



## Nota grensoverschrijdende uitwisseling van politiegegevens

Ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van  
georganiseerde criminaliteit



# Inhoud

<b>Algemene omschrijving</b>	<b>3</b>
<b>1 Juridisch kader</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Europese regelgeving</b>	<b>5</b>
1.1.1 Gebruik politiegegevens voor andere doeleinden	5
1.1.2 Benelux Politieverdrag	5
1.1.2 Richtlijn gegevensbescherming door politie en justitie	5
<b>1.2 België</b>	<b>7</b>
1.2.1 Nationaal gebruik van politiegegevens in het kader van bestuurlijke aanpak	7
1.2.2 Verstrekking van politiegegevens door (de burgemeester van) de Belgische gemeente aan (de burgemeester van) de Duitse/Nederlandse gemeente	7
1.2.3 Rechtstreekse verstrekking door de Belgische politie aan een (burgemeester van een) Duitse/Nederlandse gemeente	7
1.2.4 Verstrekking door de Belgische politie aan de Duitse/Nederlandse politie waarbij toestemming wordt gegeven voor doorverstrekking aan en gebruik door het bestuur ten behoeve van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit	7
<b>1.3 Duitsland</b>	<b>9</b>
1.3.1 Nationaal gebruik van politiegegevens in het kader van bestuurlijke aanpak	9
1.3.2 Verstrekking van politiegegevens door (de burgemeester van) de Duitse gemeente aan (de burgemeester van) de Belgische/Nederlandse gemeente	9
1.3.3 Rechtstreekse verstrekking door de Duitse politie aan een (burgemeester van een) Belgische/Nederlandse gemeente	10
1.3.4 Verstrekking door de Duitse politie aan de Belgische/Nederlandse politie waarbij toestemming wordt gegeven voor doorverstrekking aan en gebruik door het bestuur ten behoeve van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit	10
<b>1.4 Nederland</b>	<b>12</b>
1.4.1 Nationaal gebruik van politiegegevens in het kader van bestuurlijke aanpak	12
1.4.2 Verstrekking van politiegegevens door (de burgemeester van) de Nederlandse gemeente aan (de burgemeester van) de Belgische/Duitse gemeente	12
1.4.3 Rechtstreekse verstrekking door de Nederlandse politie aan een (burgemeester van een) Belgische/Duitse gemeente	13
1.4.4 Verstrekking door de Nederlandse politie aan de Belgische/Duitse politie waarbij toestemming wordt gegeven voor doorverstrekking aan en gebruik door het bestuur ten behoeve van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit	13
<b>2 Praktische gevolgen</b>	<b>15</b>
<b>3 Conclusie</b>	<b>15</b>

# Algemene omschrijving

Voor een effectieve bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is een goede informatiepositie essentieel. In casussen die bij het EURIEC worden aangedragen is regelmatig sprake van politiegegevens die het buitenlandse bestuur zou kunnen gebruiken bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Om de informatiepositie van het buitenlandse bestuur te versterken is het dus wenselijk om de politiegegevens uit het ene land te verstrekken aan het bestuur in het andere land. Het is namelijk onwenselijk dat het lokale bestuur meer mogelijkheden heeft/een betere informatiepositie heeft wanneer een eigen ingezetene criminele activiteiten verricht dan wanneer een buitenlands persoon die een aantal kilometer verder over de grens woont soortgelijke activiteiten verricht.

Onder **politiegegevens** (in België: politionele informatie) wordt verstaan: alle gegevens die de politie in België, Duitsland (NRW) en Nederland bij de uitoefening van haar taak heeft verkregen. Het is mogelijk dat er nationaal onderscheid wordt gemaakt tussen diverse categorieën van politiegegevens waarop verschillende verstrekking regels van toepassing zijn. Het gaat hierbij dus niet om gegevens over gerechtelijke veroordelingen.

De nationale mogelijkheden tot het gebruik van politiegegevens ten behoeve van bestuurlijke aanpak zijn niet (altijd) gelijk aan de grensoverschrijdende mogelijkheden. Er zijn 3 verschillende routes om politiegegevens uit het ene land de verstrekken aan het bestuur in het andere land:

1. Verstrekking van politiegegevens door (de burgemeester van) de ene gemeente aan (de burgemeester van) de andere buitenlandse gemeente
2. Rechtstreekse verstrekking door de politie aan een (burgemeester van een) buitenlandse gemeente
3. Verstrekking door de politie van het ene land aan de politie van het andere land waarbij toestemming wordt gegeven voor doorverstrekking aan en gebruik door het bestuur ten behoeve van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de internationaalrechtelijke wettelijke kaders. Vervolgens worden eerst de binnenlandse mogelijkheden voor uitwisseling van politiegegevens ten behoeve van het bestuur in zowel België, Duitsland als Nederland toegelicht. Daarnaast wordt per land dieper ingegaan op de grensoverschrijdende mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. In hoofdstuk 2 worden de bevindingen uit het eerste hoofdstuk samengevoegd en wordt gekeken naar de praktische gevolgen van de (juridische) knelpunten, uitdagingen en mogelijkheden. Tenslotte wordt in hoofdstuk 3 afgesloten met een conclusie.



# 1 Juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de diverse internationale en bilaterale verdragen waarbij België, Duitsland en Nederland zijn aangesloten en die van belang zijn voor de grensoverschrijdende uitwisseling van politiegegevens ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Vervolgens zal per land worden ingegaan op de nationale mogelijkheden om politiegegevens te gebruiken voor bestuurlijke doeleinden. Tenslotte worden de in de Algemene omschrijving genoemde routes om politiegegevens aan het buitenlandse bestuur te verstrekken per land uitgewerkt.

## 1.1 Europese regelgeving

Er zijn verschillende Europese/bilaterale instrumenten van toepassing op de uitwisseling van politiegegevens tussen België, Duitsland en Nederland.

- Schengen Uitvoeringsovereenkomst
- Verdrag van Enschede
- Zweeds Kaderbesluit
- Benelux Politieverdrag (vernieuwde versie d.d. 2018 moet nog geratificeerd worden)
- Richtlijn (EU) 2016/680.

### 1.1.1 Gebruik politiegegevens voor andere doeleinden

Met uitzondering van het vernieuwde, maar nog niet in werking getreden, Benelux Politieverdrag bevat geen van deze regelingen een bepaling die expliciet ziet op de uitwisseling van politiegegevens ten behoeve van bestuurlijke doeleinden. In nagenoeg al deze regelingen is echter wel voorzien in de mogelijkheid om politiegegevens te gebruiken voor andere dan in de regeling genoemde (strafrechtelijke) doeleinden, *mits* er sprake is van toestemming door de verstreckende autoriteit en overeenkomstig het nationale recht van de verstreckende en ontvangende lidstaat.<sup>1</sup> Het grensoverschrijdend uitwisselen van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden is dus mogelijk indien:

1. De nationale autoriteiten hiertoe toestemming geven én;
2. de nationale wetgeving hierin voorziet.

### 1.1.2 Benelux Politieverdrag

In de toekomst zal het nieuwe Benelux-politieverdrag meer duidelijkheid bieden aangezien hier het gebruik van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden expliciet in is opgenomen. Deze mogelijkheid beperkt zich echter tot het verstrekken van informatie naar aanleiding van een verzoek.

Voor spontane gegevensuitwisseling biedt het nieuwe verdrag geen extra handvaten. In beginsel zullen de bepalingen van het Benelux politieverdrag, van toepassing zijn op het uitwisselen van gegevens tussen Nederland, België en Luxemburg. Het is echter mogelijk dat Duitsland (of enkele deelstaten) hierbij in de toekomst zullen aansluiten. Het verdrag is in 2018 ondertekend door Nederland, België en Luxemburg maar moet nog geratificeerd worden door de lidstaten.

### 1.1.2 Richtlijn gegevensbescherming door politie en justitie

Op de verwerking van persoonsgegevens binnen de Europese Unie zijn sinds 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)<sup>2</sup> en de Richtlijn gegevensbescherming door politie en justitie<sup>3</sup> van toepassing. Op een verwerking van persoonsgegevens is (behoudens enkele specifieke uitzonderingen) altijd ofwel de Verordening ofwel de Richtlijn van toepassing.

Op politiegegevens is over het algemeen de Richtlijn van toepassing. De Richtlijn stelt immers regels voor de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.<sup>4</sup> Ondanks het feit dat het begrip 'bevoegde autoriteit' in de richtlijn is gedefinieerd blijkt dat niet alle landen dit begrip op dezelfde manier invullen. Uit de Richtlijn blijkt dat met 'bevoegde autoriteit' niet alleen wordt bedoeld op rechtshandhavingsautoriteiten. Dit begrip omvat ook ieder ander orgaan dat op grond van lidstatelijk recht gemachtigd is openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen voor de doeleinden van de Richtlijn.<sup>5</sup> Onder deze

1 Art. 126 lid 3 onder a jo. 129 onder b Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

2 Verordening (EU) 2016/679.

3 Richtlijn (EU) 2016/680.

4 Art. 1 Richtlijn (EU) 2016/680.

5 Overweging 11 Richtlijn (EU) 2016/680.

definitie zou onzes inziens dus ook een gemeente kunnen verstaan worden die handelt in het kader van de uitvoering van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit wordt echter niet door alle landen zo ruim in nationale wetgeving geïnterpreteerd. Deze verschillen in de uitvoering van de richtlijn wijzen op de invloed van de verschillen in bevoegdheidstoedeling tussen de verschillende landen en hebben een invloed op de rechten van de betrokkene (bijvoorbeeld de informatieplicht).

Zo heeft men in België de richtlijn geïmplementeerd samen met de Verordening Gegevensbescherming in de Wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. De richtlijn is enkel op toepassing voor bepaalde bevoegde overheden. Onder de bevoegde overheden in België vallen onder meer de politiediensten (de federale politie en de korpsen van de lokale politie) en de gerechtelijke overheden (de hoven en rechtbanken en het openbaar ministerie).<sup>6</sup> Gemeenten vallen vooralsnog niet onder de noemer bevoegde overheden in de zin van de richtlijn. Verwerkingen van persoonsgegevens door gemeenten zullen in België dus steeds onder de Verordening Gegevensbescherming vallen en niet onder de richtlijn.

In Duitsland heeft de deelstaatwetgever in Noordrijn-Westfalen de JBZ-richtlijn omgezet via de bepalingen van de politiewet.<sup>7</sup> Deze wet is ook grotendeels van toepassing op de openbare-*Ordnungsbehörden* (lokale overheid die bevoegd is voor de openbare orde en veiligheid).<sup>8</sup> Op het gebied van de vervolging en bestrafing van administratieve overtredingen en de tenuitvoerlegging van sancties vallen zij ook onder de bepalingen die zijn aangenomen bij de omzetting van de JBZ-richtlijn via de verwijzing.<sup>9</sup> In alle andere opzichten is de Algemene Verordening Gegevensbescherming AVG rechtstreeks van toepassing op de gegevensverwerking van de *Ordnungsbehörden*, zoals dat ook het geval is voor de grootste onderdelen van de overheid.<sup>10</sup>

De Nederlandse wetgever heeft bij de implementatie van de richtlijn beoogd zoveel mogelijk te voorkomen dat instanties met verschillende verwerkingsregimes worden geconfronteerd.<sup>11</sup> Bij de implementatie van de richtlijn onderkent de wetgever dat handhaving van de openbare orde als onderdeel van de politietaak onder de richtlijn valt, terwijl de verwerking van persoonsgegevens met het oog op doeleinden zoals inzet van bestuurlijke bevoegdheden niet onder de richtlijn valt.<sup>12</sup> De richtlijn is volgens de Nederlandse wetgever enkel van toepassing in kader van strafrechts-

pleging. Op verwerking van persoonsgegevens met het oog op andere vormen van handhaving, zoals door middel van het bestuursrecht, is de verordening van toepassing.<sup>13</sup>

6 Art. 26, 7<sup>e</sup> Wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

7 §§ 22ff. PolG NRW.

8 § 24 I OBG NRW.

9 § 35 II NRWDSAnpUG-EU.

10 § 24 II OBG NRW.

11 Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 4. (MvT).

12 Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 8-9 (MvT).

13 Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 4 (MvT).

## 1.2 België

### 1.2.1 Nationaal gebruik van politiegegevens in het kader van bestuurlijke aanpak

Belgische gemeenten kunnen in bepaalde gevallen informatie ontvangen van de Belgische politie. Zo dienen de politiediensten de burgemeester te informeren over de inlichtingen betreffende de openbare orde, die tot preventieve of handhavende maatregelen aanleiding kunnen geven.<sup>14</sup> Onder preventieve maatregelen wordt onder meer het advies van de politie in het kader van vergunningverlening verstaan. De burgemeester kan ook handhavend optreden nadat hij/zij is geïnformeerd over verstoringen van openbare orde in zijn gemeente. Naar aanleiding van deze inlichtingen kan de burgemeester onder meer een publieke inrichting sluiten.

In dit kader kan de burgemeester ook informatie van de gerechtelijke politie ontvangen. In dat geval geldt dat de informatie slechts overgedragen kan worden indien er voldaan is aan twee voorwaarden:<sup>15</sup>

- Finaliteitsprincipe: de informatie moet van belang zijn voor het uitoefenen van de opdrachten van bestuurlijke politie én de informatie moet aanleiding kunnen geven tot beslissingen van bestuurlijke politie
- De informatieoverdracht mag de strafvordering niet in het gedrang brengen.

Indien de politiegegevens dienstig zijn in een gemeente gelegen in een ander arrondissement of politiezone, dan informeert de ene politiezone de andere politiezone. Die laatste kan dan op zijn beurt de burgemeester informeren.

### 1.2.2 Verstrekking van politiegegevens door (de burgemeester van) de Belgische gemeente aan (de burgemeester van) de Duitse/Nederlandse gemeente

Belgische burgemeesters worden door de Belgische politie op de hoogte gesteld van politiegegevens die invloed kunnen hebben op de openbare orde in hun gemeente. Daarnaast zijn de burgemeesters ook bekleed met de hoedanigheid van officier van bestuurlijke politie.<sup>16</sup> Hierdoor krijgen burgemeesters in verschillende gevallen toegang tot politiegegevens, bijvoorbeeld over de resultaten van bepaalde politieonderzoeken op hun grondgebied. Indien de burgemeester politiegegevens verkrijgt, rust op die informatie een geheimhoudingsplicht. De geheimhouding

is gekoppeld aan de informatie en gaat dus mee over naar degene die de informatie ontvangt. Voor het verder verstrekken van politiegegevens is een rechtsgrond nodig. Een dergelijke rechtsgrond ontbreekt wat betreft de doorgifte van politiegegevens door de burgemeester. Er is dus geen wettelijke grond voor de burgemeester om de politiegegevens verder te verstrekken aan buitenlandse burgemeesters. Overigens ontbreekt er ook een wettelijke grond voor Belgische burgemeesters om politiegegevens te delen met andere Belgische burgemeesters. Zoals hierboven in paragraaf 1.2.1 beschreven, dient in dat geval de informatie immers via de omweg politie-politie te gebeuren.

### 1.2.3 Rechtstreekse verstrekking door de Belgische politie aan een (burgemeester van een) Duitse/Nederlandse gemeente

In België is er geen wettelijke of internationaalrechtelijke basis die als grond kan dienen om rechtstreeks informatie van de Belgische politie aan de buitenlandse lokale besturen te verstrekken. Belgische politiediensten mogen persoonsgegevens in beginsel immers niet doorgeven aan andere organisaties, behalve om wettelijke verplichtingen na te leven of indien de gerechtelijke autoriteiten er uitdrukkelijk om vragen.

De nationale Belgische wetgeving voorziet enkel in de mogelijkheid om politiegegevens over te maken aan nationale overheden, buitenlandse politiediensten, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en toezichtsorganen die ze nodig hebben voor hun opdrachten.<sup>17</sup> Deze wetgeving maakt het mogelijk voor de Belgische politie om informatie uit te wisselen met Belgische lokale overheden, met het oog op handhaving van de openbare orde.<sup>18</sup> Deze informatie zal de bevoegde overheden daarnaast ook toelaten efficiënt en in een vroeg stadium passende maatregelen te treffen.<sup>19</sup> Buitenlandse lokale overheden worden echter niet in de wetbepalingen genoemd waardoor de Belgische politie niet rechtstreeks politiegegevens kan verstrekken aan buitenlandse lokale overheden.

### 1.2.4 Verstrekking door de Belgische politie aan de Duitse/Nederlandse politie waarbij toestemming wordt gegeven voor doorverstreking aan en gebruik door het bestuursbehoefte van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

De politie en de politiestructuren beschikken over veel informatie die nuttig kan zijn met het oog op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit door middel van de bestuurlijke aanpak. Binnen België zijn er duidelijke regels wanneer

<sup>14</sup> Art. 5/1 Wet op het Politieambt

<sup>15</sup> B. De Ruyver, E. Vereecke & T. Kazadi Tshikale, *Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdadfenomenen: een leidraad*, Gent: institute for International Research on Criminal Policy, 2016, 57.

<sup>16</sup> Art. 4 Wet op het Politieambt.

<sup>17</sup> Art. 44/1 Wet op het Politieambt.

<sup>18</sup> Art. 14 en 15 Wet op het Politieambt.

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, art. 14 Wet op het Politieambt, 4 juni 1991.

de Belgische politie, informatie kan/moet uitwisselen met het Belgische lokale bestuur. Zoals hierboven al besproken, kan de Belgische politie, geen informatie verstrekken aan buitenlandse lokale overheden door het ontbreken van een wettelijke basis. De Belgische politiediensten kunnen vanuit internationaal oogpunt echter wel informatie verstrekken aan buitenlandse politiediensten.<sup>20</sup> Hieronder zal beschreven worden of en hoe de buitenlandse politiediensten die Belgische politie-informatie op hun beurt zouden kunnen verstrekken aan de lokale besturen in het buitenland.

België is partij bij verschillende van de in paragraaf 1.1 genoemde internationale verdragen en overeenkomsten. Zoals in paragraaf 1.1.1 reeds vermeld bieden bepaalde internationale regelgeving ruimte om politiegegevens grensoverschrijdend uit te wisselen, ook voor andere (dan strafrechtelijke) doeleinden. Hiervoor dient voldaan te worden aan een tweetal (cumulatieve) voorwaarden:

1. Toestemming van de nationale autoriteiten, en
2. Overeenkomstig nationale wetgeving.

Deze voorwaarden zorgen in de Belgische context voor problemen wat betreft de verstrekking van politiegegevens naar een buitenlandse politiedienst voor bestuurlijke doeleinden. Hiervoor dient er immers sprake te zijn van toestemming door de verstrekende autoriteit overeenkomstig het nationale recht van de verstrekende lidstaat. De voorwaarde dat de verdere verstrekking in overeenstemming dient te zijn met het nationale recht van de verstrekker, vereist een nationaalrechtelijke basis voor de verstrekking.<sup>21 22</sup> Er is in het Belgische nationale recht echter geen wettelijk kader dat voorziet in regels of procedures om politiegegevens voor andere doeleinden grensoverschrijdend te verstrekken. Dit gebrek aan bepalingen in het nationale recht leidt tot vaagheid en onzekerheid wat betreft de volledige en doeltreffende uitvoering van diverse verdragen op het Belgisch grondgebied. Zolang de Belgische wetgeving niet voorziet in de mogelijkheid om toestemming te geven en het gebruik van Belgische politiegegevens voor andere doeleinden in het buitenland, zal niet worden voldaan aan de vereisten voor de grensoverschrijdende verstrekking van politiegegevens.

Door deze onduidelijkheid zou het kunnen dat sommige Data Protection Officers in politiezones, toch mogelijkheden zien om toestemming te geven om de politiegegevens ook voor andere doeleinden te gebruiken. Bij twijfel, wat vaak

het geval zal zijn aangezien er nog niet veel ervaring is met de grensoverschrijdende bestuurlijke aanpak, zullen de DPO's, het controleorgaan voor politiegegevens (COC) om een advies vragen. Dit controleorgaan liet in adviezen al blijken dat er naar hun inzien geen nationale grond is om verdere verstrekking voor andere doeleinden mogelijk te maken.<sup>23</sup> Het EURIEC vroeg het COC voor een advies betreffende de doorverstrekking met het oog op bestuurlijke handhaving. In dit advies bevestigde het COC dat een verstrekking voor andere doeleinden onder de geldende Belgische wetgeving onmogelijk is.

Zoals reeds vermeld in paragraaf 1.1 voorziet het nieuwe Benelux politieverdrag van 2018 als eerste verdrag expliciet in de mogelijkheid om politiegegevens, na toestemming, voor bestuurlijke doeleinden te gebruiken. Maar ook hiervoor zal de Belgische nationale wetgeving aangepast dienen te worden om de uitwisseling in de praktijk mogelijk te maken. Het controleorgaan op de politiegegevens pleit hierdoor voor een specifieke wettelijke basis om politiegegevens grensoverschrijdend door te verstrekken om de bestuurlijke handhaving te faciliteren. Zolang er geen nationale omzetting van het verdrag heeft plaatsgevonden of de mogelijkheid tot het geven van toestemming voor het grensoverschrijdend doorverstrekken van politiegegevens ten behoeve van bestuurlijke aanpak anderszins in de nationale wet wordt opgenomen, is het niet mogelijk om grensoverschrijdend Belgische politiegegevens uit te wisselen met andere politiediensten voor bestuurlijke doeleinden.

<sup>20</sup> Art. 44/1 en 44/11/13 Wet op het Politieambt.

<sup>21</sup> *Controleorgaan op de politionele informatie, 12 februari 2020: Verslag van de controle en de visitatie bij de Directie van de internationale politionele samenwerking van de federale politie door het Controleorgaan op de politionele informatie in het kader van zijn toezichts- en controlebevoegdheid.*

<sup>22</sup> *Controleorgaan op de politionele informatie, 12 februari 2020: Verslag van de controle en de visitatie bij de Directie van de internationale politionele samenwerking van de federale politie door het Controleorgaan op de politionele informatie in het kader van zijn toezichts- en controlebevoegdheid.*

<sup>23</sup> *Controleorgaan op de politionele informatie, 12 februari 2020: Verslag van de controle en de visitatie bij de Directie van de internationale politionele samenwerking van de federale politie door het Controleorgaan op de politionele informatie in het kader van zijn toezichts- en controlebevoegdheid.*



## 1.3 Duitsland

### 1.3.1 Nationaal gebruik van politiegegevens in het kader van bestuurlijke aanpak

Politie-informatie kan ook een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de taken van de Duitse gemeenten. Politie-informatie is van bijzonder belang voor de lokale openbare-ordeautoriteiten bij het waarborgen van de openbare veiligheid op lokaal niveau. Maar ook in het kader van het handelstoezicht - *Gewerbeaufsicht* - omvat een zorgvuldig onderzoek naar de vereiste betrouwbaarheid van een bepaald persoon volgens de handels- of horecawet ook mogelijk informatie van de politie.

In Noordrijn-Westfalen is de overdracht van informatie van de politie aan andere autoriteiten in de binnenlandse sfeer geregeld bij de wet op de politie (*Landespolizeigesetz*).<sup>24</sup> Volgens deze bepaling mag de politie ook informatie doorgeven aan andere autoriteiten dan de politie en aan andere overheidsinstanties, mits dit bij een wettelijke bepaling is toegestaan of noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaken, ter voorkoming van gevaar of de uitvoering van een gevaarpreventietaken door de ontvangende autoriteit, voor het voorkomen of opheffen van aanzienlijke nadelen voor het algemeen belang of voor het voorkomen of opheffen van een ernstige aantasting van de rechten van een persoon.<sup>25</sup>

Dit betekent dat een uitwisseling in de binnenlandse sfeer zou kunnen plaatsvinden indien het in het concrete geval gaat om een activiteit van de staat die verband houdt met het voorkomen van gevaar. Op basis van feitelijke aanwijzingen is overdracht ook mogelijk voor de uitvoering van een gevaarpreventietaken door de ontvangende instantie, die ook activiteiten omvat die worden opgevat als gevaarpreventie in ruimere zin. Deze gevaarpreventie in ruimere zin omvat ook het handelsrecht - *Gewerberecht* - als taakgebied van de gemeenten.<sup>26</sup> De bevoegde autoriteit kan bijvoorbeeld ook politie-informatie opvragen om de specifieke betrouwbaarheid van een persoon te beoordelen in het kader van een betrouwbaarheidsonderzoek op grond van de handelswet in de bewakingssector.<sup>27</sup>

Dit vormt echter geen mogelijkheid tot globale uitwisseling voor alle doeleinden van het handelsrecht of andere gebieden die verband houden met het voorkomen van gevaren. Alleen gebieden met een duidelijke behoefte aan politie-informatie voor een beoordeling, zoals voor de verlening van jachtvergunningen en vergunningen in de bewakingssector, staan ter discussie. De bepaling moet restrictief worden

uitgelegd met betrekking tot het vereiste van feitelijke aanwijzingen.<sup>28</sup> Wat het betrouwbaarheidsonderzoek betreft, zijn voor feitelijke aanwijzingen bijvoorbeeld concrete twijfels nodig over de persoon van de aanvrager, en de politie onderzoekt of de nodige feiten voorhanden zijn.<sup>29</sup> Ten slotte vereist de noodzaak van de uitwisseling dat andere informatiekanaalen van de verzoekende autoriteit, bijvoorbeeld het verzoek aan de aanvrager om een verklaring omtrent het gedrag over te leggen, zijn doorlopen alvorens een verzoek aan de politie in overweging kan worden genomen.<sup>30</sup>

Gaat het daarentegen om gegevens betreffende lopende of afgeronde strafrechtelijke procedures, dan zijn de bepalingen van het wetboek van strafvordering - *Strafprozessordnung* - voor de uitwisseling van gegevens van toepassing (zie ook de nota over justitiële gegevens).<sup>31</sup>

Zoals in hoofdstuk 1 reeds aangegeven zijn er in theorie drie mogelijke wijzen van grensoverschrijdende verstrekking van politiegegevens ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

### 1.3.2 Verstrekking van politiegegevens door (de burgemeester van) de Duitse gemeente aan (de burgemeester van) de Belgische/Nederlandse gemeente

Aangezien Duitse gemeenten in individuele gevallen over politie-informatie kunnen beschikken, lijkt de uitwisseling van informatie van Duitse gemeenten aan Belgische of Nederlandse gemeenten in beginsel mogelijk.

Volgens vaste rechtspraak van het *Bundesverfassungsgericht* vereist elke verwerking of verstrekking van gegevens als persoonsgegevens echter een zelfstandige rechtsgrondslag als een eigen inbreuk op de grondrechten.<sup>32</sup> Noch de politiewet van Noordrijn-Westfalen (*Polizeigesetz* NRW), noch enkele sectorwetten die ook van invloed zijn op de uitvoering van gemeentelijke taken, regelen echter expliciet de uitwisseling van politie-informatie door Duitse gemeenten aan buitenlandse gemeenten. De politiewet van NRW regelt daarentegen wel de rechtstreekse verstrekking van politiegegevens aan bepaalde buitenlandse autoriteiten.<sup>33</sup> Deze bepalingen zijn bij wege van verwijzing ook van toepassing op de taken van de gemeentelijke diensten voor de openbare orde.<sup>34</sup> Op het gebied van de risicopreventie door de gemeenten gelden dus dezelfde voorwaarden als

24 § 27 PolG NRW.

25 § 27 II 1 PolG NRW.

26 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 26.

27 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 36.

28 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 27.

29 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 27.

30 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 35 f.

31 Hier vor allem die §§ 474, 475 StPO

32 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 212 f.

33 §§ 28, 29 iVm 27 PolG NRW.

34 § 24 I Nr. 9, 10 OBG NRW

voor het doorgeven van informatie door de Duitse politie aan overheidsinstanties in de Europese Unie (zie volgende paragraaf).

Buiten het gebied van de risicopreventie bestaat er echter geen overeenkomstige rechtsgrondslag voor het doorgeven van specifieke politie-informatie. De voorschriften van de Politiewet en de specifieke feitelijke vereisten daarvan zouden dus worden omzeild door een rechtstreekse uitwisseling met buitenlandse gemeenten. Bovendien spreekt het beginsel van doelbinding,<sup>35</sup> dat ook in de politiewet van Noordrijn-Westfalen en in de wet op de gegevensbescherming van de deelstaat Noordrijn-Westfalen is opgenomen,<sup>36</sup> zich duidelijk uit tegen de uitwisseling van gegevens met een buitenlandse gemeente voor doeleinden die buiten de preventie van gevaar of gevaarpreventie in ruimere zin vallen. De politiewet van Noordrijn-Westfalen staat een dergelijk verder gebruik voor andere doeleinden in beginsel niet toe.<sup>37</sup>

### 1.3.3 Rechtstreekse verstrekking door de Duitse politie aan een (burgemeester van een) Belgische/Nederlandse gemeente

Rechtstreekse verstrekking van politiegegevens, ook aan buitenlandse gemeenten, is in beginsel mogelijk. De politiewet van Noordrijn-Westfalen stelt de verstrekking aan politieautoriteiten, veiligheidsinstanties en ook aan andere overheidsinstanties in de lidstaten van de Europese Unie gelijk met de verstrekking aan binnenlandse autoriteiten.<sup>38</sup> De reeds beschreven voorwaarden (zie hierboven) voor binnenlandse verstrekking zijn derhalve ook van toepassing. Dienovereenkomstig is verstrekking vooral mogelijk in gevallen van het voorkomen van gevaar, zoals in het kader van de handelswetgeving of de drank- en horecawet (per 1 juli 2021 de Alcoholwet).

Indien voor de beoordeling van een betrouwbaarheidsonderzoek in het kader van het handelsrecht informatie wordt gevraagd, moet met name de Duitse politie worden verplicht voor de gevraagde politie-informatie op te vragen.<sup>39</sup> In het bijzonder zou een vergelijkbare nationale autoriteit eerst haar eigen informatiekanaal zoveel mogelijk moeten gebruiken.<sup>40</sup> Voor de verstrekking is echter geen concreet gevaar vereist; hier volstaan concrete aanwijzingen

voor de relevantie van de gevraagde politie-informatie, die bijvoorbeeld kunnen voortvloeien uit de persoon van de aanvrager van een handelsvergunning.<sup>41</sup>

Ook hier geldt echter het beginsel van doelbinding, waarop ook de buitenlandse autoriteiten in geval van een dergelijke overdracht afzonderlijk worden gewezen.<sup>42</sup> Hoewel een wijziging van het doel mogelijk is,<sup>43</sup> zal dit in het algemeen niet lukken wegens de hoge feitelijke vereisten van de politieke interventienormen en de overeenkomstige vereisten voor een wijziging van het doel. Voorts kan een verstrekking om verschillende redenen worden geweigerd indien bijvoorbeeld de veiligheidsbelangen van de Federatie en de *Länder* of lopende onderzoeken in gevaar komen of de beschermingswaardige belangen van de betrokkene zwaarder wegen dan het algemeen belang van de verstrekking in het kader van een afweging.<sup>44</sup>

### 1.3.4 Verstrekking door de Duitse politie aan de Belgische/Nederlandse politie waarbij toestemming wordt gegeven voor doorverstreking aan en gebruik door het bestuur ten behoeve van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

Het verstrekken van Duitse politie-informatie door de Nederlandse of Belgische politie aan een Nederlandse of Belgische gemeente in verband met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is alleen mogelijk indien een rechtstreekse verstrekking van de informatie door de Duitse politie of de Duitse openbare ordeautoriteiten aan de buitenlandse gemeente zelf toelaatbaar zou zijn.

Bilaterale overeenkomsten op het gebied van politieke samenwerking regelen deze kwestie niet. Zo heeft de overeenkomst van 27 maart 2000 tussen de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van het Koninkrijk België betreffende de samenwerking tussen de politieautoriteiten en douaneautoriteiten in grensgebieden<sup>45</sup> alleen betrekking op de samenwerking tussen de politie, de grenswachters en de douaneautoriteiten op het gebied van veiligheid en strafvervolgung.<sup>46</sup>

Wat de bescherming van persoonsgegevens betreft, verwijst deze overeenkomst echter naar de Schengenuitvoerings-

35 *BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016, - 1 BvR 966/09 -, BVerfGE 141, 220, Rn. 276 ff.*

36 § 23 II PolG NRW. § 9 DSGVO für den Tätigkeitsbereich der Landesverwaltung außerhalb der JI-Richtlinie. Gem. § 35 II DSGVO ist § 39 iVm 35 DSGVO NRW im Übrigen in Umsetzung der JI-Richtlinie für das Land NRW für den Bereich der Ordnungswidrigkeiten auf die Ordnungsbehörden anwendbar.

37 § 26 VII 1 PolG NRW.

38 § 28 I iVm 27 PolG NRW.

39 § 28 I iVm 27 II Nr. 2 PolG NRW.

40 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 36.

41 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 27.

42 § 26 VII 4 PolG NRW.

43 § 26 VII 2 iVm § 23 II PolG NRW.

44 § 26 V 1, VI Nr. 1, 2 PolG NRW.

45 BGBl. 2002 II, Nr. 23 v. 25.6.2002, 1532.

46 Art. 2 I. Die in den Artt. 3, 4 genannten Behörden wirken alle in diesem Bereich. Dasselbe gilt für den Vertrag vom 2. März 2005 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten gem. dessen Artt. 2, 3 I, BGBl. 2006 II, Nr. 7 v. 22.3.2006, 194.

overeenkomst.<sup>47</sup> Dit betekent dat het gebruik van de verstrekte informatie in beginsel alleen is toegestaan voor de doeleinden waarvoor de verstrekking op grond van de Schengenuitvoeringsovereenkomst zou zijn toegestaan.<sup>48</sup> De informatie kan echter ook voor andere doeleinden worden gebruikt, indien de verstreckende staat daarmee instemt.<sup>49</sup>

Het blijft echter onduidelijk of hiermee ook de verwerking door een andere dan de in de Schengenuitvoeringsovereenkomst genoemde bevoegde instantie wordt bedoeld. Uiteindelijk spreekt het toepassingsgebied van zowel de Schengenuitvoeringsovereenkomst als de Duits-Belgische Overeenkomst inzake samenwerking tussen politie- en douanediens ten in grensgebieden zich duidelijk uit tegen een uitbreiding tot andere administratieve autoriteiten. Beide verdragen hebben geen betrekking op de algemene uitwisseling van politiediensten met bestuurlijke autoriteiten van andere staten.

In elk geval is voor een verdere doorgifte een rechtsgrondslag in het kader van het nationale rechtstelsel vereist, die in dit geval wordt geboden door de politiewet van Noordrijn-Westfalen (zie hierboven). De principes van deze wet mogen echter niet worden omzeild door een doorverzekking door een buitenlandse politieautoriteit. In een dergelijk geval zou ook het beginsel van doelbinding kunnen worden geschonden. Een verstrekking van de gegevens is dus enkel mogelijk, op voorwaarde dat een rechtstreekse doorgifte van de Duitse politie of de Duitse openbare ordeautoriteiten aan de buitenlandse gemeente zelf mogelijk zou zijn.

Op basis van bovenstaande uitwerking is het op basis van de huidige wet- en regelgeving in Duitsland doorgaans vaak niet mogelijk om door de Duitse politie, politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden grensoverschrijdend te verstrekken. Een doorverzekking van politiegegevens door andere afdelingen van de gemeente als de afdeling openbare orde of een verstrekking via de zogenaamde U-Bocht constructie is enkel mogelijk op voorwaarde dat een rechtstreekse doorgifte van de Duitse politie of de Duitse openbare ordeautoriteiten aan de buitenlandse gemeente zelf mogelijk zou zijn.

---

47 Art. 2 IV des Abkommens v. 27. März 2000 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Belgien über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Zollverwaltungen in den Grenzgebieten iVm Artt. 126-130 des SDÜ.

48 Art. 127 II iVm Art. 126 III a) 1 SDÜ.

49 Art. 126 III a) SDÜ.

## 1.4 Nederland

### 1.4.1 Nationaal gebruik van politiegegevens in het kader van bestuurlijke aanpak

De Nederlandse politie is op grond van verschillende wetten bevoegd informatie te verstrekken aan een Nederlandse (burgemeester van een) gemeente. De politie staat in Nederland onder gezag van de burgemeester wanneer zij binnen een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en de burgemeester heeft in het kader van deze rol dan ook politiegegevens tot zijn beschikking.<sup>50</sup> Wanneer de politie bijvoorbeeld drugs aantreft in een pand zal zij de burgemeester hierover informeren in het kader van de handhaving van de openbare orde.<sup>51</sup> De burgemeester ontvangt deze informatie door middel van een bestuurlijke rapportage.<sup>52</sup> Aan de hand van deze bestuurlijke rapportage is de burgemeester bevoegd over te gaan tot sluiting van het pand en intrekking van de vergunning.<sup>53</sup> Verder ontvangt de burgemeester politiegegevens ten behoeve van het verlenen van een Drank- en Horecawet-vergunning, kansspelvergunning, of in het kader van een Bibob-onderzoek.<sup>54</sup>

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en de noodzaak tot informatie-uitwisseling tussen verschillende partners is in Nederland diepgeworteld. Zo heeft iedere regio een eigen Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC). Een van de werkzaamheden van het RIEC is het ondersteunen van het bestuur bij de bestuurlijke aanpak. Ten behoeve van het RIEC-samenwerkingsverband zijn verschillende partners (waaronder de gemeenten en de politie) een convenant en privacyprotocol overeengekomen. Hierin zijn afspraken gemaakt over de onderlinge informatie-uitwisseling met als doel een optimale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ook bevat de Wet politiegegevens een bepaling die ziet op de verstrekking van politiegegevens aan het RIEC.<sup>55</sup> Zo kunnen politiegegevens verstrekt worden aan het RIEC ten behoeve van het analyseren van handavingsknelpunten en het verrichten van integrale casusanalyses.<sup>56</sup>

### 1.4.2 Verstrekking van politiegegevens door (de burgemeester van) de Nederlandse gemeente aan (de burgemeester van) de Belgische/Duitse gemeente

Op de politiegegevens die de burgemeester ontvangt rust een geheimhoudingsplicht.<sup>57</sup> Dit houdt in dat de burgemeester deze gegevens niet zelfstandig mag doorverstrekken aan andere (buitenlandse) instanties. Verder is op gegevensverstrekking door een burgemeester de (U)AVG van toepassing. Wanneer een Nederlandse burgemeester dus bij hem/haar bekende politiegegevens wilt verstrekken aan een Belgisch of Duits bestuursorgaan dient rekening te worden gehouden met de geheimhoudingsplicht op grond van de Wet Politiegegevens (Wpg) én de (U)AVG.

De burgemeester is enkel bevoegd de ontvangen politiegegevens verder te verstrekken indien er een wettelijke bepaling is die verplicht tot verdere verstrekking of zijn taak daartoe noodzaakt voor zover dit binnen de reikwijdte van het doel van de verstrekking valt.<sup>58,59</sup> Er is geen wettelijke bepaling die de burgemeester verplicht tot het verder verstrekken van politiegegevens aan een andere (buitenlandse) gemeente. Ook is het moeilijk verdedigbaar dat verstrekking aan een andere (buitenlandse) gemeente noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak van de burgemeester binnen de reikwijdte van het doel van de verstrekking. Het doel van de verstrekking is namelijk de burgemeester in staat te stellen om gebruik te maken van diens eigen bevoegdheden zoals handhaving van de openbare orde (binnen diens gemeente) of bijv. over te gaan tot sluiting van een (drugs)pand en/of intrekking van een vergunning. Voor het uitvoeren van deze bevoegdheden is het niet noodzakelijk om de politiegegevens door te verstrekken aan een andere (buitenlandse) gemeente.

Na consultatie met de KU Leuven en de privacyfunctionarissen van de Nederlandse politie concludeert het EURIEC dat er onvoldoende juridische grondslag is voor een rechtstreekse verstrekking door een Nederlandse burgemeester van een gemeente aan een burgemeester van een buitenlandse gemeente. Deze overweging geldt niet alleen ten aanzien van het verstrekken van politiegegevens aan een buitenlandse gemeente. Ook binnen Nederland zal een burgemeester niet met een beroep op art. 7 lid 2 Wpg politiegegevens kunnen verstrekken aan een andere Nederlandse gemeente. Wel kan de politie gegevens verstrekken aan de politiedienst in een andere Nederlandse gemeente die vervolgens het bestuur informeert.

De geheimhoudingsplicht die rust op politiegegevens wordt niet geschonden wanneer men aangeeft dat een bestuursrechtelijk besluit is *gebaseerd* op politiegegevens of

<sup>50</sup> Art. 11 lid 1 Politiewet.

<sup>51</sup> Art. 16 lid 1 onderdeel b Wet politiegegevens.

<sup>52</sup> Art. 18 Wpg jo. art. 4:3 lid 5 Bpg.

<sup>53</sup> Art. 13b Opiumwet jo. art. 31 Drank- en Horecawet.

<sup>54</sup> Art. 4:3, lid 5, vierde streepje Bpg jo. art. 4:3 lid 1, onderdeel I Bpg.

<sup>55</sup> Art. 18 lid 1 Wet politiegegevens.

<sup>56</sup> Privacyprotocol RIECs-LIEC, p. 18

<sup>57</sup> Art. 7 lid 2 Wet politiegegevens.

<sup>58</sup> Art. 7 lid 2 Wet politiegegevens.

<sup>59</sup> Attinger e.a./Mevis e.a., *Handboek Strafzaken*, hs. 18.8.

in verband met politiegegevens is genomen.<sup>60</sup> Zolang men hierbij maar niet inhoudelijk ingaat op de politie-informatie. Ook is het in beperkte gevallen mogelijk om bestuurlijke informatie te delen, met name wanneer het gaat om rechts-personen. Meer informatie over het delen van bestuurlijke informatie is opgenomen in de EURIEC-nota grensoverschrijdende uitwisseling van bestuurlijke gegevens.<sup>61</sup> Hierin wordt ook nader ingegaan op het informeel uitwisselen van informatie en het uitwisselen van informatie op grond van openbare bronnen (bijv. media).

### 1.4.3 Rechtstreekse verstrekking door de Nederlandse politie aan een (burgemeester van een) Belgische/Duitse gemeente

De Nederlandse wet alsook internationale, Europese en bilaterale wet- en regelgeving die ziet op de uitwisseling van politiegegevens voorziet niet in de mogelijkheid om rechtstreeks politiegegevens te verstrekken aan andere dan bevoegde diensten. De bevoegde autoriteit/dienst waaraan verstrekt mag worden is in elke regeling die ziet op de uitwisseling van politiegegevens gedefinieerd.<sup>62</sup> Uit de Nederlandse Memorie van Toelichting bij de toepassing van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging blijkt duidelijk dat de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van bestuurlijke of bestuursrechtelijke doeleinden niet binnen de toepassing van de Richtlijn vallen.<sup>63</sup> Hierbij wordt als voorbeeld genoemd de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van een Bibob-onderzoek.<sup>64</sup> Uit deze Memorie van Toelichting blijkt echter dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) van mening is dat de burgemeester, wanneer deze gezag uitoefent over de politie in het kader van handhaving van openbare orde, wél als bevoegde autoriteit kan worden aangemerkt.<sup>65</sup>

Nederlandse politiegegevens kunnen ter beschikking worden gesteld aan bevoegde autoriteiten in andere EU-lidstaten die zijn belast met de uitvoering van de politietaak.<sup>66</sup> Een verstrekking moet gebaseerd zijn op een rechtsinstrument zoals het Benelux-politieverdrag of het Verdrag van Enschede (Nederland-Duitsland). Ondanks het feit dat de Nederlandse AP in bovengenoemde Memorie van Toelich-

ting de burgemeester in sommige situaties als bevoegde autoriteit aanmerkt blijkt dit voor grensoverschrijdende verstrekking niet zo te worden gezien. Van belang om hierbij op te merken is dat de bevinding van de AP gebaseerd is op Nederlandse burgemeesters en diens taak in de uitvoering van de politietaak. Dit is in het buitenland niet noodzakelijkerwijs op dezelfde manier geregeld. Uit gesprekken met de privacyfunctionarissen van de Nederlandse politie blijkt dat het onwenselijk en in strijd met de wet is om rechtstreeks Nederlandse politiegegevens te verstrekken aan een buitenlandse burgemeester. Hierbij wordt met name gewezen op de inbreuk die een dergelijke verstrekking maakt op de soevereiniteit. Het is onwenselijk dat het Belgische bestuur Nederlandse politie-informatie verkrijgt zonder dat de Belgische tegenhanger van de Nederlandse politie, de Belgische politie, van deze informatie op de hoogte is.

Ondanks het feit dat burgemeesters voor de uitvoering van bepaalde taken als bevoegde autoriteit - belast met de uitvoering van de politietaak- worden aangemerkt lijkt het niet mogelijk alsook onwenselijk om rechtstreeks grensoverschrijdend Nederlandse politiegegevens te verstrekken aan het buitenlands bestuur.

Een andere mogelijkheid die wordt geopperd is het Nederlandse wetsartikel dat ziet op incidentele verstrekking van politiegegevens aan derden.<sup>67</sup> Ondanks dat dit niet expliciet is omschreven in de wet blijkt uit gesprekken met de privacyfunctionarissen van de politie dat dit artikel enkel ziet op binnenlandse verstrekking van gegevens. Grensoverschrijdende verstrekking van politiegegevens is geregeld in andere afdelingen van de wet.

### 1.4.4 Verstrekking door de Nederlandse politie aan de Belgische/Duitse politie waarbij toestemming wordt gegeven voor doorverstreking aan en gebruik door het bestuur ten behoeve van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

Er zijn twee varianten denkbaar voor doorverstreking van Nederlandse politiegegevens via de Belgische/Duitse politie aan het bestuur ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit:

1. Grensoverschrijdende verstrekking politiegegevens voor politieele doeleinden waarna om toestemming wordt gevraagd om de ontvangen gegevens door te verstrekken voor andere (bestuurlijke) doeleinden
2. Verzoek om politiegegevens ten behoeve van bestuurlijke doeleinden waarbij de gegevens via de politie aan het buitenlandse bestuur worden verstrekt.

60 Model privacy protocol binnengemeentelijke gegevensdeling, p. 38.

61 Deze nota is momenteel nog in ontwikkeling en zal in de toekomst beschikbaar worden gesteld door het EURIEC.

62 Zie o.a. art. 3 onder 7 Richtlijn (EU) 2016/680 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

63 Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 9.

64 Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 9.

65 Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 24.

66 Art. 15a lid 1 jo. art. 1 onderdeel a Wet politiegegevens (Wpg).

67 Art. 19 Wpg.

**Grensoverschrijdende verstrekking van politiegegevens voor politionele doeleinden waarna om toestemming wordt gevraagd om de ontvangen gegevens door te verstrekken voor andere (bestuurlijke) doeleinden**

Deze doorverstrekkingsmogelijkheid komt meermaals terug in verschillende bestaande Europese en bilaterale wet- en regelgeving. Hierin is regelmatig een bepaling opgenomen die ziet op de doorverstrekking ten behoeve van andere doeleinden, mits de nationale wet hierin voorziet én de nationale autoriteiten hiertoe toestemming geven.<sup>68</sup> Tot 1-1-2019 was in de Nederlandse wet expliciet opgenomen voor welke doeleinden verdere verwerking mogelijk was, waaronder verdere verwerking voor andere doeleinden met instemming van de verantwoordelijke of betrokkene.<sup>69</sup> In de memorie van toelichting wordt hierover vermeld dat instemming van de betrokkene (de betreffende burger) in Nederland niet wordt gebruikt.<sup>70</sup> Er wordt niet nader toelichting voor welke ‘andere doelen’ verdere verstrekking mogelijk is. Met ingang van 1 januari 2019 is de wettekst aangepast waarbij de expliciete bepaling voor het verdere gebruik voor andere doeleinden, waaronder toestemming voor andere doelen, niet meer in de tekst is opgenomen. Dit leidt tot onduidelijkheid over de mogelijkheden voor het geven van toestemming voor verdere verstrekking voor andere doeleinden. Uit de nota van toelichting bij deze wetwijziging blijkt dat de Nederlandse wetgever niet de intentie heeft gehad om de inhoud van dit artikel te wijzigen maar enkel technische aanpassingen wilde doorvoeren.<sup>71</sup> Ook al was het niet de bedoeling van de wetgever om de strekking van het artikel aan te passen, door het verwijderen van de tekst die ziet op het geven van toestemming voor grensoverschrijdend gebruik van Nederlandse politiegegevens voor andere doeleinden, creëert de wetgever onduidelijkheid en onzekerheid. Echter, ook onder de oude wettekst is het onduidelijk of de mogelijkheid bestond om toestemming te geven voor verdere verwerking van Nederlandse politiegegevens in het buitenland voor bestuurlijke doeleinden. Dit wordt niet nader gespecificeerd in de memorie van toelichting of andere kamerstukken. Het overheersende standpunt dat blijkt uit gesprekken met privacyfunctionarissen is dat de oude wettekst (mogelijk onbedoeld) meer ruimte bood voor doorverstrekking voor andere doeleinden. Duidelijk is in ieder geval dat deze ruimte onder de huidige wet- en regelgeving ontbreekt.

Een andere mogelijkheid die wordt geopperd en in de praktijk incidenteel wordt gebruikt is het Nederlandse wetsartikel dat ziet op incidentele verstrekking van politiegegevens aan derden.<sup>72</sup> Dit artikel zou worden ingezet om na de initiële verstrekking toestemming te geven voor doorverstrekking aan het bestuur. Ondanks dat dit niet

expliciet is omschreven in de wet blijkt uit gesprekken met de privacyfunctionarissen van de Nederlandse politie dat dit artikel enkel ziet op binnenlands verstrekking van gegevens. Grensoverschrijdende verstrekking van politiegegevens is geregeld in andere afdelingen van de wet.

**Verzoek om politiegegevens ten behoeve van bestuurlijke doeleinden waarbij de gegevens via de politie aan het buitenlandse bestuur worden verstrekt**

Deze verstrekkingmogelijkheid is geïntroduceerd in het nieuwe Benelux-politieverdrag dat naar verwachting in het eerste halfjaar van 2022 in werking zal treden. In dit Verdrag is een nieuwe bepaling opgenomen die het mogelijk maakt dat politiediensten informatie uitwisselen ten behoeve van het treffen van bestuurlijke maatregelen.<sup>73</sup> Een dergelijke uitwisseling kan volgens het Verdrag plaatsvinden als het ‘nationale recht van de aangezocht Verdragsluitende Partij zich hier niet uitdrukkelijk tegen verzet’. Dit lijkt te impliceren dat een dergelijke verstrekking op grond van het Verdrag mogelijk is, ook als de nationale wetgeving hier niet expliciet in voorziet (zie ook p. 15 Memorie van Toelichting). Echter, uit de Nederlandse memorie van toelichting bij het Verdrag blijkt dat Nederlandse politiegegevens slechts zullen worden verstrekt ten behoeve van bestuurlijke maatregelen wanneer hiervoor een expliciete grondslag in het nationale of Unierecht.<sup>74</sup> Gelet op bovenstaande bevindingen onder paragraaf 1.4.4. zou dit betekenen dat het Benelux politieverdrag geen ruimte biedt voor verstrekking voor bestuurlijke doeleinden, aangezien nationale wetgeving dit niet toelaat.

Dit leidt tot veel onduidelijkheid en de prangende vraag wat deze bepaling in de praktijk betekent. Het EURIEC heeft het belang van goede uitvoering van dit artikel aangekaart bij de verschillende betrokken experts in Nederland en België. In Nederland wordt de inbreng van het EURIEC voorgelegd aan de werkgroep die betrokken is bij de implementatie van het Verdrag.

68 Benelux Politieverdrag, Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

69 Art. 5:3 lid 4 onder d Bpg (oud).

70 Stb. 2012,130, p. 27-28.

71 Stb. 2018, 496, p. 27.

72 Art. 19 Wpg.

73 Art. 4 lid 3 Benelux politieverdrag (nieuw).

74 Kamerstukken II, memorie van toelichting goedkeuring en uitvoering Benelux-politieverdrag (MvT), d.d. 17-12-2020, p. 15.

## 2 Praktische gevolgen

Het EURIEC heeft in verschillende casussen onderzocht welke praktische problemen bovengenoemde wetgeving met zich meebrengt. Zo leidt dit ertoe dat een ondernemer die in een gemeente in het ene land een restaurant heeft waar door de politie drugs wordt aangetroffen, na intrekking van de vergunning in dat ene land, een restaurant kan openen in een ander land, slechts enkele kilometers verder.

Uit bovenstaande analyse van de wetgeving blijkt dat de politiegegevens die in het ene land leiden tot het intrekken van de vergunning en mogelijk sluiting van een pand niet kunnen worden verstrekt aan of ten behoeve van de buitenlandse gemeente waar een nieuw filiaal van hetzelfde restaurant wordt geopend. Dit terwijl deze gegevens voor de buitenlandse gemeente van groot belang kunnen zijn. Dit kan namelijk in deze buitenlandse gemeente een grond zijn om de vergunning te weigeren/ in te trekken of om extra controles uit te voeren om zo te voorkomen dat de buitenlandse overheid het voortzetten van de criminele activiteiten faciliteert.

Een ander praktijkvoorbeeld waarbij bovengenoemde wetgeving tot een onwenselijke situatie leidt is wanneer de politie in de woning van een persoon in het ene land een drugslab aantreft en deze persoon in het andere land eigenaar is van bijvoorbeeld een seksclub. Ook in dit geval zou de informatie over het drugslab in de woning van deze ondernemer relevant kunnen zijn voor de buitenlandse gemeente. Het risico bestaat dat de drugs in de seksclub wordt verkocht/ gebruikt of dat de buitenlandse onderneming wordt gebruikt voor het witwassen van de opbrengsten van het drugslab. De buitenlandse gemeente waar de onderneming gevestigd is zou naar aanleiding van dergelijke informatie extra controles kunnen uitvoeren om zo facilitering van criminele activiteiten door de buitenlandse overheid te voorkomen. Op basis van de casuïstiek van het EURIEC blijkt dat de huidige wetgeving in de drie landen ertoe leidt dat het uitwisselen van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden niet mogelijk is en in de praktijk leidt tot een niet-werkbare situatie.

## 3 Conclusie

Nationale wetgeving zorgt voor belemmeringen ten aanzien van de verstrekking van politiegegevens aan het buitenlands bestuur ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het EURIEC streeft in beginsel naar het vinden van oplossingen voor een zo rechtstreeks mogelijke manier van grensoverschrijdende informatie-uitwisseling. Uit bovenstaande uitwerking blijkt dat rechtstreekse uitwisseling van politiegegevens tussen burgemeesters onderling of van de politie van het ene land naar een buitenlandse gemeente nagenoeg onmogelijk is. In de literatuur alsook in de praktijk wordt vaak gesproken over de U-bocht: verstrekking van politiegegevens door de (centrale autoriteit van de) politiedienst uit het ene land aan de (centrale autoriteit van de) politiedienst in een ander land waarna de ontvangen gegevens worden doorverstrekt aan het bestuur. Men ziet dit als de oplossing om grensoverschrijdend politiegegevens te gebruiken voor bestuurlijke doeleinden. Echter, nadere bestudering van de nationale wetgeving op basis van de casuïstiek alsook gesprekken met verschillende experts leidt tot de conclusie dat ook deze U-bocht in de praktijk niet/ onvoldoende functioneert, en derhalve geen werkbare oplossing biedt in het kader van de bestuurlijke aanpak. Ondanks het feit dat Europese en bilaterale verdragen mogelijkheden bieden om politiegegevens grensoverschrijdend uit te wisselen voor andere doeleinden, is dit nog niet/ onvoldoende doorgedrongen in de nationale wetgeving.

Hoewel in Nederland in beginsel meer mogelijkheden leken te zijn om politiegegevens te verstrekken aan/ ten behoeve van het buitenlandse bestuur, leidt de aanpassing van het Besluit Politiegegevens in 2019 voor veel onduidelijkheid. Deze rechtsonzekerheid leidt tot de situatie dat men in de praktijk zeer terughoudend is om informatie te verstrekken. Ook uit gesprekken met specialisten gegevensbescherming blijkt dat (toestemming voor) grensoverschrijdende (door)verstrekking van Nederlandse politiegegevens niet mogelijk is onder de huidige wet- en regelgeving. In België en Duitsland is überhaupt niet voorzien in de mogelijkheid tot het geven van toestemming voor het gebruik van politiegegevens voor andere doeleinden in het buitenland. Het grensoverschrijdend uitwisselen van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden vanuit België en Duitsland is derhalve niet mogelijk. Om meer duidelijkheid te scheppen en de mogelijkheden die de wetgever heeft beoogd optimaal te kunnen benutten is aanpassing van de nationale wetgeving in alle drie de landen noodzakelijk.

© 2022, EURIEC

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag zonder bronvermelding worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke andere manier zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

E: [euriec.rik.limburg@politie.nl](mailto:euriec.rik.limburg@politie.nl)

T: 088 – 1687380

W: [euriec.eu](http://euriec.eu)

P: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht