

PBLQ

voor een sterke
publieke sector

Rapport

Centrale bevolkingsadministraties in de EU

Centrale Bevolkingsadministraties in de EU

versie 1.0

datum 9 oktober 2014

Inhoudsopgave

Vooraf	6
Samenvatting	7
Summary	9
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Vraagstelling	12
1.3 Onderzoek	12
1.4 Opzet rapport	13
2. Referentiekader	14
2.1 Uitwisseling tussen bevolkingsregisters	14
2.2 Bevolkingsregisters vergelijkenderwijs	15
2.3 Noodzakelijke afstemming voor uitwisseling	16
2.4 Afsluitend	17
3. Bevolkingsregisters binnen de EU	18
3.1 Overzicht van registraties	18
3.2 Vastgelegde gegevens	21
3.3 Het gebruik van een PIN	23
3.4 Afsluitend	24
4. Gegevensuitwisseling in Europa	26
4.1 Bestaand juridisch kader	26
4.2 Bestaande cases Europese uitwisseling	28
4.2.1 RISERID	28
4.2.2 De “Nordics”	29
4.3 Beleidsmatige ontwikkelingen	30
4.3.1 De Digitale Agenda	31
4.3.2 Connecting Europe Facility (CEF)	31
4.3.3 Interoperable Solutions for European Public Administrations (ISA)	32
4.4 Afsluitend	32

5.	Conclusies	34
5.1	Aanwezigheid bevolkingsregisters in Europa	34
5.2	Geregistreerde gegevens	34
5.3	Gebruik van PIN	35
5.4	Uitwisseling van gegevens	35
5.5	Slotbeschouwing	36
Bijlage A	Verantwoording werkwijze	37
Bijlage B	Uitvoering onderzoek	40
Bijlage C	Overzicht bevolkingsregistraties	41
Bijlage D	Overzicht PIN's per land	43
Bijlage E	Overzicht juridische toegang registraties	45
Bijlage F	Survey	48
Bijlage G	ISA advies uitwisseling persoonsregistraties	50
Bijlage H	Tekst inter-Nordic agreement	51

Figuren

Figuur 1: Interbestuurlijke uitwisseling van persoonsgegevens	14
Figuur 2: EU model over het maken van afspraken betreffende gegevensuitwisseling	17
Figuur 3: Overzicht bevolkingsregisters in Europese landen.....	19
Figuur 4: Bevolkingsregistratie in Duitsland	20
Figuur 5: Overzicht van het gebruik van PIN's in Europese landen	24
Figuur 6: Samenvattend overzicht bevolkingsregistraties in Europese landen	25
Figuur 7: Overzicht juridische toegang tot gegevens uit de bevolkingsregisters van Europese landen	27
Figuur 8: Schematische weergave werkwijze RISER.....	29
Figuur 9: Schematische weergave van de werkwijze van het 'Nordics' systeem	30

Tabellen

Tabel 1: Overzicht van gegevens die door Europese landen worden geregistreerd.....	22
--	----

Vooraf

Dit onderzoek gaat over het bestaan van een centraal register voor bevolkingsadministratie in andere Europese landen en welke gegevens daarin zijn opgenomen.

Voor een dergelijke studie is, vanzelfsprekend, informatie nodig uit de betreffende landen. We zijn daarom een aantal gesprekspartners bijzondere dank verschuldigd, die uitvoerig de tijd en de moeite hebben genomen om ons van informatie te voorzien. Met name noemen we hier Michel Poulain, hoogleraar Migratie en Integratie (Universiteit Leuven) en Kare Vassenden (demografie en statistiek Noorse Overheid), Chris Kershaw (Home Office UK) en Hendrik Tamm en Stefan Goethe (RISER ID-services, Duitsland).

Verder danken we al onze “Nederlandse” gesprekspartners, waaronder Margriet Overkleef-Verburg, hoogleraar Staats en bestuursrecht (Erasmus Universiteit).

Tot slot een woord van dank aan de leden van de begeleidingscommissie van het ministerie van BZK, waarmee we samen grip hebben proberen te krijgen op dit boeiende vraagstuk.

Evert-Jan Mulder

Nathan Ducastel

Samenvatting

Vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid heeft het ministerie van BZK aan PBLQ gevraagd onder Europese landen onderzoek uit te voeren dat feitelijke informatie geeft over (onderzoeksvoorstel BZK, 2014):

- De aanwezigheid van een centraal register voor bevolkingsadministratie binnen Europese landen, vergelijkbaar met de Nederlandse BRP;
- welke gegevens daarin zijn opgenomen (waaronder het gegeven dubbele nationaliteit);
- of er sprake is van een persoonlijk identificerend nummer (PIN), à la het Burgerservicenummer (BSN) in Nederland;
- en de mogelijkheid tot uitwisseling met die landen/registers.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van bestaande EU-studies, interviews met experts, en een survey onder de ambassades van 27 EU-landen plus Zwitserland en Noorwegen.

De beantwoording van de onderzoeksvragen ziet er als volgt uit:

Aanwezigheid centrale bevolkingsregisters in Europa

Er bestaan in Europa grofweg twee modellen:

- In de eerste plaats landen die een bevolkingsregister hanteren. Dit zijn in hoofdzaak de Noordelijke landen, de Midden- en Oost-Europese landen, en de Benelux. Niet alle landen die een bevolkingsregister hanteren, hebben ook een bevolkingsregister dat centraal van opzet is. Landen als Duitsland en Italië hebben een bevolkingsregister met een decentrale opzet.
- In de tweede plaats zijn er landen zonder een bevolkingsregister. Deze landen hebben alleen registers van de burgerlijke stand. Het gaat hier om landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Griekenland, Malta en Cyprus.

Bevolkingsregisters hebben als kenmerk dat ze in principe de gehele populatie van ingezetenen van een land bevatten; dit is niet het geval bij registers voor de burgerlijke stand.

Geregistreerde gegevens

In de landen die binnen deze studie zijn onderzocht blijken de bevolkingsregisters de gegevens te bevatten die van belang zijn voor het identificeren van een persoon. Ook het adres is in de registraties opgenomen.

Niet alle administraties bevatten gegevens over dubbele (of meerdere) nationaliteiten. Ook gegevens over immigratie en emigratie zijn niet altijd opgenomen.

Gebruik van een PIN

Wat betreft het gebruik van een Persoonlijk Identificerend Nummer (PIN) zijn er in het algemeen twee modellen te onderscheiden:

- Een aantal landen gebruikt een universele PIN, oftewel een nummer dat gebruikt wordt voor administratieve doeleinden binnen de overheid breed. Dit is het geval voor de meeste landen die ook een centraal bevolkingsregister hanteren, zoals de Baltische, de Scandinavische en de Midden- en Oost-Europese landen, en de Benelux
- Daarnaast is er een aantal landen dat een sectorale PIN gebruikt, oftewel een PIN alleen voor doeleinden als belastingen, de sociale zekerheid, de zorg e.d.. Het gaat hier om landen als Duitsland, Spanje, Portugal, het VK en Griekenland. Soms wordt een sectorale PIN gebruikt als een universeel nummer. Frankrijk, Ierland, Zwitserland en Italië gebruiken een sectorale PIN voor meer algemene administratieve doeleinden binnen de publieke sector.

Uitwisseling van gegevens

Er bestaat in Europa geen overkoepelend juridisch kader voor het uitwisselen van gegevens tussen bevolkingsregisters. Op het niveau van individuele landen is er een beperkt aantal landen dat gegevens verstrekt aan derden-landen uit de bevolkingsadministraties..

In de meeste landen is het ofwel juridisch onmogelijk om toegang tot gegevens te verkrijgen, dan wel sterk gelimiteerd of slechts voor bepaalde gegevens toegestaan.

Een bijzonder geval zijn de Noordelijke landen, die een multilateraal verdrag hebben getekend dat koppeling van gegevens mogelijk maakt in het kader van migratie tussen de betrokken landen. Op deze manier wil men witte vlekken dan wel dubbele registratie van personen in de administraties voorkomen.

Ook bestaat er een private brokerservice die overheden en bedrijven helpt om uit bevolkingsadministraties persoonsgegevens op te vragen. Het gaat hier om het Duitse bedrijf RISERID.

Beide bestaande praktijken, zowel in de Noordelijke landen als RISERID, bieden interessante aanknopingspunten voor verder onderzoek.

Daarnaast biedt de digitale agenda voor Europa aanknopingspunten, gezien de aandacht die in deze programma's wordt geschonken aan gegevensuitwisseling tussen overheden in het algemeen, en grensoverschrijdende koppeling van basisregistraties in het bijzonder.

Summary

On behalf of the Dutch Ministry of the Interior (BZK), PBLQ Consultancy and Training for the Public Sector has conducted a study among European countries to provide factual information about (research proposal BZK, 2014):

- The presence of a central population register within European countries, comparable with the Dutch population register BRP;
- The data that are included in these registers (amongst data about “double nationalities”);
- The use of a ‘Personal Identification Number’ (PIN), like the ‘Burgerservicenummer’ (BSN) in the Netherlands;
- The possibility to exchange data between the Dutch population register with the registers in other European countries.

The research for this study has been conducted based on existing EU-studies, expert-interviews and a survey sent to the embassies of the 27 other EU Member States, Switzerland and Norway.

The results of this study can be summarized as follows:

The presence of central population registers in Europe

In Europe a rough distinction between two models can be identified:

- Countries that work with a population register. These are mainly Nordic (Scandinavian and Baltic) countries, the Mid- and Eastern-European countries and the Benelux. Not all countries that work with a population register work with a central population register. E.g. countries like Germany and Italy work with decentralized population registers instead of centralized ones.
- Countries that do not work with any population register. These countries only work with registers of the civil status. This second group of countries includes France, the United Kingdom, Portugal, Greece, Malta and Cyprus.

One of the main characteristics of population registers is that they contain information about the whole population of a country. This is not the case with registers for the civil status, which only contains information about “life events” (birth, marriage, death) of citizens.

Registered data

The study shows that among the countries responding to the survey, all population registers contain data that are important for the identification of persons. The current address is also part of the data in the population registers.

Not all registers contain data about double (or multiple) nationalities. Data about immigration or emigration are also not always part of the administration.

The use of a PIN

Regarding the use of a Personal Identification Number (PIN), two models can be distinguished:

- Some countries make use of a universal PIN; a number that is used for administrative goals within public service organisations. This is the case for most countries that use a central population register, like the Nordic countries, the Middle- and Eastern-European countries and the Benelux.
- In addition, there are some countries that make use of a sectoral PIN; a PIN that is only used in specific domains like taxation, social security, healthcare etc. Countries that make use of a sectoral PIN are Germany, Spain, Portugal, the United Kingdom and Greece. Sometimes a sectoral PIN is more or less used as a universal number. France, Ireland, Switzerland and Italy are examples of countries using a sectoral PIN this way.

Data exchange between population registers

In Europe, there is no overarching legal framework for the exchange of data between population registers. On individual country-level, the access to population registers is either legally impossible, strongly limited or only allowed for certain data. A limited number of countries provides third-countries with data from their population register(s).

A specific case is the situation in the Nordic countries. Here a multilateral agreement allows for data exchange between their population registers in case of migration between these countries. In this way, 'double registrations' in the administrations are avoided.

Furthermore, in Germany a private broker service exists (RISERID) that helps governments and private sector companies to collect individual data from the population registries of certain countries. Even though there is no European framework for data exchange between population registers, in the context of the digital agenda for Europe attention is given to data exchange between governments in general, and cross-border exchange of personal data in specific.

Overall conclusion

Exchange between population registers in Europe still has a long way to go. Some countries do not register their citizens in a population register. Also political and legal barriers need to be overcome, since the registration of personal data is strongly linked to national history and culture.

However, in some specific cases exchange between population registers does take place, more specific between the Nordic countries (based on a multilateral agreement) and RISERID, a private broker service. For the near future these practices can be interesting cases for further elaboration.

1. Inleiding

Deze inleiding omvat de aanleiding voor deze studie, de vraagstelling, de wijze van onderzoek en de opbouw van het rapport. In de bijlagen zijn de wijze van onderzoek en de geraadpleegde bronnen nader beschreven.

1.1 Aanleiding

Registratie van persoonsgegevens vindt in Nederland plaats in de Basisregistratie Personen (BRP), die sinds begin 2014 is ingevoerd en de opvolger is van de Gemeentelijke Basis Administratie Persoonsgegevens (GBA).

De BRP bevat persoonsgegevens van iedereen die in Nederland woont of gewoond heeft en van zogenoemde niet-ingezetenen. De overheid heeft deze gegevens nodig om bijvoorbeeld een paspoort, identiteitskaart (ID-kaart) of rijbewijs te verstrekken. Ook gebruikt de overheid de gegevens uit de BRP om te weten wie er mogen stemmen bij verkiezingen en bij het verstrekken van uitkeringen.

Personen die in de BRP staan ingeschreven en waarvan blijkt dat zij feitelijk niet (meer) op dat adres wonen, worden aangeduid als VOW-er: het gaat hier om een informele benaming voor Vertrokken Onbekend Waarheen¹. Voor een groot deel gaat het hier om personen die zich niet moedwillig aan de registratieve verplichtingen onttrekken: zij vergeten bijvoorbeeld om zich uit te schrijven.

Er is echter ook een (beperkt) aantal personen, dat gericht uit beeld van de overheid wil blijven. Het feit dat deze personen administratief “onvindbaar” zijn, leidt tot mogelijke financiële nadelige gevolgen voor de overheid (oninbare vorderingen), extra uitvoeringslasten en andere maatschappelijke effecten.

In de Tweede Kamer heeft in maart 2014 een discussie plaatsgevonden over “belastingnomaden” waaronder ook met de minister van BZK, beleidsmatig verantwoordelijk voor de BRP, waarbij de vraag is gesteld of er in andere Europese landen sprake is van een centraal register voor bevolkingsadministratie en welke gegevens daarin zijn opgenomen en of het mogelijk is om internationaal persoonsgegevens uit te wisselen.

¹ Jaarlijkse tellingen wijzen op een aantal van circa 450.000 VOW-ers (bron: BZK, 2014).

Ook is door de Kamer aandacht gevraagd voor het mogelijk 'dubbel stemmen' tijdens verkiezingen voor het Europees Parlement. Personen met een dubbele Europese nationaliteit zouden meerdere stembiljetten kunnen ontvangen en daardoor meerdere malen hun stem kunnen uitbrengen.

Het gegeven 'dubbele nationaliteit' wordt in Nederland niet (meer) standaard vastgelegd in de BRP. Het gaat hier om de vreemde nationaliteit(en) die een persoon bezit naast de Nederlandse nationaliteit. De vraag is of andere landen de dubbele nationaliteit wél registreren, zodat in Europees verband wellicht afspraken kunnen worden gemaakt ter voorkoming van mogelijke fraude met dubbel stemmen.

1.2 Vraagstelling

Vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid heeft het ministerie van BZK aan PBLQ gevraagd onder Europese landen onderzoek uit te voeren dat feitelijke informatie geeft over (onderzoeksvoorstel BZK, 2014):

- De aanwezigheid van een soortgelijk centraal register voor bevolkingsadministratie zoals de BRP in een aantal Europese landen;
- welke gegevens daarin zijn opgenomen (bijv. 2^e nationaliteit);
- of er sprake is van een persoonlijk identificerend nummer (PIN), à la het Burgerservicenummer (BSN) in Nederland;
- en de mogelijkheid tot uitwisseling met die landen/registers.

1.3 Onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om feitelijke informatie te verschaffen over de wijze waarop bevolkingsregisters in andere landen worden bijgehouden, welke gegevens worden geregistreerd, en de (on)mogelijkheden van (Europese) uitwisseling van persoonsgegevens. Doel van dit onderzoek is *niet* om specifiek in te gaan op de VOW-problematiek. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen wel handvatten bieden bij het benaderen van de VOW-problematiek.

Dit onderzoek richt zich op registratie van persoonsgegevens in Europa. In ieder land is deze registratie ingebed in een specifieke nationale politieke, culturele en juridische context. Deze context wordt in dit onderzoek als gegeven beschouwd en niet nader belicht. De focus ligt op het feitelijk bestaan en functioneren van persoonsregistraties in de verschillende landen. In die zin heeft dit onderzoek een min of meer "technisch" karakter.

In dit onderzoek is primair gekeken naar de situatie in de huidige (27) andere EU-lidstaten. Voor zover relevant is soms ook informatie meegenomen van niet-EU-landen, zoals Noorwegen en Zwitserland.

Gegeven de opzet van het onderzoek is de situatie wat betreft bevolkingsregisters in Europa op hoofdlijnen in kaart gebracht. Een belangrijke beperking van dit onderzoek is dat niet nader is ingegaan op de definitie-kwesties, zowel wat betreft de populatie die in bevolkingsregisters wordt vastgelegd², als de inhoud van de gegevens³. In die zin moeten de uitkomsten van dit onderzoek dus vooral worden beschouwd als inzicht op hoofdlijnen.

De dataverzameling voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van een survey die is uitgezet onder de EU-lidstaten. Daarnaast is gebruik gemaakt van een aantal bestaande (EU-gefinancierde) onderzoeken naar persoonsregistraties, is een aantal experts geraadpleegd en hebben in het kader van een aantal case studies interviews plaatsgevonden en is deskresearch verricht. Zie voor meer informatie bijlage A.

1.4 Opzet rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft een aantal centrale begrippen voor dit onderzoek.
- In hoofdstuk 3 komen de bevindingen ten aanzien van de registratie van persoonsgegevens in Europa aan de orde.
- In hoofdstuk 4 wordt stil gestaan bij (on)mogelijkheden voor Europese gegevensuitwisseling.
- Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van dit onderzoek.

² De regels en de wijze van registratie van met name buitenlanders (vreemdelingen, asielzoekers, andere EU-burgers etc.) verschillen per land (Thesim, 2006).

³ Definities van gegevens variëren in Europa. Wat wordt bijvoorbeeld precies verstaan onder het vastgelegde adres? Naast de inhoud speelt ook de kwaliteit van gegevens een rol. In hoeverre komt de *de jure* registratie overeen met de *de facto* werkelijkheid?

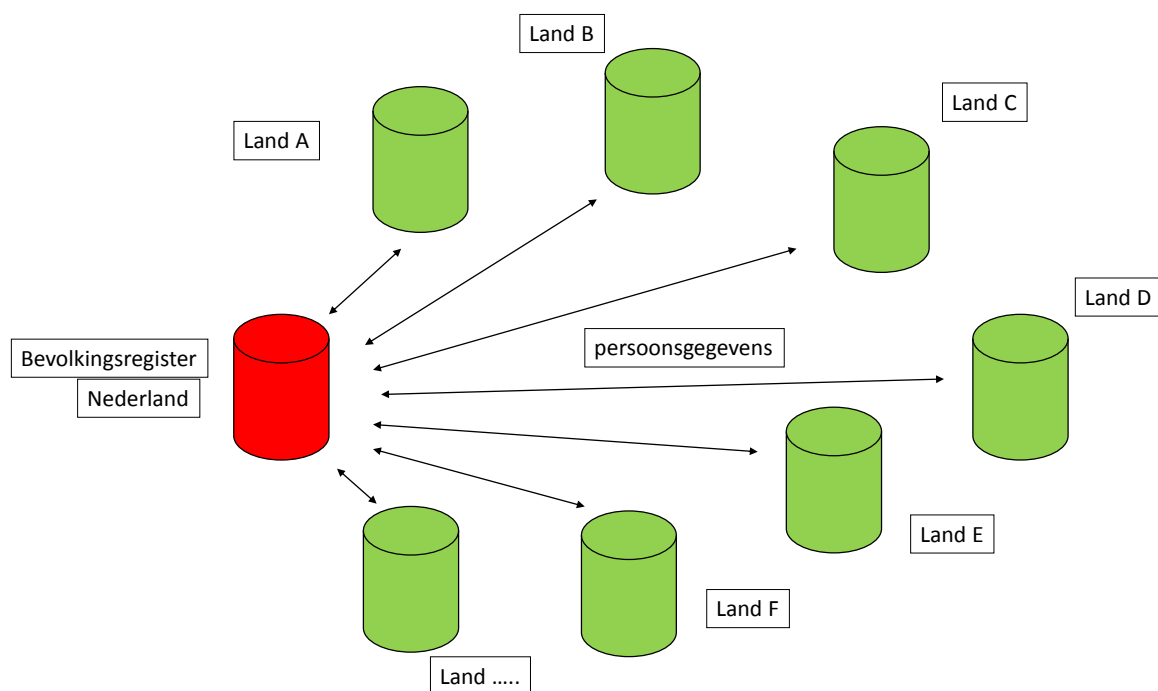
2. Referentiekader

Dit hoofdstuk gaat in op het referentiekader dat in deze studie is gebruikt. Daarin staan het concept van bevolkingsregisters in samenhang met mogelijke gegevensuitwisseling centraal. Na een algemene schets van deze samenhang wordt op beide concepten afzonderlijk ingegaan.

2.1 Uitwisseling tussen bevolkingsregisters

In deze studie staat de vraag centraal of de Nederlandse overheid gegevens over personen uit bevolkingsregistraties kan opvragen bij overheden van andere (EU)-landen. Het gaat hier om interbestuurlijke uitwisseling, dus uitwisseling tussen verschillende nationale administraties.

In schematische zin kan dit als volgt worden weergegeven:



Figuur 1: Interbestuurlijke uitwisseling van persoonsgegevens

In een dergelijk model staan twee vragen centraal:

- In de eerste plaats, beschikken andere landen ook over een centraal bevolkingsregister, welke gegevens zijn daarin opgenomen en wat is de kwaliteit daarvan?

- In de tweede plaats, hoe kan de uitwisseling tussen de registers concreet worden vormgegeven? Deze laatste vraag omvat niet alleen technische, maar vooral ook inhoudelijke, organisatorische, juridische en vanzelfsprekend politieke afwegingen.

Beide vragen komen in dit onderzoek aan bod. In dit hoofdstuk worden de achtergronden geschetst van de benadering die in dit onderzoek is gehanteerd.

2.2 Bevolkingsregisters vergelijkenderwijs

Voor Nederlanders lijkt het zo vanzelfsprekend: iedere gemeente houdt persoonsgegevens van haar inwoners in de Basisregistratie personen (BRP) bij, en dat register dient als basisadministratie voor de uitvoering van overheidstaken, zoals het innen van belastingen, het verstrekken van uitkeringen, het verstrekken van identiteitsbewijzen en rijbewijzen, het organiseren van verkiezingen etc.

Andere Europese landen kennen soms een vergelijkbare werkwijze, maar in een aantal gevallen zijn er grote of minder grote verschillen. Het registreren van de ingezetenen van een land is namelijk sterk verweven met de politieke en culturele geschiedenis en achtergrond van een land. Zo kennen de Scandinavische landen vanuit hun protestant-kerkelijke geschiedenis al sinds eeuwen een praktijk van persoonsregistratie. Landen die sterk onder Napoleontische invloed hebben gestaan, waaronder Nederland, zijn weer op een andere manier in contact gekomen met een systeem van bevolkingsregistratie (Poulain, 2013).

Anno 2014 bestaat in Europa een sterk heterogeen landschap van de wijze waarop nationale overheden omgaan met het registreren van de bevolking. Grofweg zijn daarbij twee modellen zichtbaar (Riser, 2009; Poulain, 2013).

1. Landen (voornamelijk uit de Anglo-Saksische traditie), die zich alleen richten op registratie van de persoon en de daaraan gerelateerde gebeurtenissen, oftewel “life events” (geboorte, huwelijk, overlijden). Het gaat hier om landen als het VK, Ierland, Frankrijk, Cyprus, Malta, Portugal en Griekenland. Deze landen beschikken niet over een bevolkingsregister, maar over een register voor de burgerlijke stand (“civil registration”). Deze registers worden decentraal beheerd (bij gemeenten), en kennen soms een voorziening voor centrale ontsluiting. Belangrijk kenmerk van registers voor de burgerlijke stand is dat alleen die personen worden opgenomen die relevant zijn voor het betreffende “life event”.

2. Andere landen hanteren naast een registratie voor de burgerlijke stand, ook een bevolkingsregistratie. Deze heeft tot doel alle ingezetenen te registreren. ("population registers").

In deze registers worden meestal drie verschillende deelpopulaties geregistreerd:

- De "eigen" burgers, oftewel de burgers met de nationaliteit van het betreffende land;
- De "eigen" burgers die zijn betrokken naar een buitenland;
- Anderen dan eigen burgers, die –langdurig- in het land verblijven.

Het gaat hier vooral om de Baltische, de Scandinavische en de Midden- en Oost Europese landen. In deze registraties speelt het adres van de persoon een belangrijke rol, temeer daar dit gegeven meestal ook voor allerlei andere administratieve taken van de overheid wordt gebruikt. Meestal vindt deze registratie plaats op basis van een Persoonlijk Identificerend Nummer (PIN), vergelijkbaar met het BSN in Nederland.

Voor dit onderzoek is gekeken naar de aan- en afwezigheid van een centraal bevolkingsregister, vergelijkbaar met de Nederlandse BRP. Het begrip "centraal" vergt enige toelichting. Nederland kent bijvoorbeeld met zijn BRP een systeem dat in de kern decentraal van opzet is, doch voorzieningen kent voor centrale toegang en uitwisseling. Voor dit onderzoek is gekeken of in andere landen vergelijkbare, centraal toegankelijke registers voorkomen. Zonder een centrale toegang van het register is het namelijk lastig om gegevens met andere landen uit te wisselen.

2.3 Noodzakelijke afstemming voor uitwisseling

Uitwisseling van gegevens is een proces dat plaats kan vinden tussen verschillende bevolkingsregisters. De uitwisseling kan diverse doelen dienen: het verstrekken van gegevens, het verifiëren van gegevens, het opvragen van gegevens e.d.. Op zich is gegevensuitwisseling een bekend fenomeen: het vindt inmiddels voor diverse (overheids)taken en processen plaats op vele niveaus, ook nationaal, én Europees.

Vanuit de EU is de afgelopen jaren groeiende aandacht zichtbaar geweest voor dit onderwerp, omdat de integratie van de interne markt in Europa op diverse terreinen grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens noodzakelijk maakt. Om deze uitwisseling te faciliteren, zijn echter afspraken op verschillende niveaus en over verschillende thema's noodzakelijk.

Door de Europese Commissie is hiervoor een behulpzaam model ontwikkeld, dat inzichtelijk maakt welke afspraken moeten plaatsvinden om gegevensuitwisseling succesvol te laten verlopen (IDABC, 2008 - Interoperabiliteitsraamwerk). Dit model wordt algemeen toegepast, zowel binnen de EU als binnen de diverse lidstaten. Schematisch ziet dit model er als volgt uit:



Figuur 2: EU model over het maken van afspraken betreffende gegevensuitwisseling

De verschillende aspecten in dit model beïnvloeden elkaar op allerlei manieren. Zo blijken politiek snel genomen besluiten soms te stranden in uitvoerende details van techniek en semantiek. Omgekeerd blijken op het oog eenvoudig te realiseren maatregelen te stuiten op politieke en/of juridische weerstanden. In ieder geval is wel duidelijk dat afspraken en overeenstemming op alle niveaus noodzakelijk is om tot succesvolle grensoverschrijdende gegevensuitwisseling te komen.

2.4 Afsluitend

In dit hoofdstuk is kort het referentiekader geschetst dat voor deze studie wordt gehanteerd. Hierin staan twee concepten centraal:

1. In de eerste plaats het concept van de centrale bevolkingsregistratie. In ieder land vindt op de één of andere manier registratie van personen plaats. Dit is niet altijd in de vorm van een centraal bevolkingsregister. Voor deze studie is het van belang om uit te vinden in welke landen een dergelijk register wel aanwezig is.
2. In de tweede plaats het concept van gegevensuitwisseling. De aanwezigheid van een centraal bevolkingsregister in een land is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om informatie te verkrijgen. Er moeten immers ook afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Deze afspraken zijn nodig op politiek, juridisch, organisatorisch, inhoudelijk en technisch niveau.

3. Bevolkingsregisters binnen de EU

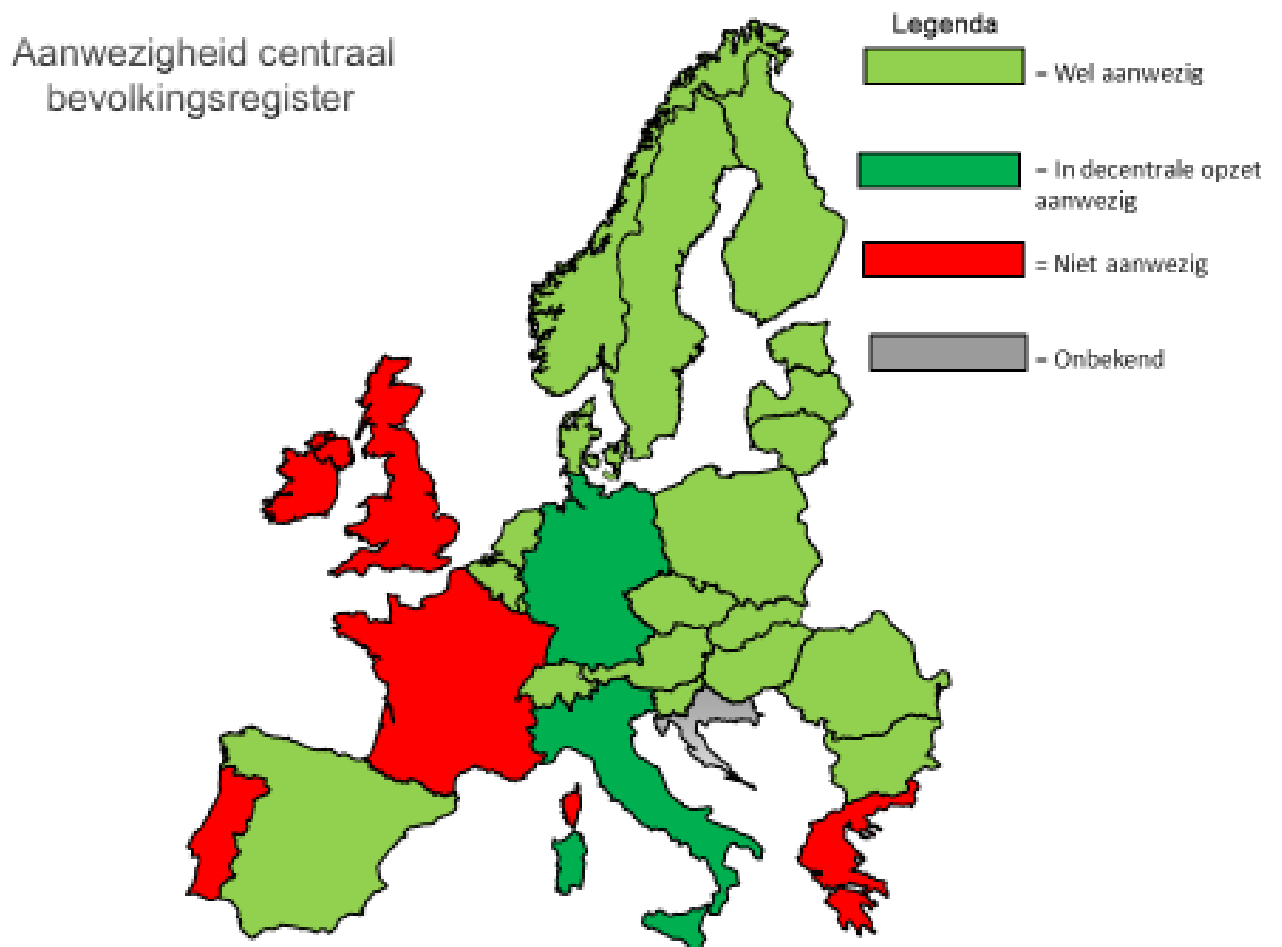
Drie onderzoeksvragen hebben betrekking op de feitelijke situatie rondom bevolkingsregisters in Europa. In dit hoofdstuk worden deze vragen behandeld: in de eerste plaats de aan- of afwezigheid van een centraal register, in de tweede plaats de gegevens die in deze registers worden vastgelegd, met bijzondere aandacht voor registratie van andere nationaliteiten, in de derde plaats het al dan niet gebruik van een Persoonlijk Identificatie Nummer (PIN).

3.1 Overzicht van registraties

Centrale bevolkingsregisters komen voor in een aantal Europese landen, echter niet in alle landen. Een aantal Europese landen kent geen bevolkingsregistratie. Daarnaast zijn er landen die wel een bevolkingsregistratie hanteren, maar waar een decentrale opzet van deze registratie wordt gehanteerd.

- A. Een groot aantal landen in Europa kent een bevolkingsregistratie die min of meer centraal toegankelijk is. In de Scandinavische en Baltische landen ("Nordics"), de landen van de Benelux en de meeste Oost-Europese landen is een dergelijk systeem operationeel.
- B. Duitsland en Italië kennen een decentrale opzet van de bevolkingsregisters: er is echter geen systeem operationeel op landelijk niveau⁴.
- C. Daarnaast is er een aantal landen dat geen bevolkingsregistratie kent, maar registraties voor de burgerlijke stand. Landen als Frankrijk en Cyprus hebben hieraan een centrale voorziening gekoppeld, andere landen hebben dit (nog) niet, zoals Portugal, Malta en Griekenland.

⁴ In Italië zijn er plannen voor de realisatie van een (beperkte) centrale landelijke voorziening. Het zogenoemde INA-systeem: *Indice Nazionale delle Anagrafi*. (Thesim, 2006)



Figuur 3: Overzicht bevolkingsregisters in Europese landen

Bijgaand worden de drie “grote” landen in Europa uitgelicht:

- Duitsland kent geen landelijk, centraal bevolkingsregister. Voor zover er centrale registers aanwezig zijn, is dit op het niveau van de Länder georganiseerd. Dit is echter niet in alle Länder het geval. Bijgaand overzicht laat zien in welke Länder een centrale opzet aanwezig is, dan wel dat de registraties decentraal van opzet zijn. Dit wil zeggen dat de registers die door gemeenten worden bijgehouden in sommige Länder wel een centrale voorziening kennen, in andere Länder niet (RiserID, 2014).



Figuur 4: Bevolkingsregistratie in Duitsland

Tussen de registers bestaan verschillen in inhoud, procedures e.d. Er zijn plannen om in 2015 de bevolkingsregisters van de Länder te harmoniseren. Discussies over centrale persoonsregistratie liggen in Duitsland politiek zeer gevoelig.

- Frankrijk kent lokale registers voor de burgerlijke stand. Hierin wordt ook het adres vastgelegd. In Frankrijk bestaat daarnaast een centrale faciliteit, het Répertoire national d'identification des personnes physiques (het RNIPP), dat gegevens van Franse burgers en personen die aanspraak maken op de sociale zekerheid voorziet van een uniek nummer, het NIR. Het RNIPP is strikt aan regels gebonden en niet toegankelijk voor het traceren van individuele personen.
- In het VK worden registers voor de burgerlijke stand bijgehouden in gemeenten. Er bestaat geen centraal register of een centrale faciliteit. Plannen in die richting, met name om een voorziening te hebben als basis voor de uitgifte van een ID-kaart, zijn in de ijskast gezet vanwege politieke discussie. Er bestaat wel een landelijk kiesregister, waarin registratie echter niet verplicht is. Daarnaast kent het VK centrale registers voor de zorg, de belastingen de sociale zekerheid, met aparte nummers. Engeland en Wales kennen ongeveer dezelfde regeling, wat betreft Schotland en Noord-Ierland zijn er verschillen, vanwege de grotere autonomie die deze landen hebben.

In bijlage C is een overzicht opgenomen met de namen van alle soorten registers in Europa, en de verantwoordelijk instanties. In een separate bijlage is een beschrijving (Engelstalig) opgenomen van de opzet en organisatie van de meeste registraties (bijlage: Landenbeschrijving)

3.2 Vastgelegde gegevens

In iedere bevolkingsregistratie worden gegevens betreffende de persoon vastgelegd. Het gaat hier vaak om een uitgebreide lijst met gegevens, over de persoon zelf, zijn/haar burgerlijke staat, maar ook over zijn/haar familie, adres e.d.

Voor dit onderzoek is gekeken naar gegevens met betrekking tot de naam, geslacht, geboortedatum en geboorteplaats van de persoon, naast gegevens over het adres en de datum waarop dit adres is gewijzigd. Ook gegevens over de nationaliteit (huidige, en eventueel de vorige) en de datum van immigratie kunnen relevant zijn. Bij vertrek uit het betreffende land kunnen ook gegevens over de datum van emigratie en het (volgende) land van bestemming van belang zijn.

Als aparte categorie is het gegeven “dubbele nationaliteit” opgenomen, waarmee wordt bedoeld op het feit dat de betreffende persoon eventueel meerdere nationaliteiten bezit.

Om te achterhalen welke gegevens door verschillende landen worden vastgelegd, is in dit onderzoek een survey uitgezet onder alle andere 27 EU-landen plus Zwitserland en Noorwegen. Deze survey is door 14 landen geretourneerd. In de respons is een redelijke spreiding aangetroffen tussen de verschillende “administratieve” culturen in Europa. In die zin geeft dit overzicht een redelijk representatief beeld van de gegevens die door Europese landen worden vastgelegd⁵.

⁵ Een aantal landen dat ontbreekt (Portugal, Malta, Cyprus, Ierland, VK) hanteert geen (centrale) bevolkingsregistratie. Frankrijk en Griekenland hanteren ook geen bevolkingsregistratie, echter ter illustratie zijn de gegevens van deze landen wel opgenomen in het overzicht.

Type gegevens	Ned	Dui	Est	Fra*	Fin	Gri*	Let	Lit	Noo	Oos	Roe	Slow	Tje	Zwe	Zwi
Identificerend nummer	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Familie naam	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Geslacht	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Geboortedatum	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Geboorteplaats	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Huidig adres	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Datum adreswijziging	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Vorig adres	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Huidige nationaliteit	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Dubbele nationaliteit	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Datum immigratie	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Datum emigratie	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Land van bestemming	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Legenda ■ = wel geregistreerd ■ = niet geregistreerd

Tabel 1: Overzicht van gegevens die door Europese landen worden geregistreerd

Het overzicht laat zien dat de meeste landen min of meer dezelfde gegevens registreren met betrekking tot de identiteit, huidige nationaliteit en het adres van een persoon. De registraties lopen uiteen als het gaat om gegevens over emigratie en immigratie.

Het gegeven "dubbele nationaliteit", oftewel meerdere nationaliteit, dat als extra thema in dit onderzoek is meegenomen, wordt niet standaard geregistreerd in alle bevolkingsregisters. Volgens de uitkomsten van de survey zijn het vooral Noordelijke landen alsmede de Duitstalige landen Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, die dit gegeven vastleggen. In Nederland wordt dit gegeven in de BRP niet (meer) vastgelegd.

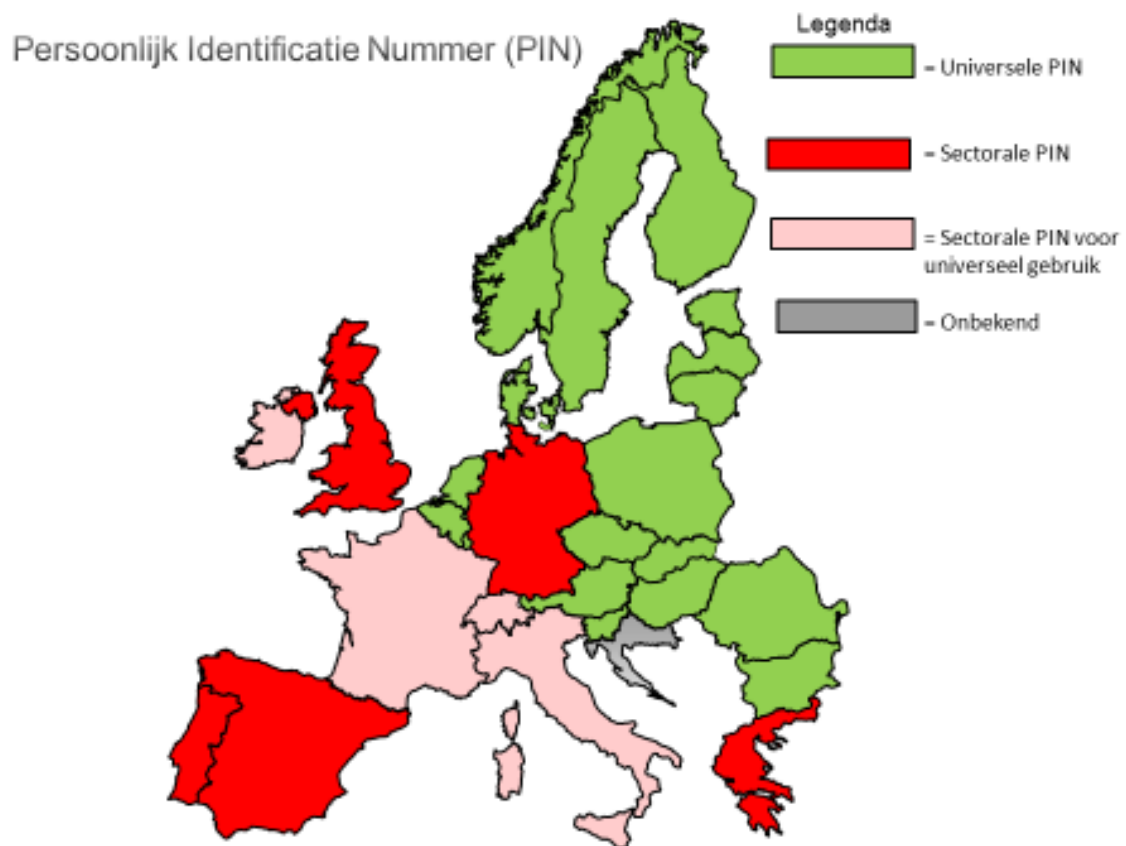
3.3 Het gebruik van een PIN

Voor het opvragen en uitwisselen van persoonsgegevens tussen de registraties van landen kan het gebruik van identificerende nummers, een zogeheten Persoonlijk Identificatie Nummer (PIN) een belangrijke faciliterende rol spelen.

In de verschillende registers worden ook PIN's gebruikt. Het gaat hier om een universeel persoonlijke identificerende nummers, à la het BSN in Nederland. Met universeel wordt bedoeld dat het nummer voor identificerende doeleinden wordt gebruikt binnen een breed (publiek) domein. In sommige landen worden sectorale PIN's gebruikt, bijvoorbeeld binnen het fiscale domein, waarvan sommige ook min of meer als universele PIN fungeren, zoals vroeger in Nederland het sofinummer. Dit is bijvoorbeeld het geval in Zwitserland, waar het sociale zekerheidsnummer, het zogenoemde AHV-Versichertenummer, fungeert als PIN.

Het volgende overzicht geeft de landen aan waar sprake is van een universele PIN dan wel een sectorale PIN (Thesim, 2006; eigen survey, 2014).⁶

⁶ Oostenrijk is hierin een bijzonder geval. Hier wordt gewerkt met een dubbel identificatie nummer, te weten een bronnummer en een sectoraal nummer. Dit vanwege privacytechnische en veiligheidsoverwegingen..



Figuur 5: Overzicht van het gebruik van PIN's in Europese landen

In bijlage D is een overzicht opgenomen van alle PIN's per land.

3.4 Afsluitend

In Europa bestaat een heterogeen landschap wat betreft registratie van persoonsgegevens. Een groot aantal landen kent een centrale bevolkingsregistratie, vergelijkbaar met de Nederlandse BRP.

Daarnaast is er een aantal landen, Duitsland en Italië, die een decentrale opzet kennen.

Voor het overige registreren landen persoonsgegevens in registers à la de burgerlijke stand. Een aantal landen heeft deze gekoppeld aan centrale voorzieningen, zoals Frankrijk. Daarnaast zijn er landen zoals het Verenigd Koninkrijk, dat geen enkele centrale voorziening voor persoonsregistratie kent. Zie voor een samenvatting de volgende figuur:

centraal bevolkingsregister	decentraal bevolkingsregister	alleen burgerlijke stand
<ul style="list-style-type: none"> • Nederland, België, Luxemburg Zwitserland, Oostenrijk, Denemarken, Noorwegen, Zweden, Finland, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tjechië, Slowakije, Slovenië, Bulgarije, Roemenië, Spanje 	<ul style="list-style-type: none"> • Duitsland, Italië 	<ul style="list-style-type: none"> • VK, Ierland, Portugal, Griekenland, Malta, Cyprus, Frankrijk

Figuur 6: Samenvattend overzicht bevolkingsregistraties in Europese landen

Landen registreren over het algemeen de identiteit, het adres, en de huidige nationaliteit van een persoon. Registraties lopen uiteen als het gaat om voorgaande adressen, voorgaande en dubbele nationaliteiten, en emigratie en immigratie.

De landen die een centraal bevolkingsregister hanteren, gebruiken in alle gevallen ook een PIN, oftewel een persoonlijk identificerend nummer. Vaak gaat het hier om een universele PIN, vergelijkbaar met het BSN in Nederland. Soms wordt een sectorale PIN als universele PIN gebruikt.

4. Gegevensuitwisseling in Europa

De vierde en laatste onderzoeksvraag in dit onderzoek heeft betrekking op de (on)mogelijkheid om gegevens uit te kunnen wisselen tussen bevolkingsregisters in Europa. Hiertoe wordt eerst het bestaande juridische landschap geschetst. Daarnaast worden twee cases behandeld van gegevensuitwisseling binnen Europa tussen bevolkingsregisters. Tot slot wordt een aantal beleidsontwikkelingen geschetst die van belang kunnen zijn voor de uitwisseling tussen bevolkingsregisters.

4.1 Bestaand juridisch kader

Een belangrijke randvoorwaarde voor het opvragen van gegevens bij de administraties van andere landen, naast technische, inhoudelijke en organisatorische voorwaarden, zijn de politieke wil en de wettelijke kaders. Voor dit onderzoek is primair gekeken naar de bestaande juridische situatie.

In alle landen fungeren nationale wetten voor de registratie van personen, er zijn daaraan gekoppelde regels met betrekking tot de privacy(wetgeving) van kracht, die op Europees niveau zijn geïnitieerd. Uitwisseling van gegevens binnen het kader van de EU moet om die reden altijd een nadrukkelijke doelbinding kennen (Overkleeft-Verburg, 2014).

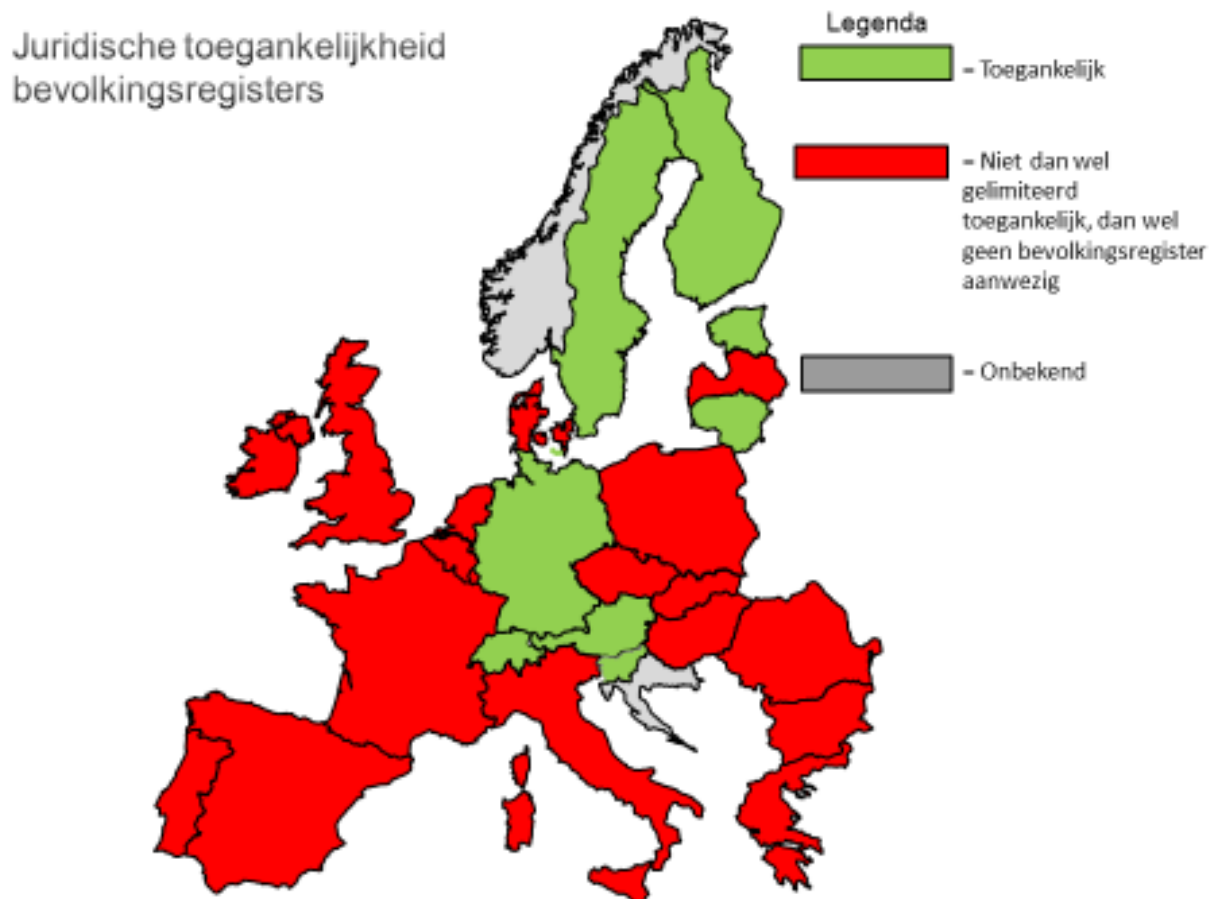
Binnen Europa bestaat op dit moment geen juridisch overkoepelend kader voor het uitwisselen van persoonsgegevens tussen bevolkingsregisters, met uitzondering van zaken in het kader van bijzondere opsporing (Riser, 2009; Overkleeft-Verburg, 2014). Er zijn ook geen dwingende voorschriften over hoe deze administraties nationaal moeten worden ingericht⁷, aangezien dit tot de bevoegdheid van de lidstaten zelf behoort⁸.

⁷ Er bestaan wel handleidingen en richtlijnen van organisaties als de UN en de OVSE, waaronder “Guidelines on Population Registration” OSCE’s Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)

⁸ Er bestaat wel een gremium voor afstemming tussen lidstaten wat betreft de registraties van de burgerlijke stand. Dit is de Commission de l’État Civil –CIEC-. Dit gremium heeft een inter-gouvernementeel karakter. Nederland is hier ook lid van (via de NVVB). Voor meer info, zie: <http://www.ciec1.org/> en <https://www.nvvb.nl/organisatie/internationaal>.

De Commissie heeft ook een green paper gepresenteerd, om de discussie te starten over uitwisseling van akten uit de burgerlijke stand, om zo de mobiliteit van burgers te faciliteren (COM 2010/747), onder de titel: Promoting free movement of public documents and recognition of the effects of civil status records. Dit green paper adresseert vooral de barrières die ongeveer 12 miljoen burgers ervaren die in een ander EU-land verblijven, studeren of werken. Het karakter van deze uitwisseling is sterk dienstverlenend en faciliterend richting mobiele burgers.

Wat betreft de huidige juridische mogelijkheden per land om toegang te krijgen tot bevolkingsregisters bestaat er ook een heterogeen beeld. In Nederland is de toegang tot gegevens die in de BRP zijn vastgelegd strikt gereguleerd, en in beginsel niet toegankelijk voor derden-partijen uit het buitenland. Een aantal landen verstrekt op verzoek echter wel gegevens uit de bevolkingsregisters. Op basis van een EU-studie (Riser, 2009) is het volgende, indicatieve, beeld te geven⁹:



Figuur 7: Overzicht juridische toegang tot gegevens uit de bevolkingsregisters van Europese landen

⁹ De vraag juridisch toegankelijk ja of nee, is hier gesteld vanuit het perspectief van een private brokerservice, i.c. RISER.. Dus niet vanuit het perspectief van een lidstaat tegenover een andere lidstaat. Nederland zou echter van en dergelijke broker gebruik kunnen maken om personen op te (laten) sporen. Een aantal overheden maakt hier in Europa gebruik van. Verder heeft een aantal lidstaten onderlinge afspraken gemaakt m.bt. gegevensuitwisseling, in casu de "Nordics". Het gaat hier om een multilaterale afspraak over onderlinge gegevensuitwisseling tussen bevolkingsregisters.

In bijlage E is een tabel opgenomen met de indicaties van juridische toegang tot de registraties en de bijbehorende wetgeving.

Het overzicht laat zien dat er op dit moment een beperkt aantal landen is dat juridisch toegang biedt tot de eigen persoonsregistraties. Overigens kan het verkrijgen van toegang in bepaalde gevallen specifieke procedures vereisen, zoals formele vereisten met betrekking tot het verzoek van de aanvraag, veiligheidswaarborgen, kostenvergoeding e.d.. Het opvragen van gegevens uit deze registers is dus niet een kwestie van “een druk op de knop”.

4.2 Bestaande cases Europese uitwisseling

Ondanks dat er geen algemeen Europees kader is voor gegevensuitwisseling tussen bevolkingsregisters, en dat een aantal landen nadrukkelijk geen toegang biedt tot de eigen bevolkingsadministraties, zijn er twee cases onderzocht waarin wél gegevensuitwisseling plaats vindt tussen bevolkingsregisters. In het ene geval is er sprake van een private brokerservice –RISERID-, die op verzoek van bedrijven en overheden persoonsgegevens opvraagt uit administraties. In het andere geval is er sprake van een multilaterale overeenkomst tussen de noordelijke landen (de “Nordics”), om bij immigratie gegevens tussen de verschillende administraties te koppelen.

4.2.1 RISERID

Op basis van de bestaande juridische mogelijkheden tot uitwisseling van persoonsgegevens, is binnen Europa een private dienst opgezet, die als brokerservice fungeert: RISERID. RISERID heeft toegang tot de bevolkingsregisters van een aantal landen, te weten Oostenrijk, Zwitserland, Zweden, Finland, Estland, Italië, Litouwen.

RISER staat voor Registry Information Service on European Residents. Het is gestart als een EU-onderzoeksprogramma in 2004. De gedachte achter RISER was dat de administratieve lasten voor burgers en overheden konden worden verminderd, door grensoverschrijdende uitwisseling van persoonsgegevens te faciliteren. RISER was bedoeld als een ‘one-stop portal’, waaraan verzoeken door bedrijven en overheden kunnen worden verricht. RISER haalt vervolgens gegevens op in de administraties van de betreffende landen.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Figuur 8: Schematische weergave werkwijze RISER

Bij verzoeken aan RISER worden gegevens meegegeven als: (voormalige), naam, geslacht, laatste bekende adres, geboortedatum en ID-nummer. Gegevens die worden verstrekt zijn: naam, adres, wel of niet overleden, datum van eventuele uitschrijving uit de administratie.

Belangrijke randvoorwaarden voor deze uitwisseling liggen op het politieke en juridische vlak. Organisatorisch, semantisch, en technisch zijn de dilemma's om te komen tot uitwisseling minder uitdagend (Tamm, 2014).

4.2.2 De “Nordics”

Een andere interessante ontwikkeling is zichtbaar bij de noordelijke Europese landen, de “Nordics”. Tussen deze landen bestaat sinds 2007 een elektronisch systeem voor gegevensuitwisseling. Het gaat dan om Zweden, Noorwegen, Denemarken, Finland, Groenland, IJsland en de Faeröer-eilanden.

Dit systeem is bedoeld om een eenduidige en sluitende persoonsregistratie te organiseren rondom migratie tussen de betrokken landen. Men wil voorkomen dat personen dubbel staan geregistreerd dan wel dat personen niet zijn geregistreerd. De afspraak is daarom dat inschrijving van een burger in het land van aankomst alleen mogelijk is met uitschrijving in het land van vertrek. Deze procedure wordt gefaciliteerd met een elektronisch systeem. Deze procedure is enigszins vergelijkbaar met de afspraken die de Nederlandse overheid heeft gemaakt in het kader van de uitwisseling van persoonsgegevens met de Nederlandse Antillen en Aruba (BZK, 2009)

Al in de jaren vijftig is een dergelijke procedure tussen de Noordelijke landen geagendeerd. Begin jaren zeventig heeft dit geleid tot de eerste concrete besluiten. Vervolgens heeft het enkele decennia

geduurd voordat een digitale werkwijze was ingevoerd. De achtergrond voor de digitale omschakeling was voor een belangrijk deel gelegen in het verminderen van de administratieve lastendruk bij migratie tussen deze landen.

De afgesproken werkwijze laat de nationale wetten en procedures met betrekking tot persoonsregistratie in de betreffende landen intact. Het faciliteert alleen het gegevensverkeer tussen de verschillende landen. Voor de registratie van aankomende burgers geldt de wetgeving van het land van aankomst.

Deze uitwisseling vindt plaats op basis van de PIN's, en de adresgegevens van de betreffende persoon. De procedure is in grote lijnen als volgt:



Figuur 9: Schematische weergave van de werkwijze van het 'Nordics' systeem

De tekst van het inter-Nordic besluit tot samenwerking rondom gegevensuitwisseling is opgenomen in bijlage H (Engelstalige vertaling).

4.3 Beleidsmatige ontwikkelingen

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de EU geen specifiek beleid heeft ten aanzien van uitwisseling tussen landelijke bevolkingsregisters. In een meer algemeen kader is de EU echter wel actief. Dit betreft de digitalisering van gegevensuitwisseling tussen nationale overheden, in het kader van het verbeteren van het functioneren van de (Digitale) Interne Markt.

Het overkoepelende beleid hiervoor is te vinden in de Digitale Agenda voor Europa.

Financieringsmogelijkheden zijn te vinden binnen het financieringsinstrument "Connecting Europe

Facility (CEF)” en binnen het interoperabiliteitsprogramma “Interoperable Solutions for European Public Administrations” (ISA). Bijgaand worden deze initiatieven kort belicht.

4.3.1 De Digitale Agenda

De Digitale Agenda voor Europa heeft als doel een forse impuls te geven aan de digitalisering van Europese burgers, bedrijven én overheden. Wat betreft overheden omvat de Digitale Agenda een apart actieprogramma: het eGovernment Action Plan 2015. Centraal daarin staat het ontwikkelen van een pan-Europese infrastructuur, die het mogelijk maakt dat overheden eenvoudig gegevens kunnen uitwisselen met elkaar. Hiertoe worden op Europees niveau digitale bouwstenen ontwikkeld, die de uitwisseling tussen de informatiesystemen van nationale overheden faciliteren voor allerlei processen. Inmiddels zijn bouwstenen gereed dan wel in ontwikkeling op de gebieden van elektronische identificatie en authenticatie (STORK), justitie (eCodex), aanbesteden (PEPPOL), zorg (epSOS) en dienstverlening (SPOCS). Tevens wordt er gewerkt aan een kader voor de governance en het beheer van deze pan-Europese infrastructuur via het programma (eSENS)¹⁰.

4.3.2 Connecting Europe Facility (CEF)

In 2014 is het nieuwe financieringsinstrument Connecting Europe Facility (CEF) voor de periode 2014-2020) van start gegaan. Het programma richt zich op het doen van doelgerichte investeringen in de Europese infrastructuur, waaronder de digitale infrastructuur en bijbehorende diensten. Een aantal van de hiervoor genoemde pilots valt ook onder de financiering van CEF.

Te ondersteunen acties worden opgenomen in per sector opgestelde meerjarige en jaarlijkse werkprogramma's, die aanvullende specifieke regels voor het indienen van voorstellen kunnen omvatten¹¹. Projecten die samenhangen met de Digitale Agenda vallen onder de sector Telecom. De vorm van ondersteuning (subsidie, aanbesteding of financieel instrument) en de hoogte van de bijdrage worden per geval bepaald¹². Voor de periode 2014-2020 is een kleine 1 miljard euro beschikbaar voor de ontwikkeling van wat wordt genoemd een “DSI”: een digitale services infrastructure.

¹⁰ De huidige Digitale Agenda loopt eind 2015 af. Vervolgens zal er een nieuwe Digitale Agenda verschijnen voor de periode 2015-2020.

¹² Voor meer info over CEF, zie <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>

4.3.3 Interoperable Solutions for European Public Administrations (ISA)

Het ISA programma van de Europese Unie is gericht op het bevorderen van interoperabiliteit tussen overheidsdiensten van de lidstaten. Het huidige programma loopt van 2009 tot en met 2015. De doelstelling van het ISA-programma is het ondersteunen van samenwerking tussen Europese overheidsdiensten door “de bevordering van efficiënte en effectieve elektronische grens- en sector overschrijdende interactie tussen deze Overheidsdiensten”.

De Europese Commissie heeft in juli 2014 een voorstel voor een nieuw interoperabiliteitsprogramma (ISA-programma) gepubliceerd. Het nieuwe ISA-programma loopt van 2016 tot 2020. Opvallende aandachtspunten in het voorstel zijn: het hergebruik van generieke oplossingen en het toetsen van wetgeving op uitvoerings- en ICT gebied. Er zijn aanknopingspunten voor het uitwisselen van gegevens uit bevolkingsadministraties. Zo is het uitwisselen van grensoverschrijdende online diensten en de digitalisering van overheden een prioriteit.

In dat kader heeft reeds in 2011 een ISA-onderzoek plaatsgevonden naar de mogelijkheden om basisregistraties over de grens ‘te ontsluiten’. Het onderzoek ‘Access to Base Registries’ (ISA, 2011) moest uitwijzen hoe het speelveld eruit zag en of de lidstaten bereid waren tot gezamenlijke actie op EU-niveau. Daarnaast ging het onderzoek in op de noodzaak en verwachtingen van het ontsluiten van basisregistraties, de kansen en de risico's.

De uitkomsten van dit onderzoek omvat een aantal aanbevelingen gericht op het bevorderen van interoperabiliteit op de verschillende interoperabiliteitsniveaus (juridisch, organisatorisch, semantisch en technisch). De belangrijkste aanbevelingen luiden: het opzetten van een juridisch referentiekader voor de uitwisseling tussen basisregistraties in Europa en het bevorderen van verplichte raadpleging van basisregistraties via meertalige interfaces.

In bijlage G zijn de specifieke aanbevelingen opgenomen ten aanzien de uitwisseling tussen persoonsregisters (Engelstalig).

4.4 Afsluitend

In dit hoofdstuk is beschreven wat de (on)mogelijkheden zijn van uitwisseling tussen Europese bevolkingsregisters. Duidelijk is dat er geen overkoepelend Europees juridisch kader is voor een dergelijke uitwisseling. Wel staan sommige landen toegang tot hun registers toe. Om deze uitwisseling te faciliteren, is een private brokerdienst actief (RISERID). Daarnaast bestaat er tussen de Noordelijke landen in Europa een afspraak om bij migratie gegevens te koppelen tussen de betreffende bevolkingsregisters. Het betreft hier een multilaterale afspraak.

Verder is duidelijk dat de uitwisseling tussen persoonsgegevens specifiek, en basisadministraties in het algemeen, belangrijke aandachtspunten zijn in het kader van de Digitale Agenda van de EU. Inhoudelijk is het thema van uitwisseling tussen basisregistraties met name een aandachtspunt van het ISA-programma. Ook binnen het nieuwe financieringsprogramma van de EU op het gebied van digitale infrastructuur, het CEF, staat dit onderwerp op de agenda.

5. Conclusies

De conclusies van dit onderzoek zijn gegroepeerd naar de vier onderzoeksvragen die de basis hebben gevormd van dit onderzoek:

- Zijn in andere Europese landen centrale registers aanwezig voor de bevolkingsadministratie?
- Welke gegevens zijn daarin opgenomen (waaronder dubbele nationaliteit)?
- Wordt hierbij gebruik gemaakt van een persoonlijk identificerend nummer (PIN)?
- Wat is de mogelijkheid tot uitwisseling met die landen/registers?

5.1 Aanwezigheid bevolkingsregisters in Europa

Er bestaan in Europa grofweg twee modellen:

1. In de eerste plaats landen die een bevolkingsregister hanteren. Dit zijn in hoofdzaak de Noordelijke landen, de Midden en Oost-Europese landen, en de Benelux. Niet alle landen die een bevolkingsregister hanteren, hebben ook een bevolkingsregister dat centraal van opzet is. Landen als Duitsland en Italië hebben een bevolkingsregister met een decentrale opzet.
2. In de tweede plaats zijn er landen zonder een bevolkingsregister. Deze landen hebben alleen registers van de burgerlijke stand. Het gaat hier om landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Griekenland, Malta en Cyprus.

Bevolkingsregisters hebben als voordeel dat ze in principe de gehele populatie van ingezetenen van een land bevatten; dit is niet het geval bij registers voor de burgerlijke stand.

5.2 Geregistreerde gegevens

In de landen die binnen deze studie zijn onderzocht blijken de bevolkingsregisters de gegevens te bevatten die van belang zijn voor het identificeren van een persoon. Ook het adres is in de registraties opgenomen.

Niet alle administraties bevatten gegevens over dubbele (of meerdere) nationaliteiten. Ook gegevens over immigratie en emigratie zijn niet altijd opgenomen.

5.3 Gebruik van PIN

Wat betreft het gebruik van een Persoonlijk Identificerend Nummer (PIN) zijn er in het algemeen twee modellen te onderscheiden:

1. Een aantal landen gebruikt een universele PIN, oftewel een nummer dat gebruikt wordt voor administratieve doeleinden binnen de overheid breed. Dit is het geval voor de meeste landen die ook een centraal bevolkingsregister hanteren, zoals de Baltische, de Scandinavische en de Midden- en Oost-Europese landen, en de Benelux
2. Daarnaast is er een aantal landen dat een sectorale PIN gebruikt, oftewel een PIN alleen voor doeleinden als belastingen, de sociale zekerheid, de zorg e.d.. het gaat hier om landen als Duitsland, Spanje, Portugal, het VK en Griekenland. Soms wordt een sectorale PIN gebruikt als een universeel nummer. Frankrijk, Ierland, Zwitserland en Italië gebruiken een sectorale PIN voor meer algemene administratieve doeleinden binnen de publieke sector.

5.4 Uitwisseling van gegevens

Er bestaat in Europa geen overkoepelend juridisch kader voor het uitwisselen van gegevens tussen bevolkingsregisters. Op het niveau van individuele landen is er een beperkt aantal landen dat gegevens verstrekt aan derden-landen uit de bevolkingsadministraties..

In de meeste landen is het of juridisch niet mogelijk om toegang tot gegevens te verkrijgen, dan wel sterk gelimiteerd of slechts voor bepaalde gegevens toegestaan.

Een bijzonder geval zijn de Noordelijke landen, waar een multilateraal verdrag is getekend dat koppeling van gegevens mogelijk maakt in het kader van migratie tussen de betrokken landen. Op deze manier wil men witte vlekken dan wel dubbele registratie van personen in de administraties voorkomen.

Ook bestaat er een private brokerservice die overheden en bedrijven helpt om uit bevolkingsadministraties persoonsgegevens op te vragen

Ondanks dat er op Europees niveau op dit moment geen kader is voor de uitwisseling tussen bevolkingsregisters, wordt in het kader van de digitale agenda veel aandacht geschonken aan

gegevensuitwisseling tussen overheden in het algemeen, en grensoverschrijdende koppeling van basisregistraties in het bijzonder.

5.5 Slotbeschouwing

Uitwisseling van gegevens tussen bevolkingsregisters in Europese landen heeft nog een lange weg te gaan. Niet alle landen beschikken over een centraal bevolkingsregister, danwel staan uitwisseling niet toe met derden-landen. In veel gevallen is deze situatie nauw verweven met de historisch-culturele opvatting van het betreffende land ten opzichte van de omgang met persoonsgegevens. Deze opvatting is niet eenvoudig aan te passen. Zie de gevoeligheid rondom privacybescherming in ons eigen land, die bij ieder dossier waar persoonsgegevens mee gemoeid zijn telkens weer naar voren komt.

Er bestaan om die reden ook geen formele EU-kaders om een dergelijke uitwisseling op dit moment te faciliteren. Wel zijn er cases waarbij uitwisseling tussen bevolkingsregisters plaatsvindt, zoals RISERID en de Nordics. Hierbij gaat het om een beperkt aantal landen, dat nadrukkelijk toestemming heeft verleend om gegevens onderling uit te wisselen, voor duidelijke omschreven doelstellingen. In het geval van de Nordics is dit zelfs vastgelegd in een multilateraal verdrag.

Mocht in de (nabije) toekomst van Nederlandse zijde binnen Europa gegevensuitwisseling tussen bevolkingsregisters worden gewenst, dan lijkt een nadrukkelijke doelbinding één van de belangrijkste randvoorwaarden om dit te realiseren. Dit vraagt om een nadere precisering van de noodzaak om gegevens uit te wisselen, en natuurlijk de herkenning, toestemming en medewerking van andere landen. En zelfs met deze doelbinding zullen er altijd landen blijven die simpelweg niet beschikken over een bevolkingsregister, danwel geen toegang en ontsluiting kunnen bieden op landelijk niveau.

Bijlage A Verantwoording werkwijze

In de eerste plaats is in deze studie intensief gebruik gemaakt van een aantal bestaande wetenschappelijke (EU) studies, waarin de situatie op het gebied van bevolkingsregisters per land in kaart is gebracht.

- THESIM: Towards Harmonized European Statistics on International Migration (2006)
Gegevens uit deze studie zijn in een artikel van M. Poulain uit 2014 bijgewerkt tot en met 2010: Poulain M., Herm A., 2013 Central population Registers as a source of demographic Statistics in Europe;
- Prominstat: Promoting Comparative Quantitative Research In The Field Of Migration And Integration In Europe. Het betreft hier een EU-studie onder 27 EU-landen plus Zwitserland en Noorwegen. Deze studie bevat gegevens tot en met 2009. Zie: <http://www.prominstat.eu>
- RISER, Registry Information Service on European Residents. Deze EU-studie bevat gegevens tot en met 2009. Het richtte zich op EU-landen, plus Zwitserland.
Met RISERID, de private brokerservice die momenteel operationeel is, is contact geweest om aanvullende informatie te verkrijgen omtrent de stand van zaken met betrekking tot de aanwezigheid en mogelijkheden tot uitwisseling van bevolkingsgegevens.

Door deze studies in combinatie met elkaar te gebruiken, is met redelijke zekerheid een juist beeld verkregen over de opzet van bevolkingsregisters in alle EU-landen en Zwitserland en Noorwegen. Deze studies bevatten informatie die geldig was tot en met 2009/2010. Niet uitgesloten is dat op onderdelen inmiddels wijzigingen hebben plaatsgevonden.

In de tweede plaats is in dit onderzoek een (korte) survey uitgezet onder:

- de ambassades van de EU-landen, Noorwegen en Zwitserland (in Den Haag);
- het Europese netwerk van de Nederlandse Vereniging Van Burgerzaken (NVVB).

Deze survey is vergezeld gegaan met een introductiebrief van het ministerie van BZK.

De survey is uitgezet onder alle ambassades van de 27 andere EU-lidstaten, inclusief Zwitserland en Noorwegen. Respons is verkregen van 16 landen, waarbij vanuit het VK zowel Engeland als Schotland hebben gereageerd. Beide landen (?) gaven aan geen registratie als bedoeld bij te houden. Verder is een respons van Denemarken ontvangen, waarbij de geregistreerde gegevens niet waren ingevuld. Deze is om die reden niet in het overzicht in dit rapport opgenomen.

Het doel van deze survey was om vooral een beeld te krijgen van de gegevens die in verschillende registraties werden vastgelegd. Het betrof hier een korte vragenlijst, met een deel-set van relevante gegevens. Hoewel de vraagstelling redelijk “recht-toe-recht-aan” was (aankruisen of bepaalde gegevens wel of niet werden vastgelegd) is niet uitgesloten dat door vertaling, interpretatieverschillen of anderszins dit beeld niet de gehele werkelijkheid weergeeft. De surveys zijn ingevuld door medewerkers van de ambassades zelf, dan wel ingevuld door de departementen van de betreffende landen.

Daarnaast is een aantal aanvullende interviews afgelegd, zowel met experts als met vertegenwoordigers van een aantal landen:

- Michel Poulain, emeritus hoogleraar Migratie en Integratie, Universiteit Leuven.
- Margriet Overkleeft-Verburg, emeritus hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Erasmus Universiteit
- Wim Vervenne en Rick Zonneveld, SVB, Internationale Zaken directie Beleidsuitvoering*
- Kare Vassenden, demografie en statistiek Noorse Overheid
- Chris Kershaw, Home office VK, Migratie, Opsporing en Statistiek.
- Hendrik Tamm en Stefan Goethe, RISER ID-services, Duitsland

(* de informatie over de SVB was bedoeld om een vergelijkend domein te illustreren waar binnen Europa persoonsgegevens worden uitgewisseld: de sociale zekerheid. Om redenen van (on)vergelijkbaarheid is deze informatie uiteindelijk niet in het eindrapport opgenomen).

Tot slot is een aantal documenten en studies geraadpleegd:

- CIP (2007) *‘Secure Identity Across Borders Linked: Towards pan-European recognition of electronic IDs (eIDs). D2.2 – Report on Legal Interoperability’*. ICT-PSP/2007/1.
- Europese Commissie (2010) *‘Green Paper. Less bureaucracy for citizens: promoting free movement of public documents and recognition of the effects of civil status records’*. COM(2010) 747 final.’
- Europese Commissie (2008) Draft document as basis for EIF 2.0 (<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docb0db.pdf?id=31597>, laatst gezien op 8 september 2014).
- Het Expertise Centrum (2011) *‘Definitief EU en internationale oriëntatie BPR Eindrapport’*.
- ISA (2011) *‘D 2.1 Report on Analysis and Assessment. ISA access to base registries’*.
- ISA (2011) *‘D 3.1. Final Report: ISA access to base registries’*.
- Ministerie van BZK (2013) *‘Regeling Basisregistratie Personen’*
- Ministerie van BZK (2009) *‘Uitwisseling persoonsgegevens tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba’*.

- OSCE/ODIHR (2009) '*Guidelines on Population Registration*'.
- Operatie BRP (2014), <http://www.operatiebrp.nl> (laatst gezien op 22 september 2014).
- Poulain, M., Perrin, N. & Singleton, A. (2006) '*Towards Harmonized European Statistics on Immigration*'. Leuven: Presses Universitaires de Louvain.
- Poulain, M. & Herm, A. (2013) '*Population-E*', Vol. 68, Pp. 183-212.
- RISER (2005) '*Opportunities of Mobile Access to Trans-European Resident Registers*'.
- RISER (2005) '*Privacy and Data Security Report*'.
- RISER (2006) '*Privacy and Data Security Report (initial version)*'.
- RISER (2009) '*National population registers in a Europe without barriers*'.
- Statistics Norway (2010) '*The Nordic Agreement on Population Registration and the Consistency between inter-Nordic Migration Figures*'. Presentation for the Joint UNECE/Eurostat Work Session on Migration Statistics.' Geneve, 14-16 April.
- Staatscourant (2013) '*Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 december 2013, nr. 2013-0000731182, DCB/CZW/S&B, houdende regels ter uitvoering van de Wet basisregistratie personen en het Besluit basisregistratie personen (Regeling basisadministratie personen)*' Nr. 34313 10 december 2013.
- Von Freyhold, Vial & Partner Consultants (2008) '*Facilitating Life Events Part II: Synthesis Report*'.

Bijlage B Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is vanuit BZK begeleid door:

- Jeanine van Dijk, Ministerie (directie B&I)
- Frans Rijkers (agentschap BPR)
- Esther 't Hoen, Ministerie BZK (directie B&I)
- Gerrit Kreffer, Kennismanagement BZK

Vanuit PBLQ is het onderzoek uitgevoerd door Evert-Jan Mulder en Nathan Ducastel. Evert-Jan Mulder was inhoudelijk projectleider.

Ondersteuning bij het onderzoek is binnen PBLQ gegeven door Ingrid van Wifferen, Felicia Flamm, Floortje Jorna en Sacha van de Berg.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli-september 2014.

Bijlage C Overzicht bevolkingsregistraties

Land	Naam registratie	Verantwoordelijk orgaan	Bevolkingsregister	Burgerlijke stand
België	Registre National des Personnes Physiques	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Bulgarije	Niet bekend	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Cyprus	Archeo Plithismou	Ministerie van Binnenlandse Zaken		Centraal
Denemarken	Det Centrale Person Register	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Duitsland	Melderegister	Gemeenten, Länder, ministerie van Binnenlandse Zaken	Decentraal	
Estland	Rahvastikuregister	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Finland	Väestötietojärjestelmä	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Frankrijk	Répertoire National (RNIA)	Bureau voor de Statistiek		Centraal
Griekenland	Dimotologio	Ministerie van Binnenlandse Zaken		Decentraal
Hongarije	A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Ierland	Central Records System (CRS)	Ministerie van Sociale Zaken		Centraal
Italië	Anagrafe della popolazione residente	Ministerie van Binnenlandse Zaken en gemeenten	Decentraal	
Kroatië	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Letland	Latvijas Republikas Iedzīvotāju reģistrs	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Litouwen	Gyventojų registras	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Luxemburg	Répertoire général des personnes physiques et morales ⁴	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	Nee
Malta	Public Registry	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Nationale Veiligheid		Centraal
Nederland	Basisregistratie Personen (BRP)	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Noorwegen	Det sentrale folkeregister	Belastingdienst	Centraal	
Oostenrijk	Zentrales Melderegister (ZMR)	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Polen	Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL-CBD)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en provincies	Centraal	
Portugal	Registo de Identificação Civil	Ministerie van Justitie		Decentraal
Roemenië	Registrul permanent de evidenta populatiei	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	

Slovenië	Centralni register prebivalstva (CRP)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Overheidsadministratie	Centraal	
Slowakije	Register obyvateľ'ov Slovenskej republiky (REGOB)	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Centraal	
Spanje	Fichero de Coordinación de los Padrones municipales	Bureau voor de Statistiek	Centraal	
Verenigd Koninkrijk	General Register Office	Bureau voor de Statistiek		Decentraal
Zweden	Registret över totalbefolkningen	Belastingdienst van het Ministerie van Financiën	Centraal	
Zwitserland	Registre des Habitantes Zentrales	Het Federale Departement van Justitie en Politie, gemeentes	Centraal	

Toelichting:

Deze tabel is gebaseerd op onderzoek van Poulain (2013), waarin informatie wordt gepresenteerd die is bijgewerkt tot 2010. In de studie wordt onderscheid gemaakt tussen population registers enerzijds, waarmee bevolkingsregisters in de zin van het Nederlandse BRP worden bedoeld, en anderzijds civil registers, waarmee registers van de burgerlijke stand worden aangeduid.

Beide soorten registers kunnen voorkomen in een centrale variant en een decentrale (lokale) variant.

Dit geeft dus vier typen mogelijkheden:

- Centraal bevolkingsregister: Central Population Registers (CPR)
- Decentraal bevolkingsregister: Local Population registers (LPR)
- Centraal register voor de burgerlijke stand: Central Civil registers (CCR)
- Decentrale registers voor de burgerlijke stand: Local Civil registers (LCR)

Deze informatie is geverifieerd met informatie die is verkregen uit de eigen survey.

Bijlage D Overzicht PIN's per land

Toelichting:

Deze tabel is gebaseerd op een EU-studie naar migratie, waarbij nationale persoonsregistraties zijn geanalyseerd als bron van informatie. Deze studie, Thesim: Towards Harmonised European Statistics on International Migration is uitgevoerd op basis van een diepgaand onderzoek in 25 landen. De situatie weergegeven is gevalideerd tot en met 2005. Het rapport is uitgebracht in 2006.

In de studie wordt onderscheid gemaakt de aanwezigheid van een universele PIN ja of nee. Hiermee wordt bedoeld op een uniek registratienummer dat aan iedere ingezetenen wordt toegekend.

In een aantal landen wordt hiervoor een bepaald sectoraal nummer gebruikt, zoals in Frankrijk (sociale zekerheid), Zwitserland (sociale zekerheid), Italië (sociale zekerheid) en Ierland (Publieke diensten).

Daarnaast zijn er landen die alleen in sectoren nummers gebruiken, zoals voor de sociale zekerheid, zorg, belastingen e.d., danwel alleen aan bepaalde doelgroepen een nummer verstrekken. Dat laatste is bijv. het geval in Spanje, waar alleen personen met een ID-kaart een bepaald ID-nummer krijgen.

Deze tabel is gebaseerd op de Thesims-studie (2006) en de update die hiervoor later is gemaakt In (Poulain, 2013). Hierbij is de informatie bijgewerkt tot 2010. Bovendien is het aantal landen daarin uitgebreid tot 30. Bovendien is deze informatie geverifieerd met informatie die is verkregen uit de eigen survey.

Land	Universele PIN	Sectorale PIN	Naam PIN
België	X		Nationaal Nummer
Bulgarije	X		Edinen grazhdanski nomer
Cyprus	X		Niet bekend
Denemarken	X		CPR-nummer
Duitsland		X	---
Estland	X		Isikukood (IK) nummer
Finland	X		Henkilötunnus (HETU) nummer
Frankrijk	X		INSEE code
Griekenland		X	---
Hongarije	X		Personal Identification Number
Ierland		X	Personal Public Service (PPS) Number
Italië		X	---
Kroatië	x		Niet bekend
Letland	X		Personas kods
Litouwen	X		Asmens kodus
Luxemburg	X		National Identification Number
Malta	X		Niet bekend
Nederland	X		Burger Service Nummer
Noorwegen	X		Birth Number
Oostenrijk	X		Source Pin and Sector-Specific Personal Identifier (ssPIN)
Polen	X		Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL) number
Portugal		X	-----
Roemenië	X		Cod Numeric Personal (CNP)
Slovenië	X		Niet bekend
Slowakije	X		Enotna matična številka občana (EMŠO)
Spanje		X	Documento Nacional de Identidad (DNI) number
Verenigd Koninkrijk		X	Diverse sectorale nummers
Zweden	X		Personnummer
Zwitserland		X	Versichertenummer

Bijlage E Overzicht juridische toegang registraties

Toelichting:

Deze gegevens zijn gebaseerd op het EU-onderzoek dat in het kader van RISER is uitgevoerd.

Deze data zijn geldig tot 2009 Het is dus niet uitgesloten dat op onderdelen wijzigingen hebben plaatsgevonden.

Land	Verantwoordelijk orgaan	Juridische toegang	Civiele wet	Data protectie wet
België	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Central Population Act	Belgian Privacy Protection Law
Bulgarije	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Niet bekend	Niet bekend
Cyprus	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Niet bekend	Law 138 (I) of 2001 and amendment Law of 2003
Denemarken	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Act on the Civil Registration System	Act on Processing of Personal Data
Duitsland	Gemeenten, Länder, ministerie van Binnenlandse Zaken	Ja	Niet bekend	Niet bekend
Estland	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Ja	Civil Register Act	Personal Data Protection Act
Finland	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Ja	Population Information Act	Personal Data Act
Frankrijk	Bureau voor de Statistiek	Nee	Niet bekend	Data Protection Act
Griekenland	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Niet bekend	Niet bekend
Hongarije	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Act No. LXVI of 1992 on the registration of citizen's personal data and address	Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and Public Access to Data of Public Interest
Ierland	Ministerie van Sociale Zaken	Nee	Niet bekend	Niet bekend
Italië	Ministerie van Binnenlandse Zaken en gemeenten	Nee	Act of 24.12.1954, no. 1228 Act of 27.10.1988, no. 470	Personal Data Protection Code
Kroatië	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Letland	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Resident's Register Law	Personal Data Protection Law
Litouwen	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Ja	The Law on the State Registers	Law on Legal Protection of Personal Data
Luxemburg	Ministerie van Binnelandse Zaken	Nee	Niet bekend	Protection of Persons with regard to the Processing OF Personal Data
Malta	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Nationale Veiligheid	Nee	Niet bekend	Data Protection Act
Nederland	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Wet BRP	Privacywet
Noorwegen	Belastingdienst	Nee	Niet bekend	Niet bekend
Oostenrijk	Ministerie van Binnelandse Zaken	Ja	Niet bekend	Niet bekend
Polen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en provincies	Nee	Act of 10 April 1974 on Population Record and Personal ID Cards	Act on the Protection of Personal Data
Portugal	Ministerie van Justitie	Nee	Niet bekend	Portugese Data Protection Act
Roemenië	Ministerie van Binnelandse Zaken	Nee	Niet bekend	Niet bekend
Slovenië	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Overheidsadministratie	Ja	Niet bekend	Personal Data Protection Act (ZVOP-1)

Slowakije	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Niet bekend	Act No. 428/2002 Coll. on Protection of Personal Data
Spanje	Bureau voor de Statistiek	Nee	Niet bekend	Organic Law on the Protection of Personal Data
Tsjechië	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Nee	Niet bekend	Czech Personal Data Protection Act
Verenigd Koninkrijk	Gemeenten	Nee	Birth and Death Act 1953 Marriage Act 1949 Registration Service Act 1953	Data Protection Act 1998
Zweden	Belastingdienst	Ja	Population Registration Act	Personal Data Act Personal Data Ordinance
Zwitserland	Ministerie van Justitie, gemeenten en politie	Ja	Niet bekend	Niet bekend

Bijlage F Survey

Request for Information for study ‘European cross-border exchange of citizen data’ on behalf of Dutch Ministry of the Interior

Introduction

For the Ministry of the Interior of the Netherlands, PBLQ Consultancy (www.pblq.nl) is conducting a study on European cross-border exchange of citizen data.

In the attached *Letter of Introduction* you'll find the formal invitation of the Ministry to cooperate with this study.

This study has to provide factual information on the state-of-affairs of the registration of citizen data in every European country.

For that reason we send you a questionnaire, with three questions.

The viewpoint behind this study is that the Dutch government is momentarily discussing whether it is technically possible to trace former Dutch citizens in other European countries.

Definitions used in the Questions

This questionnaire contains three questions:

The first question is about the presence of a central (or centralized) register of citizens (or residents) in your country. This register is usually referred to as the Population Register. It contains the administrative data about the citizens/residents of the country, including addresses. The Population Register is not the same as the Civil (status) Register, that only registers life events, and for example not the address of the citizen/resident.

Population Registers are kept at the local level. We want to know if these data are registered in a centralized system, or a decentralized system with a central facility, that allows for central search. Such a facility is usually an central index, repository or something alike.

The second question is about the use of a Personal Identification Number (PIN) in the administration. Such a PIN is often an unique number, attached to a citizen or resident. We like to know if there is a PIN on a national level, which is often issued and distributed on a subnational level.

The third question is about the citizen (or resident) data that are actually administered in the registration. We have listed the most relevant data (to our knowledge), in case of tracing (former) Dutch citizens. Most data speak for themselves.

There is one special category, called “multiple citizenship”. The Ministry of the Interior wants to be informed if other countries register double or more nationalities. The viewpoint behind this question is a debate about “double voting” during the last elections for European Parliament.

Questionnaire

Please answer the following questions for your country and return the form, if possible *before august 6th* to the following consultants:

e.j.mulder@pblq.nl for further contact, use mobile: 00 31 6 203 95 818

n.ducastel@pblq.nl for further contact, use mobile: 00 31 6 21 23 33 15

If necessary, we would ask you to redirect this questionnaire to an institution/person that can provide the relevant information.

Thank you in advance for your cooperation!

1. **Is in your country a Centralized or Decentralized (with central facility) Population Register present?**

Yes

No

Please check box by clicking with mouse and explain below

2. **Does your country use a Personal Identification Number (PIN) for registering citizens/resident?**

Yes

No

Please check box by clicking with mouse and explain below

3. **Are the following individual data registered in this Population Register?**

Please check box by clicking with mouse and explain below when necessary

Family name	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Current address	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Sex	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Date of address change	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Birth date	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Previous address	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Birth place	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Date of immigration	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Current citizenship	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Date of emigration	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Previous citizenship	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Country of destination	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Multiple citizenship	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Expiry date residence permit	Yes <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>

Again, thank you for your cooperation!

Bijlage G ISA advies uitwisseling persoonsregistraties

Bron: ISA (2011)

Dimension	Recommendation
<i>Legal</i>	<p>It is recommended to establish a legal framework to define requirements on the correction of wrongly introduced information into a base registry. This feature is recommended as, in order to be reliable and valid, data should be changed under a supervision of a legal mechanism.</p> <p>It is recommended to establish a legal framework ruling how a base registry is to be consulted or consultable by its users. The feature is another element that contributes to reliable and valid data repository.</p> <p>It is recommended to establish a legal framework to introduce additional measures to guarantee the confidentiality and privacy of information in a base registry. This feature is another contributor to reliable and valid data repository.</p>
<i>Organisational</i>	<p>The establishment of a simple governing body (2 to 3 instances) is recommended with at least one instance responsible for a base registry and one instance responsible for the operations of a base registry. A simple governing body contributes to cross border interoperability as external parties have a clear understanding of who to contact.</p> <p>A governance model for operating a base registry is recommended as clear definitions of processes, roles and responsibilities are an important element of transparency required in a cross border communication and interconnection between base registries.</p> <p>It is recommended to follow best practices (e.g. ITIL®) as a basis of definition of operational processes or base registries. Best practices can be seen as a reference framework inspired by proven cases of effectively and efficiently functioning processes.</p> <p>It is recommended to perform regular audit of operational processes to avoid divergences from initially implemented processes based on best practices</p>
<i>Semantic</i>	<p>A detailed taxonomy description for a base registry is required in order to make sure that different definitions, concepts, elements within data entries are correctly understood across countries</p> <p>A syntactic/semantic standard applied to a base registry is recommended as, in order to have an efficient information exchange, a standard format and a common understanding of information exchanged across countries.</p> <p>A data format described in a document available for potential integrators is necessary as clear rules of data format are needed for efficient data exchange</p> <p>An API enabling the use of a base registry in other applications, an API publicly available for other developers and an API that can be used by other web services are recommended as these technical features clearly contribute to the opening up of a base registry towards other applications/web services, which is a basic requirement of interoperability.</p>
<i>Technical</i>	<p>An open technology and governance model for identification and authorisation of access to base registries is recommended in order to ensure transparent governance of access to base registries.</p> <p>An international sharing of base registries reusable components is recommended as it increases productivity saves time, reduces costs and allows the interoperability between applications.</p>
<i>Security (dimension)</i>	<p>A security governance model is required to help a base registry, via defined processes, to comply with security policy.</p>

Bijlage H Tekst inter-Nordic agreement

Agreement on people registering

Convention between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden on national registration

The governments of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, to facilitate population registration of persons of the Contracting States, have agreed as follows:

Article 1

1 This Convention applies to persons who are registered as residing in one of the Contracting States which intend to move or have moved to another of these states. Timed stays of less than 6 months duration are not normally regarded as relocation.

2 The move is not covered by the agreement if the moving state within three months after the reported emigration has not received notification under Art. 2, paragraph 2, third paragraph.

Article 2

1. The who move from one Contracting State to another of those States shall, within the time limit applicable for change of address notification in this state, notify the relocation to the appropriate local registration authority. At the time the message concerned shall provide the information required in the migration state and the identification, including documentation of citizenship (passport or equivalent), as well as provide information about the number and the home address and municipality concerned had in moving the state forward to the move took place.

2 The local registration authority in immigration state determines whether a person should be registered as residing in migration state.

Find the local registration authority that a person must be registered as residing in migration state, it shall be registered as resident and assigned identity number as soon as possible following the same rules that apply to people who move from states outside the region.

While there is a determination whether to be a record or not moving in the state, the registration authority in immigration State shall inform the person concerned and the central or a particularly designated registration authority in vacating the state. In its notification to the authority in vacating the state shall state that person's identity number in vacating the state's name, date of birth, gender, and if the registration has taken place, moving in date, number, municipal and residential address in the occupation state. Similarly, notification should be sent if the registration authority in immigration State subsequently revoke the earlier decision on the registration of migration.

Find the local registration authority is reason to believe that the person who signed the relocation shall be regarded as resident elsewhere in the occupation state, it shall appear to the local registration authority at the place in question.

3 Once notification of the registration of occupancy state is received will the local registration authority in vacating the state it is moved out of the register. As the date for vacating used housewarming state registered migration date.

Article 3

The question of a person under this Agreement shall be deemed to be resident or not resident in the occupation state, governed by the law of occupation in this state. If the local registration authority in vacating the state disagrees with the facts which form the basis for registration, the matter may be taken up with the local registration authority in immigration state. If they fail to agree, vacating the state's local registration authority refer the matter to the state's central registration authority which may take the matter up with the occupation government's central registration authority.

As the occupation government considered the state that a person has settled in after moving from a different state. This applies as long as the actual residence conditions are the same as when the relocation occurred.

Article 4

The Contracting States undertake on request mutual giving details of the move's name, date of birth, social security number, place of birth, sex, address, local registration authority, citizenship, marital status and date of that, spouse / registered partner's name and date of birth, parents' names and date of birth (children under 18 years), name and date of birth of children (under 18 years) and any relocation date, and other information that is believed necessary for the evaluation of settling the question, and give notice of the decisions taken.

Notification under Article 2 and in response to requests under this Article may take place by direct electronic communication between the central registration authorities of the Contracting States have agreed this.

Article 5

The central registration authorities of the Contracting States are obliged to keep up to date and publish a list of the local registration authorities in the respective countries.

Article 6

The Agreement shall enter into force this coming January 1, April 1, July 1 or October 1, three months after the date on which all Contracting States have notified the Norwegian Foreign Ministry that the agreement is approved.

Of the Faroe Islands and Greenland, the person enters the Convention nevertheless become effective from the coming January 1, April 1, July 1 or October 1, three months after the Danish government has notified the Norwegian Foreign Ministry that the conditions are met.

The Norwegian Ministry of Foreign Affairs shall inform the other Contracting Parties of the receipt of these notifications and of the date on which the Agreement enters into force.

Article 7

Upon entry into force of this Convention shall be deleted Nordic Convention of 8 May 1989 on the National Registrar.

Article 8

Any Contracting State may, in relation to any of the other states terminate the agreement with six months' notice to terminate on 1 January or 1 July. Denunciation shall be effected by written notice to the affected State and the Norwegian Foreign Ministry, which shall inform the other Contracting Parties of the receipt of the notification and of its contents.

Article 9

The original text of this Agreement shall be deposited in the Norwegian Foreign Ministry, which sends the other Contracting Parties confirmatory copies of it. In witness thereof the undersigned, being duly authorized, have signed this Agreement.

Done at Stockholm on 1 November 2004 in a single original in the Danish, Finnish, Icelandic, Norwegian and Swedish languages, all texts being equally authentic.

During Subscribers

Denmark, Finland, Iceland, Sweden and Norway

Signing of agreement

Date: 01/11/2004

Entry into force

01.01.2007