارت‌های خدمت وظیفه عمومی نیز کاربردهای محدودی دارند و در صورت مفقود شدن آنها مسیرهای اداری طاقت‌فرسایی جهت صدور مجدد المثنی باید طی شود. در صورتی که با تکمیل پایگاه داده‌های ذکر شده سازمان‌هایی مانند پلیس راهنمایی و رانندگی براساس کد ملی و اتصال و امکان استعلام از طریق کارت‌های ملی نیازی به صرف هزینه و وقت از سوی شهروندان وجود ندارد. در صورتی که جابه‌جایی شماره گواهینامه و کد ملی اتفاق بیفتد باید جهت حفظ حریم خصوصی تدابیری اندیشیده شود که فقط با هویت‌سنجی درست امکان استعلام وضعیت گواهینامه فرد وجود داشته باشد و تدابیر امنیتی لازم برای صیانت از حریم خصوصی افراد اتخاذ شود. از این‌رو در تجارب کشورهای دیگر نظام احراز هویت و صیانت از داده‌ها معمولاً رابطه‌ای تنگاتنگ با یکدیگر دارند.

جمع‌بندی

برای شناسایی شهروندان و ارائه خدمات به آنها در دستگاه اجرایی کشور از کدها (شماره‌های) مختلفی استفاده می‌شود. کد ملی مناسب‌ترین کد برای شناسایی شهروندان و ارائه خدمات به آنها است، اما بعضی از دستگاه‌های اجرایی کشور به جای استفاده از کد ملی از شماره‌ها، کدها، کارت‌های اختصاصی خودشان برای شناسایی و ارائه خدمات به شهروندان استفاده می‌کنند. با تکمیل سامانه‌های الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی کشور و اتصال آنها به مرکز ملی تبادل اطلاعات دولت (NIX)^۱ به تدریج استفاده از کد ملی جایگزین کدها و شماره‌های دیگر خواهد شد و شهروندان با ارائه کد ملی خود در سامانه‌های الکترونیکی پیشخوان دستگاه‌های اجرایی کشور احراز هویت شده و خدمات مربوطه را دریافت خواهند کرد. با توسعه دولت الکترونیک و اتصال دستگاه‌های اجرایی کشور به مرکز ملی تبادل اطلاعات دولت دیگر نیازی به الزام شهروندان به ارائه کارت یا کد (شماره) اختصاصی دستگاه‌های اجرایی برای دریافت خدمات نخواهد بود. اما همچنان، بعضی از دستگاه‌های اجرایی کشور صرفاً از طریق کارت یا کد (شماره) اختصاصی دستگاه‌های اجرایی خود قادر به عرضه خدمات به شهروندان هستند. چنین دستگاه‌هایی به دلایل مختلفی از جمله دلایل امنیتی و فنی قادر به احراز هویت شهروندان از طریق کد ملی و کارت هوشمند ملی نیستند و صرفاً می‌توانند از کارت یا کد (شماره) اختصاصی خود برای عرضه خدمات به شهروندان استفاده کنند. استفاده از شماره ملی به جای شماره‌های دیگر در دستگاه‌های مذکور به صورت موردی قابل بررسی هستند، اما اغلب آنها هنوز به مرکز ملی تبادل اطلاعات متصل نشده‌اند و قادر به استعلام هویت شهروندان از سامانه‌های الکترونیکی موجود کشور نیستند. این دستگاه‌های اجرایی در گام نخست باید موانع عدم اتصال سامانه‌های الکترونیکی خود به مرکز ملی تبادل اطلاعات را برطرف نمایند و خدمات احراز هویت را از طریق سامانه مرکز تبادل اطلاعات دریافت کنند.

برای تحقق هدف جایگزینی کد ملی به جای کدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی کشور در سامانه‌های پیشخوان آنها پیشنهاد می‌شود:

- قانونگذار محترم بر اجرای دقیق احکام مواد (۶۷) و (۶۸) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر توسعه و تکمیل پایگاه‌های داده و سامانه‌های الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی کشور نظارت نماید.

- قانونگذار محترم بر اجرای احکام ماده (۶۷) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر اتصال همه دستگاه‌های اجرایی کشور به مرکز ملی تبادل اطلاعات دولت و همچنین عرضه و دریافت خدمات بین‌دستگاهی از طریق این مرکز، نظارت نماید.

- پس از اتصال دستگاه‌های اجرایی کشور به یکدیگر، الزامی بودن چاپ فیزیکی رسمی یا همراه داشتن کارت‌هایی همچون گواهینامه رانندگی و وضعیت خدمت نظام‌وظیفه، کارت کتابخانه و سایر کارت‌هایی که از سوی دستگاه‌ها و بانک‌ها منتشر می‌شود، از سوی قانونگذار محترم لغو شود.