



Nota grensoverschrijdende uitwisseling strafregister-gegevens en overige gerechtelijke informatie

Ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van
georganiseerde criminaliteit



Inhoud

Algemene omschrijving	3
1 Juridisch kader	5
1.1 Internationale en Europese regelgeving	5
1.1.1 Strafregiftergegevens	5
1.1.1.1 Richtlijn gegevensbescherming door politie en justitie	5
1.1.1.2 European Criminal Records Information System (ECRIS)	6
1.1.1.3 Kaderbesluit	6
1.1.1.4 Veroordelingen niet-EU-onderdanen	7
1.1.2 Overige gerechtelijke gegevens	7
1.2 België	8
1.2.1 Strafregiftergegevens	8
1.2.1.1 Nationaal gebruik van strafregistergegevens in het kader van de bestuurlijke aanpak	8
1.2.1.2 Verstrekking van strafregistergegevens door (de burgemeester van) de Belgische gemeente aan (de burgemeester van) de Duitse/Nederlandse gemeente	8
1.2.1.3 Verstrekking door de Belgische centrale autoriteit aan de Duitse/-Nederlandse centrale autoriteit ten behoeve van het bestuur voor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (door middel van ECRIS)	9
1.2.2 Overige gerechtelijke gegevens	9
1.2.2.1 Opvragen van vonnissen	9
1.2.2.2 Lopende onderzoeken	10
1.3 Duitsland	11
1.3.1 Strafregiftergegevens	11
1.3.1.1 Nationaal gebruik van strafregistergegevens in het kader van de bestuurlijke aanpak	11
1.3.1.2 Verstrekking van strafregistergegevens door (de burgemeester van) de Duitse gemeente aan (de burgemeester van) de Belgische/Nederlandse gemeente	11
1.3.1.3 Verstrekking door de Duitse centrale autoriteit aan de Belgische/Nederlandse centrale autoriteit ten behoeve van het bestuur voor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (ook door middel van ECRIS)	11
1.3.2 Overige gerechtelijke gegevens	12
1.3.2.1 Lopende strafonderzoeken	12
1.3.2.2 Inzage van dossiers in burgerlijke procedures	12
1.4 Nederland	13
1.4.1 Strafregiftergegevens	13
1.4.1.1 Nationaal gebruik van strafregistergegevens in het kader van de bestuurlijke aanpak	13
1.4.1.2 Verstrekking van strafregistergegevens door (de burgemeester van) de Nederlandse gemeente aan (de burgemeester van) de Belgische/Duitse gemeente	14
1.4.1.3 Verstrekking door de Nederlandse centrale autoriteit aan de Belgische/Duitse centrale autoriteit ten behoeve van het bestuur voor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (door middel van ECRIS)	15
1.4.2 Overige gerechtelijke gegevens	16
2 Praktische gevolgen	18
3 Conclusie	19

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 strafregistergegevens en overige gerechtelijke uitspraken die het voor het buitenlandse bestuur van nut zouden kunnen zijn bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Om de informatiepositie van het buitenlandse bestuur te versterken is het dus wenselijk om strafregistergegevens en overige gerechtelijke uitspraken 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.

De term **strafregistergegevens** sluit aan bij Europese terminologie, in het kader van deze nota wordt hieronder verstaan: alle gegevens die justitie in België, Duitsland (NRW) en Nederland in het kader van het strafvervolgingsproces tot haar beschikking heeft en informatie over strafrechtelijke procedures en strafrechtelijke gerechtelijke uitspraken en veroordelingen.

Deze nota behelst ook de uitwisseling van **overige (niet-strafrechtelijke) gerechtelijke uitspraken**. In het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit kan er immers ook behoefte zijn aan informatie uit uitspraken van de burgerlijke of bestuurlijke rechter.

De nationale mogelijkheden tot het gebruik van strafregistergegevens en overige gerechtelijke uitspraken ten behoeve van bestuurlijke aanpak zijn niet (altijd) gelijk aan de grensoverschrijdende mogelijkheden. Vandaar dat eerst zal worden ingegaan op de nationale mogelijkheden voor informatie-uitwisseling. Vervolgens zullen deze mogelijkheden dan worden vergeleken met de mogelijkheden tot internationale informatie-uitwisseling. Wat betreft de internationale informatie-uitwisseling zijn er in het algemeen drie verschillende routes om strafregistergegevens en/of overige gerechtelijke uitspraken uit het ene land te verstrekken aan het bestuur in het andere land:

1. Verstrekking van strafregistergegevens en overige gerechtelijke uitspraken door (de burgemeester van) de ene gemeente aan (de burgemeester van) de andere buitenlandse gemeente
2. Rechtstreekse verstrekking door de autoriteiten van het ene land aan een (burgemeester van een) gemeente van een ander land
3. Verstrekking door de (centrale) autoriteit van het ene land aan de (centrale) autoriteit van het andere land ten behoeve van het bestuur voor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

In hoofdstuk 1 wordt eerst ingegaan op de internationaal- en of Europeesrechtelijke wettelijke kaders. Deze wettelijke regels bieden het kader voor een gecentraliseerde grensoverschrijdende informatie-uitwisseling door centrale autoriteiten van de lidstaten. Door deze centralisering is route twee, rechtstreekse verstrekking door de autoriteiten van het ene land aan een (burgemeester van een) gemeente van een ander land, niet meer mogelijk. Daarnaast worden de binnenlandse mogelijkheden voor uitwisseling van strafregistergegevens en overige gerechtelijke uitspraken ten behoeve van het bestuur in zowel België, Duitsland als Nederland toegelicht. Daarna wordt per land dieper ingegaan op de overige twee routes voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Vervolgens zullen de praktische gevolgen van deze juridische bevindingen nader worden besproken. Tot slot worden de belangrijkste resultaten uitgelicht in de conclusie.



1 Juridisch kader

1.1 Internationale en Europese regelgeving

1.1.1 Strafreregistergegevens

Sinds 2009 is de Europese wet- en regelgeving ten aanzien van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen lidstaten sterk verbeterd.¹ Lidstaten kunnen strafrechtelijke veroordelingen met elkaar uitwisselen door middel van het *European Criminal Records Information System (ECRIS)*. De reeds bestaande Europese wet- en regelgeving voldeed niet meer aan de huidige behoefte en uit analyse bleek dat de nationale rechterlijke instanties bij het opleggen van straffen enkel rekening hielden met informatie uit het strafregister van hun eigen land.² Men was dus niet op de hoogte van eventuele in andere lidstaten uitgesproken veroordelingen. Dit zou kunnen leiden tot een zeker gevoel van straffeloosheid zolang je maar naar een andere lidstaat zou verhuizen. Het ECRIS en bijbehorend Kaderbesluit zijn daarop tot stand gekomen met als doel dit probleem op te lossen en de onderlinge grensoverschrijdende uitwisseling van strafrechtelijke gegevens te faciliteren. Bij de uitwisseling van strafregistergegevens door middel het ECRIS dient ook de Richtlijn gegevensbescherming door politie en justitie in acht te worden genomen. Ten aanzien van de uitwisseling van strafregistergegevens van niet-EU-landen gelden afzonderlijke regels. Doordat het EURIEC slechts werkzaam is in het gebied van België, Duitsland en Nederland zal op deze afzonderlijke regels slechts kort ingegaan worden.

1.1.1.1 Richtlijn gegevensbescherming door politie en justitie

Op de verwerking van persoonsgegevens binnen de Europese Unie zijn sinds 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)³ en de Richtlijn gegevensbescherming door politie en justitie⁴ van toepassing. Op een verwerking van persoonsgegevens is (behoudens enkele specifieke uitzonderingen) altijd ofwel de Verordening ofwel de Richtlijn van toepassing.

Op de verwerking strafregistergegevens 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.⁵ 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 het recht van lidstaten gemachtigd is openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen voor de doeleinden van de Richtlijn.⁶ Onder deze definitie zou onzes inziens dus ook een gemeente kunnen vallen, 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'. Onder de bevoegde overheden in de richtlijn vallen in België 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).⁷ Verwerkingen van persoonsgegevens door gemeenten in het kader van de bestuurlijke aanpak zullen in België dus onder de Verordening Gegevensbescherming vallen en niet onder de richtlijn.

In Duitsland hebben de wetgevers van de deelstaten, afzonderlijk van elkaar de Richtlijn omgezet via de bepalingen van de politiewet. De wetgever in Noordrijn-Westfalen zette de Richtlijn bijvoorbeeld ook om en heeft de diensten van de gemeenten die een openbare-orde taak hebben als bevoegde autoriteiten aangeduid.⁸ Hierdoor zullen gemeentelijke diensten die bevoegd zijn voor de openbare orde, indien ze handelen over de vervolging en bestraffing van administratieve inbreuken en de tenuitvoerlegging van sancties betreft, onder de werkingssfeer van de Richtlijn vallen.⁹ Ten slotte zijn de bepalingen van de gegevensbeschermingswet die is aangenomen ter uitvoering van de JBZ-richtlijn, ook van toepassing op de rechtbanken in strafzaken en op de openbaar ministeries met betrekking tot hun taken op het gebied van het onderzoek en de bestrijding van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van vonnissen.

1 Met invoering van het Kaderbesluit 2009/315/JBZ en het Besluit betreffende de oprichting van het Europees Strafreregister Informatiesysteem.
2 COM(2005)690.
3 Verordening (EU) 2016/679.
4 Richtlijn (EU) 2016/680.

5 Art. 1 Richtlijn (EU) 2016/680.
6 Overweging 11 Richtlijn (EU) 2016/680.
7 Art. 26, 7° Wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.
8 § 24 I OBG NRW.
9 § 24 II OBG NRW.

De Nederlandse wetgever heeft bij de implementatie van de richtlijn beoogd zoveel mogelijk te voorkomen dat instanties met verschillende verwerkingsregimes worden geconfronteerd.¹⁰ De richtlijn is van toepassing op gegevensverwerking door instanties zoals de politie en het Openbaar Ministerie. De verwerking van persoonsgegevens met het oog op doeleinden zoals inzet van bestuurlijke bevoegdheden valt niet onder de richtlijn maar onder de verordening.¹¹ De richtlijn is volgens de Nederlandse wetgever enkel van toepassing in kader van strafrechtspleging. Op verwerking van persoonsgegevens met het oog op andere vormen van handhaving, zoals door middel van het bestuursrecht, is de verordening dus van toepassing.¹²

1.1.1.2 European Criminal Records Information System (ECRIS)

Het ECRIS is een gedecentraliseerd informatie-technologiesysteem dat gebaseerd is op de strafregisterdatabanken in de lidstaten.¹³ Door middel van elektronische bevraging van ECRIS wordt duidelijk of over een bepaalde EU burger, gegevens in het (buitenlandse) strafregister aanwezig zijn.¹⁴ Centrale autoriteiten hebben dus geen rechtstreekse toegang in elkaars strafregisters maar kunnen door middel van ECRIS, informatieverzoeken versturen naar de centrale autoriteit van de andere lidstaat en met gebruik van een standaardformulier gegevens uit het nationale strafregister uitwisselen.¹⁵ Nadere regels voor de uitwisseling van gegevens via het ECRIS zijn opgenomen in het hieronder omschreven Kaderbesluit.

1.1.1.3 Kaderbesluit

ECRIS is sinds april 2012 in werking getreden. Sindsdien verloopt de onderlinge uitwisseling van gegevens tussen EU-lidstaten op grond van het Kaderbesluit alleen nog langs geautomatiseerde weg. De centrale autoriteiten zullen dus geen strafregistergegevens rechtstreeks verstrekken aan lokale autoriteiten maar altijd via ECRIS aan de centrale autoriteit van het andere land.

Het Kaderbesluit heeft als doel de regelingen vast te stellen volgens welke de lidstaat waar een onderdaan van een andere lidstaat is veroordeeld, de gegevens over deze veroordeling ambtshalve meedeelt aan de lidstaat waarvan de veroordeelde de nationaliteit heeft.¹⁶ Verder stelt dit Kaderbesluit voorwaarden ten aanzien van het verstrekken van gegevens over veroordelingen door de lidstaat van

nationaliteit aan een andere lidstaat naar aanleiding van een verzoek door deze andere lidstaat.¹⁷ Wanneer een dergelijk verzoek wordt gedaan voor een ander doel dan een strafrechtelijke procedure wordt overeenkomstig het nationale recht beslist of deze gegevens worden verstrekt.¹⁸ Daarnaast dient op grond van dit Kaderbesluit iedere lidstaat een centrale autoriteit aan te wijzen.¹⁹ Deze centrale autoriteit verzorgt voor de lidstaat de uitwisseling van gegevens uit het strafregister met andere lidstaten.

Kennisgeving lidstaat van nationaliteit

De lidstaat van veroordeling is verplicht om de centrale autoriteit van de lidstaat waarvan de veroordeelde onderdaan is, zo spoedig mogelijk alle relevante en onherroepelijke veroordelingen mede te delen die op zijn grondgebied tegen de betrokkene zijn uitgesproken.²⁰ Een dergelijke verstrekking geschiedt standaard via ECRIS.²¹ Indien bijvoorbeeld een Nederlander veroordeeld wordt in België dan dient de Belgische centrale autoriteit, de Nederlandse centrale autoriteit hiervan op de hoogte te stellen. Op die manier beschikken lidstaten over het volledige strafrechtelijke beeld van hun onderdanen. De ontvangende centrale autoriteit kan vervolgens verzoeken om een afschrift van de veroordeling en de daaropvolgende maatregelen, alsook andere informatie die men nodig heeft om te beoordelen of maatregelen in de woonstaat toegepast kunnen worden.²²

Gegevensverstrekking op verzoek

Het ECRIS zorgt ervoor dat informatie over veroordelingen kan worden uitgewisseld tussen EU lidstaten op een uniforme en snelle manier. Lidstaten kunnen via ECRIS verzoeken om strafregistergegevens uit andere lidstaten. Een dergelijk verzoek gebeurt niet enkel in het kader van een strafrechtelijke procedure tegen een persoon maar kan ook gedaan worden voor andere doeleinden, zoals met het oog op een doeltreffende bestuurlijke aanpak.²³ Zo kan de informatie gebruikt worden voor vergunningaanvragen, migratieaanvragen, publieke aanbestedingen, etc. Indien een verzoek gedaan wordt voor ander doel dan een strafrechtelijke procedure wordt overeenkomstig het nationale recht beslist of deze gegevens al dan niet worden verstrekt.²⁴

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 4. (MvT).

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 8-9 (MvT).

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 4 (MvT).

¹³ Art. 3, lid 1 Besluit 2009/316/JBZ.

¹⁴ Stb. 2012, 130, p. 16.

¹⁵ Art. 1 jo. 3 Besluit 2009/316/JBZ.

¹⁶ Art. 1 sub a Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

¹⁷ Art. 1 sub b Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

¹⁸ Art. 7 lid 2 Kaderbesluit 2009/315/JBZ; Met uitzondering van de screening voor het werken met kinderen. In dat geval is de aangezochte EU-lidstaat (de lidstaat van nationaliteit) verplicht om het verzoek te beantwoorden.

¹⁹ Art. 3, lid 1 Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

²⁰ Art. 4 lid 2 Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

²¹ Art. 4 Besluit 2009/316/JBZ.

²² Art. 4 lid 4 Kaderbesluit 2009/315/JBZ

²³ Art. 6, lid 1 Kaderbesluit 2009/315/JBZ

²⁴ Art. 7, lid 2 Kaderbesluit 2009/315/JBZ

1.1.1.4 Veroordelingen niet-EU-onderdanen

Het Kaderbesluit leidt niet per definitie tot wijzigingen ten aanzien van de uitwisseling van strafregistergegevens over onderdanen van derde landen en staatlozen.²⁵ Het is voorts nog onmogelijk om strafregistergegevens via het ECRIS op te vragen in een andere lidstaat wanneer deze gegevens betrekking hebben op een niet-EU-onderdaan. Uitwisseling van dergelijke gegevens verloopt via een rechtshulpverzoek.^{26, 27}

Er wordt momenteel gewerkt aan een uitbreiding van ECRIS: ECRIS-TCN²⁸. Volgens de voorgenomen planning zou deze database in 2023 operationeel worden.²⁹ Deze uitbreiding stelt lidstaten in staat beter te achterhalen in welke andere lidstaat een derdelander onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf.³⁰ Vervolgens kan een verzoek worden gedaan om informatie over deze onherroepelijke veroordeling, waarna de aangezochte lidstaat dit verzoek conform nationaal recht zal beoordelen.³¹ Op die manier zullen Europese lidstaten ook toegang hebben tot informatie van derdelanders in de Europese Unie.

1.1.2 Overige gerechtelijke gegevens

Er zijn verschillende internationale en Europeesrechtelijke instrumenten die voorwaarden stellen ten aanzien van de openbaarheid van gerechtelijke uitspraken, waaronder het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)³² en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)³³. Uit deze verdragen volgt dat een uitspraak in het openbaar dient te worden gedaan, of dat de uitspraak openbaar gemaakt dient te worden in een publiek toegankelijk register.³⁴ Er zijn enkele uitzonderingen mogelijk op deze openbaarheidseis, zoals wanneer er sprake is van minderjarige kinderen. Deze instrumenten zien op een openbare uitspraak van de rechterlijke beslissingen en niet specifiek op de verstrekking van uitspraken aan niet-procespartijen. Verder worden in deze instrumenten geen regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop openbaarmaking dient te geschieden. Zo is er geen duidelijke lijn met betrekking tot het anonimiseren van de (persoons)gegevens

van procespartijen.³⁵ Hoe wordt omgegaan met de verstrekking van gerechtelijke uitspraken aan niet-procespartijen en in hoeverre de uitspraken worden geanonimiseerd, is grotendeels afhankelijk van de nationale wetgeving en wordt dan ook per land in onderstaande paragrafen besproken.

25 Art. 7, lid 4 Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

26 Art. 7, lid 4 Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

27 Art. 13 Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

28 Verordening 2019/816 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees Strafregisterinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening 2018/1726.

29 Blijkt uit e-mailcontact d.d. 22-6-2020 met eu-LISA.

30 Kamerstukken II 2017/18, 22 112, nr. 2603, p. 6-7.

31 Kamerstukken II 2017/18, 22 112, nr. 2603, p. 6-7.

32 Art. 14 IVBPR.

33 Art. 6 EVRM.

34 THOMAS, E., *Lexplicatie, commentaar op art. 6 EVRM, 1998.*

35 THOMAS, E., *Lexplicatie, commentaar op art. 6 EVRM, 1998.*

1.2 België

Informatie over definitieve veroordelingen en straffen is in België opgenomen in het Centraal Strafreregister. Voor 2009 hield iedere gemeente in België een gemeentelijk strafregister van zijn bewoners. Sinds de wet van 31 juli 2009 werden deze gemeentelijke strafregisters echter geleidelijk aan opgenomen in het Centraal Strafreregister en sinds 2018 zijn de gemeentelijke strafregisters volledig vervangen door het Centraal Strafreregister.

Het doel van dit Centraal Strafreregister is onder meer om de geregistreerde gegevens mede te delen aan de administratieve overheden voor wie deze informatie noodzakelijk is voor de toepassing van wettelijke bepalingen.³⁶ Daarnaast dient het Centraal Strafreregister ook om de gegevens mede te delen aan buitenlandse overheden in de gevallen omschreven in internationale overeenkomsten of een regel van afgeleid EU-recht waaraan België is gebonden.³⁷ Eerst zal het nationaal gebruik van strafregistergegevens besproken worden waarna de mogelijkheden besproken worden om strafregistergegevens ook internationaal uit te wisselen met Nederlandse en Duitse overheden. Tenslotte zullen ook de mogelijkheden voor de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling wat betreft overige gerechtelijke gegevens onderzocht worden.

1.2.1 Strafreregistergegevens

1.2.1.1 Nationaal gebruik van strafregistergegevens in het kader van de bestuurlijke aanpak

In België verkregen bepaalde openbare overheden een rechtstreekse toegang tot het Centraal Strafreregister terwijl andere openbare overheden slechts een onrechtstreekse toegang hebben. De diensten die geen rechtstreekse toegang hebben, dienen in de meeste gevallen via de betrokkene zelf gegevens op te vragen.³⁸

Voorbeelden van openbare overheden die een rechtstreekse toegang tot het Centraal Strafreregister verkregen zijn onder meer de magistraten van het openbaar ministerie, de onderzoeksrechter en de politie. Daarnaast hebben ook bepaalde andere autoriteiten rechtstreekse toegang tot het Centraal Strafreregister zoals de verantwoordelijke dienst voor de nationalisering en de leidinggevende ambtenaar van het Selectiebureau van de federale overheid.³⁹

Belgische lokale besturen zijn dus niet opgenomen in de lijst met openbare besturen die een rechtstreekse toegang hebben tot het strafregister. Hierdoor hebben gemeenten in België geen rechtstreekse toegang tot gegevens uit het Centraal Strafreregister maar slechts een indirecte toegang. Ze kunnen op twee manieren informatie verkrijgen. De eerste manier is via de betrokkene. Indien een betrokkene bijvoorbeeld een restaurant wilt uitbaten in België, dan dient die persoon een uittreksel uit het strafregister voor te leggen aan de gemeente. Indien uit dit uittreksel blijkt dat de betrokkene veroordeeld is voor bepaalde feiten, dan kan de vergunning geweigerd worden.⁴⁰

Desondanks spelen de gemeenten wel een rol bij de aflevering van gegevens uit het strafregister. De betrokkene dient immers een afschrift aan te vragen bij de gemeente waar hij is ingeschreven. In dit verband kan het dus wel zijn dat bepaalde medewerkers van de gemeente die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van dergelijke afschriften, in contact komen met strafregistergegevens. Dankzij de informatisering is het momenteel als inwoner van verscheidene Belgische gemeenten, mogelijk om een afschrift uit het strafregister ook online aan te vragen.

De tweede manier waarop gemeenten informatie kunnen verkrijgen is via de politie. De politiediensten hebben toegang tot het Centraal Strafreregister onder meer met het oog om hen in staat stellen om een weloverwogen en onderbouwd advies te kunnen verstrekken aan de administratieve overheden (zoals de burgemeester). Gegevens uit het strafregister kunnen wat dit betreft onder meer gebruikt worden in adviezen over exploitatievergunningen, organisaties van evenementen en de voorlopige sluiting van een inrichting.⁴¹ Hierdoor zullen Belgische gemeenten onder andere bij de toekenning van exploitatievergunningen en de organisatie van evenementen kunnen beschikken over een advies dat mede gebaseerd wordt op informatie uit het strafregister via de politiediensten. Dit advies is een advies om al dan niet een vergunning te verlenen en zal dus niet per definitie uitdrukkelijke informatie uit het strafregister bevatten.

1.2.1.2 Verstrekking van strafregistergegevens door (de burgemeester van) de Belgische gemeente aan (de burgemeester van) de Duitse/Nederlandse gemeente

Zoals hierboven besproken hebben Belgische gemeenten slechts op onrechtstreekse wijze toegang tot gegevens uit het strafregister. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor Belgi-

³⁶ Art. 598, 2° Sv.

³⁷ Art. 598, 4° Sv., art. 8 Wet betreffende het Centraal Strafreregister van 8 augustus 1997.

³⁸ Art. 593 en 594 Sv.

³⁹ KB van 19 juli 2001 betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafreregister.

⁴⁰ RvS, 20 juli 2012, nr. 220-35.

⁴¹ Art. 589, tweede lid, 1°/1 Sv; Wetsvoorstel houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie en modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken, Parl. St. Kamer 2019-2020, nr. 3549.

sche gemeenten, om gegevens uit het strafregister over te maken aan buitenlandse gemeenten ook beperkt.

Voor de verstrekking van een uittreksel uit het Centraal Strafregister aan andere (buitenlandse) gemeenten door een Belgische gemeente, in het kader van de bestuurlijke aanpak, ontbreekt een (inter)nationaalrechtelijke grond. Daarnaast zijn de personen die in de uitoefening van hun ambt meewerken aan het verzamelen of het verwerken van de gegevens die opgenomen worden in het Centraal Strafregister, zoals bijvoorbeeld gemeenteambtenaren, gebonden door het beroepsgeheim.⁴² Hierdoor zullen deze personen de informatie waarover zij beschikken, niet door verstrekken, behalve als zij geroepen worden om in rechte of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te dienen te leggen of als de wet hen daartoe verplicht. Tevens moeten deze personen verhinderen dat de gegevens meegedeeld worden aan personen die geen machtiging hebben om kennis van die gegevens te nemen.

Omwillen van deze redenen zullen gemeenteambtenaren de strafregistergegevens waar zij over beschikken, niet mogen mededelen aan derden of aan buitenlandse overheden. Wel zouden buitenlandse overheden en gemeenten de vergunning-aanvrager kunnen verzoeken om een uittreksel uit het Belgisch strafregister voor te leggen. Iedere Belgische burger kan immers bij de gemeente waar hij/zij is ingeschreven, een uittreksel uit het strafregister aanvragen.⁴³ Mocht de persoon in het verleden in België woonachtig zijn geweest maar momenteel geen vast adres meer in België hebben, dan dient de persoon het uittreksel op te vragen bij de dienst Strafregister van de Federale Overheidsdienst Justitie.⁴⁴ De andere mogelijkheid is om via een aanvraag bij de centrale autoriteit in Nederland of Duitsland, een uitvraag te starten via ECRIS, zie hiervoor paragraaf 1.2.4.

1.2.1.3 Verstrekking door de Belgische centrale autoriteit aan de Duitse/Nederlandse centrale autoriteit ten behoeve van het bestuur voor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (door middel van ECRIS)

De uitreiking van uittreksels uit het strafregister aan buitenlandse overheden gebeurt in de gevallen omschreven in internationale overeenkomsten.⁴⁵ Het recht van de Europese Unie biedt de lidstaten de mogelijkheid om strafrechtelijke veroordelingen van EU-onderdanen onderling uit te wisselen

via het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS). Informatie over strafrechtelijke veroordelingen kan via dit systeem ook uitgewisseld worden indien de informatie zou dienen voor andere dan strafrechtelijke doeleinden.⁴⁶ De voorwaarde hiervoor is dat het verzoek in overeenstemming dient te zijn met het nationaal recht van de verstrekking lidstaat (in casu België). In het algemeen kan gesteld worden dat indien er geen grondslag bestaat in het Belgische recht voor de verstrekking van justitiële gegevens aan nationale autoriteiten voor een bepaald doeleinde, er ook niet geantwoord kan worden aan de verzoekende EU-lidstaat voor dit doeleinde.

Het Belgische recht voorziet echter geen bepaling die het mogelijk maakt voor gemeenten om op een rechtstreekse manier strafregistergegevens raad te plegen. Hierdoor zullen buitenlandse gemeenten via ECRIS in beginsel geen toegang krijgen tot gegevens uit het Belgische strafregister. Om dergelijke uitwisseling in de toekomst mogelijk te maken, dient een bepaling in de Belgische wetgeving opgenomen te worden die het mogelijk maakt voor Belgische gemeenten om rechtstreekse toegang te krijgen tot strafregistergegevens.

1.2.2 Overige gerechtelijke gegevens

1.2.2.1 Opvragen van vonnissen

Strikt juridisch gezien is de terechtzitting en de bekendmaking voor de vonnisgerechten in België openbaar.⁴⁷ De bedoeling hiervan is de burgers een betere toegang te geven tot de inhoud van de beslissingen en de interpretatie die rechters geven aan de van kracht zijnde reglementering. Het doel van de openbaarmaking is om eenieder op de hoogte te brengen van de Belgische rechtspraak. De meeste uitspraken van de hogere rechtbanken worden dan ook openbaar gemaakt in de database Juportal.⁴⁸ Lagere rechtspraak wordt echter slechts zelden gepubliceerd.

Toch kan dit beginsel van openbaarheid van vonnissen in conflict komen met het recht op de eerbiediging van het privéleven.⁴⁹ Daarom is het als derde (partij die niet rechtstreeks betrokkene is bij een juridisch geschil) niet mogelijk om een afschrift van een vonnis te krijgen bij bepaalde rechtbanken. Bij strafrechtbanken is bijvoorbeeld de goedkeuring van het Openbaar Ministerie vereist om een afschrift van het vonnis te verkrijgen. Daarnaast zal het door de strikte anonimiseringsvoorschriften niet mogelijk zijn om een rechtbank te verzoeken om een overzicht te krijgen van alle veroordelingen van een bepaalde persoon. Men dient

⁴² Art. 458 Sw.

⁴³ Zie voor een nadere uitleg hierover de EURIEC-folder 'op te vragen documenten door vergunning-aanvragers'.

⁴⁴ Omzendbrief nr. 264: aansluiting van de gemeenten op het Centraal Strafregister.

⁴⁵ Art. 597 Sv.; Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten.

⁴⁶ Art. 9, Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

⁴⁷ Art. 148 en 149 GW.

⁴⁸ <https://juportal.be/home/welkom>.

⁴⁹ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, advies nr. 07/96 van 22 april 1996.

dus reeds concrete informatie te hebben over een zaak, zoals bijvoorbeeld het nummer van de zaak, vooraleer men informatie kan ontvangen over die zaak.

Daarnaast wordt met het oog op de bescherming van persoonsgegevens aangeraden om de regel te hanteren dat de identiteit van de partijen zoveel mogelijk moet worden weggelaten.⁵⁰ Alle gegevens in vonnissen die online verschijnen in bijvoorbeeld officiële databanken, dienen dus idealiter anoniem gemaakt te worden.⁵¹

1.2.2.2 Lopende onderzoeken

In beginsel is zowel het opsporingsonderzoek⁵² als het gerechtelijk onderzoek⁵³ geheim, behoudens de wettelijke uitzonderingen. Voor zover bestuurlijke overheden geen partij zijn in de strafprocedure, zullen zij in principe dan ook geen toegang hebben tot het strafdossier. In bepaalde gevallen kunnen Belgische gemeenten echter toch een machtiging tot inzage/afschrift van het strafdossier verkrijgen.⁵⁴ In een omzendbrief van het College van Procureurs-Generaal bleek immers dat de gemeenten, zelfs als ze geen rechtstreeks belanghebbende zijn in een dossier, verzoeken kunnen indienen bij het Openbaar Ministerie om inzage te verkrijgen van het dossier of er een afschrift van te verkrijgen.⁵⁵ Deze bepaling wordt ook gebruikt in het kader van bestuurlijke aanpak voor Belgische gemeenten. Belangrijk hierbij is dat het geen recht is voor een gemeente om een afschrift te verkrijgen. De beslissing of dergelijk afschrift kan worden verstrekt zal afhankelijk zijn van de inschatting van de procureur. De vraag is nu echter of dergelijke informatie ook gedeeld zou kunnen worden met buitenlandse gemeenten.

Ons inziens bieden deze bepalingen ook bepaalde mogelijkheden voor het verkrijgen van een afschrift van het strafdossier als buitenlandse gemeente. In het verleden werd dergelijke informatie ook al succesvol gedeeld.⁵⁶ Het EURIEC legde deze vraag voor aan het Parket-Generaal van Antwerpen en is nog in afwachting van een officieel antwoord. De KU Leuven onderstreept het standpunt van het EURIEC hierin.

50 *Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, advies nr. 42/97 van 23 december 1997.*

51 *Art. 2, eerste lid van de wet van 10 augustus 2005 tot oprichting van het informatiesysteem Phenix.*

52 *Artikel 28quinquies §1, lid 1 Sv.*

53 *Artikel 57 §1, lid 1 Sv.*

54 *Omzendbrief nr. 6/2018 van het College van Procureurs-Generaal bij de hoven van beroep: 'de machtiging tot inzage van het strafdossier of tot het verkrijgen van een afschrift ervan.*

55 *Op basis van art. 21 Sv.*

56 *Begeleidende brief van de procureur-generaal van 28 november 2011.*

1.3 Duitsland

In Duitsland wordt met de term strafregistergegevens bedoeld, de vermelding van specifieke veroordelingen van een bepaalde persoon in het federale centrale register. Over dit register en de mogelijkheden om informatie uit het strafregister grensoverschrijdend te delen, wordt in de volgende alinea's meer uitleg gegeven. Vervolgens wordt een overzicht gegeven andere informatiemogelijkheden met betrekking tot strafrechtelijke en civielrechtelijke gegevens in rechtbanken.

1.3.1 Strafregistergegevens

1.3.1.1 Nationaal gebruik van strafregistergegevens in het kader van de bestuurlijke aanpak

Alleen bepaalde autoriteiten hebben onbeperkt toegang tot het federale centrale register, dat belast is met de afgifte van een uittreksel uit het strafregister. Naast rechtbanken en parketten gaat het ook om diensten die bepaalde vergunningen kunnen verlenen zoals vergunningen in de bewakingssector, jachtvergunningen, vergunningen voor explosieven en wapens of de vergunning voor het houden van een gevaarlijke hond.⁵⁷ Diensten die onbeperkte toegang hebben, kunnen daarnaast ook toegang krijgen tot informatie die niet of niet langer in een verklaring van goed gedrag is opgenomen.⁵⁸ Informatie die overeenkomstig deze grondslagen wordt verstrekt, mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij werd opgevraagd.⁵⁹

In beginsel hebben andere autoriteiten enkel de mogelijkheid om een verklaring omtrent het gedrag te vragen, voor zover zij de verklaring nodig hebben voor de uitoefening van hun soevereine taken en het verzoek aan de persoon zelf om een verklaring omtrent het gedrag over te leggen geen resultaat oplevert of niet wenselijk is.⁶⁰ Zo kunnen Duitse gemeenten een verklaring van goed gedrag aanvragen, bijvoorbeeld als toezichthoudende autoriteiten voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van een handelaar, mits het verzoek aan de handelaar om een dergelijke verklaring van goed gedrag aan te vragen zonder resultaat blijft of niet wenselijk is.

Voor het door verstrekken van deze gegevens moet rekening gehouden worden met enkele belangrijke principes zoals het doelbindingsbeginsel van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.⁶¹ Bovendien vormt volgens de vaste rechtspraak van het Duitse Grondwettelijk Hof, elke door-

gifte van persoonsgegevens een zelfstandige aantasting van de grondrechten en vereist zij derhalve een eigen rechtsgrondslag voor de doorgifte.⁶² Hoe meer het doel van de gevraagde verwerking van de gegevens door de gemeente verschilt van het oorspronkelijke doel van de verwerking van de gevraagde gegevens, hoe problematischer de verwerking door de gemeente. Bij gebrek aan een rechtsgrondslag voor de openbaarmaking moet de doorgifte bijgevolg worden stopgezet.

1.3.1.2 Verstrekking van strafregistergegevens door (de burgemeester van) de Duitse gemeente aan (de burgemeester van) de Belgische/Nederlandse gemeente

Bovengenoemde beginselen voor binnenlandse gegevensverwerking en met name gegevensoverdracht voorzien ook in normen voor de overdracht van Duitse justitiële gegevens die in het bezit zijn van een Duitse gemeente aan Belgische of Nederlandse gemeenten. Het Duitse recht bevat geen machtigingsgrondslag die de doorverstrekking van dergelijke gegevens aan buitenlandse gemeenten uitdrukkelijk toestaat. Al met al ontbreekt het hier aan machtigingsgrondslagen die doorgifte mogelijk maken. Bovendien staat ook het beginsel van doelbinding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming de openbaarmaking in de weg. Veranderingen van doel zijn hier slechts in beperkte mate mogelijk.⁶³

Tenslotte mogen bij de verstrekking van informatie, de nationale voorschriften niet worden omzeild. Deze nationale voorschriften bepalen dat gegevens enkel door verstrekt kunnen worden met toestemming van het Federaal Bureau voor Justitie, de rechtbanken of de parketten.

Als gevolg van deze juridische obstakels is een dergelijke overdracht in het algemeen niet mogelijk.

1.3.1.3 Verstrekking door de Duitse centrale autoriteit aan de Belgische/Nederlandse centrale autoriteit ten behoeve van het bestuur voor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (ook door middel van ECRIS)

Het recht van de Europese Unie biedt de lidstaten de mogelijkheid om strafrechtelijke veroordelingen van EU-onderdanen onderling uit te wisselen via het Europees Strafrecht Informatiesysteem (ECRIS) (zie hierboven over de grondslag van het recht van de Unie).⁶⁴

57 § 41 I Nr. 1,9 Strafregisterwet.

58 § 41 I Strafregisterwet.

59 § 41 III 3 Strafregisterwet.

60 § 31 I 1 Strafregisterwet.

61 Artt. 5 I Nr. b), 6 IV RGPD.

62 BVerfG, *Vonnis van de eerste senaat van 19 mei 2020*, - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 212 f.

63 Art. 6 IV RGPD.

64 *Kaderbesluit van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisselingen van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten.*

Naast de reguliere informatie van de respectieve griffies in de Europese Unie over veroordelingen van onderdanen van andere lidstaten, kan voor andere doelen ook een formeel verzoek worden ingediend bij het *Bundesamt für Justiz*. Dit orgaan is de bevoegde autoriteit wat betreft het verstrekken en ontvangen van informatie via ECRIS. Indien de informatie voor een ander doel dan een strafrechtelijke procedure wordt opgevraagd, zoals in het kader van bestuurlijke aanpak, zal de aangezochte nationale autoriteit binnen 20 dagen op het verzoek antwoorden en een beslissing nemen overeenkomstig de nationale wetgeving.⁶⁵ Dit wil dus zeggen dat een buitenlandse autoriteit via ECRIS ook kan trachten een uittreksel uit het strafregister te verkrijgen indien blijkt dat zo een uittreksel aan een subject zelf vragen, niet wenselijk is.

1.3.2 Overige gerechtelijke gegevens

Daarnaast kan het voor een buitenlandse gemeente nuttig zijn om de tekst van een bepaald vonnis of een bepaalde gerechtelijke beslissing in te kunnen zien. Volgens vaste rechtspraak van het *Bundesverfassungsgericht*⁶⁶, het *Bundesverwaltungsgericht*⁶⁷ en het *Bundesgerichtshof* voor burgerlijke zaken⁶⁸ kan een niet bij de procedure betrokken derde, in beginsel recht hebben op inzage van een voor publicatie vatbare beslissing waarover in een openbare procedure is beraadslaagd. Ter bescherming van het recht van bescherming van persoonsgegevens van de betrokken personen worden de vonnissen die kunnen worden ingezien, in principe evenwel geanonimiseerd. Toch kunnen ook niet-geanonimiseerde vonnissen worden ingezien indien de verzoeker een rechtmatig belang voor inzage aantoonst.⁶⁹

De juridische situatie is echter anders op het gebied van strafvonnissen. In dit verband is het *Bundesgerichtshof* van mening dat de openbaarmaking van zelfs anoniem gemaakte vonnissen alleen mogelijk is volgens de strikte vereisten van het wetboek van strafvordering in het kader van het aantonen van een bijzonder juridisch belang.⁷⁰ Dit sluit een verzoek om een geanonimiseerd afschrift van een strafvonnis niet uit, maar vermindert niettemin de kans op succes ervan.

1.3.2.1 Lopende strafonderzoeken

Personen die een rechtmatig belang kunnen aantonen, kunnen inzage verkrijgen in een strafdossier.⁷¹ Ook een buitenlands bestuur kan dus in bepaalde gevallen inzage verkrijgen, bijvoorbeeld wanneer de betrokken gemeente zelf het slachtoffer is van hetzelfde of een soortgelijk strafbaar feit dat door de veroordeelde is gepleegd en de informatie nodig is om haar eigen vorderingen, zoals civiele vorderingen, kracht bij te zetten. Daarentegen is het voeren van een vergunningsprocedure met de betrokkene als aanvrager of anderszins betrokkene op zich niet voldoende om een rechtmatig belang aan te tonen.

Daarnaast mag het rechtmatige belang slechts worden aangevoerd op basis van een prognose, hetgeen betekent dat de verzoeker op basis van bepaalde indicaties moet kunnen verwachten dat hij in het dossier gegevens zal aantreffen die zijn belang kunnen dienen.⁷² Concrete gegevens uit het dossier behoeven daarentegen niet te worden genoemd, aangezien de verzoeker naar gelang van zijn kennis slechts kan veronderstellen welke gegevens het dossier bevat. In het geval van een rechtmatig belang vindt een afweging plaats met het recht op privacy van de veroordeelde. Afhankelijk van het gewicht van het belang van de betrokkene en de geheimhouding, kunnen ook bepaalde delen van het strafdossier worden weggelaten.

1.3.2.2 Inzage van dossiers in burgerlijke procedures

Voor inzage in dossiers in burgerlijke procedures door partijen die niet bij de civiele procedure zijn betrokken, is hetzij de toestemming van de partijen bij het geschil vereist, hetzij het aantonen van een wettelijk belang.⁷³ Er is sprake van een wettelijk belang indien de rechten van de verzoeker kunnen worden aangetast door de inhoud van het dossier, bijvoorbeeld indien de verzoeker zelf een burgerlijke vordering zou kunnen hebben tegen een van de partijen.⁷⁴

Ook hier wordt het respectieve belang afgewogen tegen de vertrouwelijkheidsbelangen van de partijen, hetgeen kan leiden tot het gedeeltelijk anonimiseren van de dossiers. In principe omvat de inzage, enkel een fysieke inzage. Op verzoek kunnen in uitzonderlijke gevallen echter ook kopieën en uittreksels worden toegestaan.⁷⁵

65 https://www.bundesjustizamt.de/behoerden/Home/Registernetzung/Registernetzung_node.html.

66 BVerfG, *Vonnissen van de 3de Kamer van de Eerste Senaat van 14 September 2015* – 1 BvR 857/15, NJW 2015, 3708, Rn. 16.

67 BVerwG, *Vonnissen van 26.02.1997* - 6 C 3/96, NJW 1997, 2694, 1. Ls.

68 BGH, *Vonnissen van 5.4.2017* – IV AR(VZ) 2/16, NJW 2017, 1819, 1819 f.

69 § 475 StPO: „berechtigtes Interesse“, § 299 II ZPO: „rechtliches Interesse“.

70 BGH, *Besluit van de 5e Strafrechtelijke Senaat van 20.6.2018* – 5 AR (Vs) 112/17, ZD 2019, 31, 32.

71 MüKoStPO/Singelstein, 1. Aufl. 2019, § 475 StPO, Rn. 16.

72 MüKoStPO/Singelstein, 1. Aufl. 2019, § 475 StPO, Rn. 18.

73 § 299 II ZPO.

74 MüKoZPO/Prütting, 6. Aufl. 2020, § 299 ZPO, Rn. 21.

75 MüKoZPO/Prütting, 6. Aufl. 2020, § 299 ZPO, Rn. 26.

1.4 Nederland

Wat in de Algemene omschrijving is omschreven als **strafregistergegevens** wordt in Nederland aangeduid als justitiële en strafvorderlijke gegevens. Voor de eenduidigheid in dit document wordt hierna gesproken van strafregistergegevens. De justitiële gegevens worden in de Justitieel Documentatie (JD) geregistreerd.⁷⁶ Anders dan voor strafregistergegevens bestaat voor **overige gerechtelijke gegevens** geen centrale instantie en algemene wetgeving die voorziet in de verstrekking van deze gegevens. Ten aanzien van overige gerechtelijke gegevens wordt in Nederland ook geen onderscheid gemaakt tussen Nederlandse of buitenlandse bestuursorganen. De onderverdeling in verstrekkingmogelijkheden is ten aanzien van strafregistergegevens dan ook uitgebreider dan voor overige gerechtelijke gegevens.

1.4.1 Strafregergegevens

Bij wet is bepaald wie toegang heeft tot welke strafregistergegevens en voor welk expliciet doel.^{77,78} Of de verstrekking van strafregistergegevens in een specifieke situatie mogelijk is, kan afhankelijk zijn van de strafmaat. In dit document wordt enkel uitgewerkt in welke gevallen verstrekking mogelijk is. Meer informatie over welke specifieke informatie verstrekt mag worden, in het geval van welke strafmaat, en welke aanvullende voorwaarden worden gesteld, kan worden teruggevonden in de wet. Het voert te ver om hier in dit document uitvoerig op in te gaan.

Zowel in nationale als in grensoverschrijdende gevallen geldt dat er geen verplichting bestaat voor Nederlandse Justitie om strafvorderlijke gegevens te verstrekken aan derden.⁷⁹ Een verzoeker heeft dus geen recht op ontvangst van de gevraagde gegevens. Het Openbaar Ministerie (OM) kan zowel op eigen initiatief als op verzoek informatie verstrekken voor andere dan strafrechtelijke doeleinden.⁸⁰ Hierbij zal altijd een afweging plaatsvinden waarbij rekening wordt gehouden met o.a. subsidiariteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid.⁸¹ Van belang is verder dat de ontvanger een grondslag heeft om de informatie te mogen ontvangen.⁸²

1.4.1.1 Nationaal gebruik van strafregistergegevens in het kader van de bestuurlijke aanpak

Verstrekking van gegevens kan op verschillende manieren, waaronder het afgeven van een **Verklaring Omtrent Gedragen (VOG)** of een Uittreksel justitiële documentatie. Een VOG wordt altijd aangevraagd voor een specifiek doel. Dit is bijvoorbeeld in het kader van een vergunningaanvraag.⁸³ De gegevens die bepalend zijn voor het al dan niet afgeven van een VOG zijn afhankelijk van de reden waarvoor de VOG wordt aangevraagd.⁸⁴ De screeningsautoriteit Justis (onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid) maakt altijd een belangenafweging waarbij wordt gekeken wat in een specifiek geval zwaarder weegt, het belang van de aanvrager bij het krijgen van de VOG, of het risico voor de samenleving als de VOG wordt afgegeven.⁸⁵ Een **Uittreksel justitiële documentatie**, ook wel strafblad genaamd, is een concrete opsomming van de informatie die over een bepaald persoon bekend is in het Justitieel Documentatie Systeem.⁸⁶ Welke gegevens hierin worden opgenomen en voor hoe lang is bij wet geregeld. Zo is er een verschil tussen de registratie van een overtreding of een misdrijf.⁸⁷ Ook de maximale strafmaat die aan een bepaald delict is verbonden kan van invloed zijn op de bewaartermijn.⁸⁸ In Nederland kun je als persoon zelf geen kopie of afschrift van je strafblad opvragen.⁸⁹ Wel kan men zijn eigen strafblad inzien bij de rechtbank.⁹⁰ Het maken van kopieën is echter niet toegestaan.⁹¹

Een VOG is de minst belastende vorm van screening aangezien de VOG geen feitelijke opsomming van strafrechtelijke gegevens bevat.⁹² Een Uittreksel justitiële documentatie wordt gezien als een meer ingrijpende inbreuk in de privacy aangezien een dergelijk uittreksel concrete justitiële gegevens bevat.⁹³ Daarentegen is het toetsingsframe bij een VOG-aanvraag ruimer aangezien hierbij o.a. ook politiegegevens worden betrokken.⁹⁴

Strafregergegevens kunnen aan Nederlandse gemeenten (Burgemeester en/of College van Burgemeester en Wethouders) worden verstrekt in het kader van o.a. de volgende situaties:⁹⁵

76 'Justitieel Documentatie Systeem',

77 *Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).*

78 *Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg).*

79 'Uitgangspunten', *Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nr. III.1.*

80 'Uitgangspunten', *Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nr. III.1.*

81 'Uitgangspunten', *Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nr. III.1.*

82 'Uitgangspunten', *Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nr. III.1.*

83 'Aanvraagformulier VOG NP', *justis.nl.*

84 'Beoordeling, besluit en bezwaar', *justis.nl.*

85 'Beoordeling, besluit en bezwaar', *justis.nl.*

86 'Uittreksel justitiële documentatie', *justis.nl.*

87 'Uittreksel justitiële documentatie', *justis.nl.*

88 'Uittreksel justitiële documentatie', *justis.nl.*

89 *Art. 18 Wjsg.*

90 'Inzien van het strafblad', *justis.nl.*

91 'Hoe kan ik mijn strafblad opvragen?', *juridischloket.nl.*

92 *Stb. 2004, 130, p. 23.*

93 *Stb. 2004, 130, p. 23.*

94 *Stb. 2004, 130, p. 23.*

95 *Art. 9 Wjsg.*

Op initiatief van de Minister

- Terugkeer van betrokkene in de maatschappij⁹⁶
- Jeugdhulp en jeugdreclassering.⁹⁷

Naar aanleiding van een verzoek van de Burgemeester/College van Burgemeester en Wethouders

- Verplichting tot het geven van advies aan een ander bestuursorgaan⁹⁸
- Zwaarwegend algemeen belang⁹⁹
- Bestuursbesluiten (bijv. o.g.v. Drank- en Horecawet; Wet op de kansspelen)¹⁰⁰
- Oplegging bestuurlijke boete¹⁰¹
- Bibob-onderzoek¹⁰²
- Terrorismebestrijding.¹⁰³

Verder is het College van Procureurs-Generaal bevoegd om strafregistergegevens te verstrekken in de volgende gevallen:¹⁰⁴

- het voorkomen en opsporen van strafbare feiten (o.a. aan Burgemeesters)¹⁰⁵,
- het handhaven van orde en veiligheid (o.a. aan Burgemeesters)¹⁰⁶
- het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving (o.a. gemeentelijke toezichthouders)¹⁰⁷
- het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing (alle (lokale) overheidsinstanties).¹⁰⁸

De wet bevat geen limitatieve opsomming van situaties waarin strafregistergegevens kunnen worden verstrekt. Verstrekking kan dus ook plaatsvinden in andere dan de hierboven omschreven situaties. Hierbij dient wel te worden voldaan aan de voorwaarden die de wet aan een dergelijke verstrekking verbindt.¹⁰⁹

⁹⁶ Art. 11a Bjsjg.

⁹⁷ Art. 11c Bjsjg.

⁹⁸ Art. 12 sub c Bjsjg.

⁹⁹ Art. 12 sub d Bjsjg.

¹⁰⁰ Art. 13 Bjsjg.

¹⁰¹ Art. 13a Bjsjg.

¹⁰² Art. 15 Bjsjg.

¹⁰³ Art. 15a Bjsjg.

¹⁰⁴ Art. 8a jo. 39f Wjsg.

¹⁰⁵ "De ontvangers", Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nr. III.3 onder a.

¹⁰⁶ "De ontvangers", Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nr. III.3 onder b.

¹⁰⁷ "De ontvangers", Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nr. III.3 onder c.

¹⁰⁸ "De ontvangers", Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nr. III.3 onder d.

¹⁰⁹ "Verstrekken aan overige ontvangers", Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nr. III.4.

1.4.1.2 Verstrekking van strafregistergegevens door (de burgemeester van) de Nederlandse gemeente aan (de burgemeester van) de Belgische/Duitse gemeente

Op de strafregistergegevens die de burgemeester of andere ontvanger verkrijgt rust een geheimhoudingsplicht.¹¹⁰ 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 bij hem/haar bekende strafregistergegevens wilt verstrekken aan een Belgisch of Duits bestuursorgaan dient rekening te worden gehouden met de geheimhoudingsplicht op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) én de (U)AVG.

De burgemeester is enkel bevoegd de ontvangen gegevens verder te verstrekken indien dit op grond van de wet is toegestaan of zijn taak daartoe noodzaakt voor zover dit binnen de reikwijdte van het doel van de verstrekking valt.¹¹¹ Er is geen wettelijke bepaling die het verder verstrekken van strafregistergegevens door de burgemeester aan een andere (buitenlandse) gemeente toestaat. 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 het intrekken van een vergunning. Voor het uitvoeren van deze bevoegdheden is het niet noodzakelijk om de gegevens door te verstrekken aan een andere (buitenlandse) gemeente.

Na consultatie met de KU Leuven 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 strafregistergegevens aan een buitenlandse gemeente. Ook binnen Nederland zal een burgemeester ontvangen strafregistergegevens niet kunnen verstrekken aan een andere Nederlandse gemeente.

Net zoals in het geval een bestuursrechtelijk besluit dat is gebaseerd op politiegegevens zal ook de geheimhoudingsplicht ten aanzien van strafregistergegevens niet worden geschonden wanneer men aangeeft dat een bestuursrechtelijke besluit is gebaseerd op strafregistergegevens.¹¹² Zolang men hierbij maar niet inhoudelijk ingaat op de strafregistergegevens. Meer informatie over het delen van bestuurlijke informatie is opgenomen in de EURIEC-nota

¹¹⁰ Art. 52 lid 1 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

¹¹¹ Art. 52 lid 1 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

¹¹² Model privacy protocol binnengemeentelijke gegevensdeling, p. 38.

grensoverschrijdende uitwisseling van bestuurlijke gegevens. Hierin wordt ook nader ingegaan op het informeel uitwisselen van informatie en het uitwisselen van informatie op grond van openbare bronnen (bijv. media).

1.4.1.3 Verstrekking door de Nederlandse centrale autoriteit aan de Belgische/Duitse centrale autoriteit ten behoeve van het bestuur voor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (door middel van ECRIS)

In Nederland is Justid aangewezen als de Centrale Autoriteit op grond van het Kaderbesluit.^{113, 114, 115} De automatische verstrekking van strafregistergegevens met betrekking tot onherroepelijke veroordelingen van ingezetenen van andere lidstaten is reeds hierboven onder 1.1.3 omschreven. Daarnaast wordt ECRIS gebruikt voor overige verstrekkingen van strafregistergegevens naar aanleiding van een verzoek. Hoe een lidstaat op een dergelijk verzoek reageert, is afhankelijk van het nationale recht van de aangezochte lidstaat.

Nederlandse strafregistergegevens worden desgevraagd doorgezonden aan de Centrale Autoriteit van een andere lidstaat *ten behoeve van een strafrechtelijke procedure of ten behoeve van andere doeleinden*.^{116, 117} Andere gegevens dan gegevens met betrekking tot onherroepelijke veroordelingen worden alleen verstrekt als hiertoe aanleiding wordt gevonden in het doel van het verzoek.¹¹⁸ Nederlandse strafregistergegevens kunnen aan de centrale autoriteit van een andere lidstaat worden verstrekt in die gevallen waarin deze ook binnen Nederland verstrekt kunnen worden.¹¹⁹ Hierbij is van belang of het materiële doel van de regelingen in de andere lidstaten gelijk is, de formele terminologie mag afwijken.¹²⁰ Voorbeelden hiervan zijn doeleinden in het kader van:¹²¹

- de beoordeling van een verklaring omtrent het gedrag;
- het nemen van bestuursbesluiten;
- het geven van advies aan een ander bestuursorgaan (bijv. door de burgemeester).

Justid onderzoekt of het verzoek dat wordt gedaan door een lidstaat volledig is. Indien het verzoek volledig is worden de strafregistergegevens onmiddellijk, maar in ieder geval binnen tien werkdagen na de dag waarop het verzoek is ontvangen, doorgezonden.¹²² Voor de beantwoording van

het verzoek wordt gebruik gemaakt van het ECRIS.¹²³ Tot uiterlijk een jaar na de doorzending informeert Justid de ontvangende centrale autoriteit onmiddellijk in geval van een wijziging of schrapping van de doorgezonden gegevens.¹²⁴

Strafregistergegevens kunnen door de centrale autoriteit van de verstrekende lidstaat desgevraagd worden doorgezonden aan een bevoegde autoriteit van een andere lidstaat.¹²⁵ De bevoegde autoriteit is de buitenlandse (overheids)instantie met openbaar gezag of openbare bevoegdheden ter voorkoming van, het onderzoek naar, de opsporing van of de vervolging van strafbare feiten of voor de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen.¹²⁶ Zoals onder paragraaf 1.1.1 reeds toegelicht vallen gemeenten volgens de Nederlandse implementatie van de Richtlijn gegevensbescherming door politie en justitie echter niet onder de categorie 'bevoegde autoriteiten'.¹²⁷

Voorwaarde voor het verstrekken van strafregistergegevens is dat deze gegevens uitsluitend mogen worden verwerkt voor het doel waarvoor zij zijn verstrekt.¹²⁸ Verdere verwerking van de verstrekte gegevens voor een ander doel is mogelijk na voorafgaande instemming, voor zover deze verdere verwerking noodzakelijk is voor de strafrechtspleging.¹²⁹ Bij het verlenen van toestemming voor het gebruik van Nederlandse strafregistergegevens ten behoeve van de bestuurlijke aanpak in België of Duitsland wordt getoetst tegen het criterium van het zwaarwegend algemeen belang, dat ten grondslag ligt aan de oorspronkelijke verstrekking van de betreffende gegevens.^{130, 131} Dit is een dermate zwaar criterium dat hier in de praktijk bij casussen van bestuurlijke aanpak, in het kader van bijvoorbeeld vergunningverlening, nagenoeg nooit sprake van zal zijn. Verdere casuïstiek zal moeten uitwijzen of er casussen worden gevonden waarin een dergelijke doorverstrekking geoorloofd is. Hiervoor dient in ieder geval sprake te zijn van een verstrekking ten behoeve van de volgende doeleinden:^{132, 133}

113 Art. 1, sub c Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg).

114 Art. 3, lid 1 Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

115 Stb. 2012, 130, p. 16

116 Art. 35 lid 1 Bjsg.

117 Art. 35 lid 3 Bjsg.

118 Stb. 2012, 130, p. 38-39.

119 Stb. 2012, 130, p. 39.

120 Stb. 2012, 130, p. 39.

121 Stb. 2012, 130, p. 39.

122 Art. 35 lid 4 Bjsg.

123 Art. 35 lid 5 Bjsg.

124 Art. 35 lid 6 Bjsg.

125 Art. 36 lid 1 Bjsg.

126 Art. 1 sub v Wjsg.

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

128 Art. 36 lid 1 Bjsg.

129 Stb. 2012, 130, p. 36.

130 Stb. 2012, 130, p. 36.

131 Art. 8a lid 1 jo. Art. 39f Wjsg.

132 Art. 39f Wjsg.

133 Tot 1-1-2019 was in art. 36 lid 3 Bjsg een opsomming opgenomen van doelen waarvoor verdere verwerking van Nederlandse strafregistergegevens in een andere lidstaat mogelijk was. Hieronder was o.a. opgenomen: 'een ander doel, met instemming van de verantwoordelijke of van de betrokkene'. Deze opsomming is per 1-1-2019 geschrapt. Hiernaar wordt echter wel abusievelijk naar verwezen in het huidige art. 36 lid 3 en art. 38 lid 2 Bjsg.

- het voorkomen en opsporen van strafbare feiten
- het handhaven van de orde en veiligheid
- het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving
- het nemen van bestuursrechtelijke beslissing
- het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel
- het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn, of
- het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling door een persoon of instantie die met een publieke taak is belast.

In het algemeen kan gesteld worden dat indien er geen grondslag is voor de verstrekking van justitiële gegevens aan nationale autoriteiten voor een bepaald doeleinde bestaat in het nationale recht, er ook niet geantwoord kan worden aan de verzoekende EU-lidstaat voor dit doeleinde. De strafregistergegevens worden doorgezonden onder de voorwaarde dat deze door de ontvangende autoriteit worden vernietigd zodra het doel, met het oog waarop de gegevens zijn doorgezonden, is vervuld.¹³⁴ Lidstaten zijn bevoegd om grenzen te stellen aan het gebruik van de verstrekte gegevens, bijvoorbeeld door het stellen van een termijn waarbinnen de verstrekte gegevens moeten worden verwijderd.^{135, 136}

1.4.2 Overige gerechtelijke gegevens

Conform de in paragraaf 1.1.2 vermelde internationale en Europeesrechtelijke instrumenten is in de Nederlandse grondwet (Gw) bepaald dat de bekendmaking van gerechtelijke uitspraken in het openbaar plaatsvindt.¹³⁷ Veel uitspraken worden geanonimiseerd online gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.¹³⁸ Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot het opvragen van (een afschrift van) uitspraken op grond van de verschillende sectorwetten. Zo kunnen anderen dan partijen (eventueel tegen betaling) een afschrift of uittreksel van een **uitspraak van de bestuursrechter** verkrijgen bij de griffie van de rechtbank die uitspraak heeft gedaan.^{139, 140} Hetzelfde geldt voor **vonnissen, arresten en beschikkingen in civiele zaken** alsook processtukken die bij de civiele uitspraak zijn gevoegd.¹⁴¹ Ten aanzien van fiscale zaken gelden striktere voorwaarden. Verstrekking van een afschrift of uittreksel van **uitspraken in fiscale zaken** is alleen mogelijk met een mach-

tiging van de bestuursrechter.¹⁴² Ook in strafzaken bestaat de mogelijkheid om de voorzitter van het Hof of de rechtbank te verzoeken om een afschrift van het **strafrechtelijke arrest of vonnis**.¹⁴³ In deze sectorwetten wordt gesproken van verstrekken aan ‘anderen dan partijen’. Wie deze anderen zijn is verder niet gespecificeerd. Hieronder kan dus ook een buitenlands bestuursorgaan worden verstaan.

Voor het opvragen van uitspraken is het noodzakelijk om te weten welke rechtbank uitspraak heeft gedaan in een bepaalde zaak. Verder is overige informatie nodig (bijv. zaaknummer) om te duiden van welke specifieke zaak men een afschrift wenst te ontvangen. Gezien de strikte anonimiseringsvoorschriften is het niet mogelijk een rechtbank te verzoeken om gerechtelijke uitspraken die zien op een specifiek persoon. In beginsel zullen de persoonsgegevens in een uitspraak worden geanonimiseerd conform de anonimiseringsrichtlijn van de Rechtspraak.¹⁴⁴ Navraag bij Rechtspraak.nl leert dat deze richtlijn onverkort wordt toegepast bij verzoeken om verstrekking van een afschrift van een uitspraak. Het is mogelijk om de rechtbank te verzoeken om een niet-geanonimiseerd afschrift van de uitspraak. De rechtbank zal vervolgens een afweging maken tussen de belangen van de verzoeker en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de procespartijen.^{145, 146} Uit de wet volgt dat van anonimisering in civiele zaken slechts sprake is bij een inbreuk op een zwaarwegend belang van anderen.^{147, 148} In de praktijk blijkt de rechtspraak echter slechts bij uitzondering (bijv. voor wetenschappelijke doeleinden) over te gaan tot het verstrekken van een niet-geanonimiseerd afschrift van een uitspraak.^{149, 150}

134 Art. 36 lid 4 Bjsgr.

135 Art. 36 lid 5 Bjsgr.

136 Stb. 2012, 130, p. 41.

137 Art. 121 Gw.

138 Zie EURIEC-folder voor raadpleging Nederlandse wet- en regelgeving.

139 Art. 8:79 lid 2 Awb.

140 Rechtspraak, Bestuursrecht, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Bestuursrecht> (consultatie 21 januari 2021).

141 Art. 29 lid 2-3 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).

142 Art. 27g lid 1 Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR).

143 Art. 365 lid 4 Wetboek van Strafvordering (Sv).

144 Rechtspraak, Anonimiseringsrichtlijnen, <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/paginas/anonimiseringsrichtlijnen.aspx> (consultatie 21 januari 2021).

145 Raad voor de Rechtspraak, Dataverzoek Ongepubliceerde rechtspraak, <https://data.overheid.nl/community/datarequest/1810> (consultatie 21 januari 2021).

146 GIESEN, I., *Beginselen van burgerlijk procesrecht*, Deventer, Kluwer, 2015, 365 p.

147 A. VAN MIERLO, “Commentaar op art. 29 Rv”, in A. VAN MIERLO, C. VAN NISPEN, *T&C Burgerlijke rechtsvordering*, Deventer, Kluwer, 2017, aant. 3.

148 G. SCHOEP, “Commentaar op art. 365 Sv”, in C. CLEIREN, J. CRIJNS en M. VERPALEN, *Deventer, Kluwer*, 2013, aant. 5.

149 X, *Verspreiden niet-geanonimiseerd vonnis is schending AVG*, Redactie Mr. 2020, <https://www.mr-online.nl/verspreiden-niet-geanonimiseerd-vonnissen-is-schending-avg/>.

150 Dit blijkt tevens uit navraag bij Rechtspraak.nl d.d. 21 januari 2021.

2 Praktische gevolgen

Uit bovenstaande analyse van de Europese en nationale wetgeving blijkt dat er in bepaalde gevallen mogelijkheden bestaan om strafregistergegevens uit te wisselen tussen EU-lidstaten. Zowel voor strafrechtelijke als ook voor andere doeleinden, zoals ten behoeve van bestuurlijke aanpak. Het EURIEC heeft echter in verschillende casussen ondervonden dat de uitwisseling van dergelijke gegevens ten behoeve van de bestuurlijke aanpak niet altijd vlekkeloos verloopt. Ook uit de gesprekken die het EURIEC met de centrale autoriteiten heeft gevoerd blijkt dat er nog verbeteringen mogelijk zijn.

2.1 Casusvoorbeelden

Zo is er het voorbeeld van een casus waarin (aanvankelijk) de informatie over een veroordeling in land A van een ingezetene van land B niet door de gemeente uit land B werd ontvangen na een verzoek om strafregistergegevens in land B. Land A had dus ofwel niet voldaan aan haar verplichting om land B te informeren over de veroordeling van een onderdaan van land B, ofwel land B heeft de ontvangen informatie niet correct verwerkt waardoor de gemeente deze informatie niet verkreeg bij een aanvraag. Verder blijkt uit diverse gesprekken met partners dat Nederlandse gemeenten bij een verzoek om strafregistergegevens uit België en Duitsland in het kader van een Bibob-procedure vaak geen gegevens ontvangen. Hiertoe staat het EURIEC in nauw contact met het Bureau Bibob om dergelijke aanvragen te begeleiden en de problemen die hierbij naar voren komen nader te identificeren. Tenslotte blijkt uit casussen dat er soms onduidelijkheid bestaat over het effect van veroordelingen in het buitenland. Verboden die worden opgelegd door een rechter in een ander land zullen omwille van het principe van soevereiniteit, niet in andere lidstaten afgedwongen kunnen worden. Een praktijkvoorbeeld kan hier duidelijkheid scheppen: een veroordeling in Duitsland tot het verbod op het houden van dieren, zal in principe niet leiden tot een verbod op het houden van dieren in Nederland of België.

In verschillende casussen wat betreft vergunningverlening adviseerde het EURIEC, de gemeenten om aan de vergunning aanvrager te vragen om zelf een uittreksel uit het strafregister voor te leggen. Op die manier konden deze gemeenten toch informatie over het strafrechtelijk verleden van een buitenlands subject verkrijgen.

2.2 Ervaringen centrale autoriteiten

Uit gesprekken met de centrale autoriteiten die zien op de grensoverschrijdende uitwisseling van strafregistergegevens blijkt dat het regelmatig voorkomt dat de aangezochte centrale autoriteit negatief reageert op een verzoek om strafregistergegevens van de andere centrale autoriteit. Reden hiervoor zijn de grote verschillen in de nationale wetgeving van de drie landen ten aanzien van het gebruik van strafregistergegevens. Regelmatig wordt er een verzoek gedaan door de centrale autoriteit van het ene land aan de centrale autoriteit van het andere land ten behoeve van doeleinden die niet zijn voorzien in de nationale wetgeving van het aangezochte land. De centrale autoriteit van het aangezochte land zal vervolgens negatief reageren op het verzoek omdat het beoogde gebruik van strafregistergegevens niet mogelijk is conform nationale wetgeving.

Het ECRIS-systeem beschikt over een speciale code die gebruikt wordt voor een verzoek om strafregistergegevens ten behoeve van bestuurlijke autoriteiten. Uit de gesprekken met de centrale autoriteiten blijkt dat deze code nauwelijks wordt gebruikt voor verzoeken tussen België, Duitsland en Nederland.

Bovenstaande is met name het gevolg van het feit dat het gebruik van strafregistergegevens in België en Duitsland voor bestuurlijke doeleinden beperkter als in Nederland. België en Duitsland zullen dan ook minder snel een verzoek richten aan het buitenland ten behoeve van bestuurlijke doeleinden. Een verzoek aan België en Duitsland om strafregistergegevens voor bestuurlijke doeleinden zal vaak niet mogelijk zijn conform de nationale Belgische en Duitse wetgeving. Andersom komt het echter ook voor dat Nederland vanwege nationale wetgeving afwijzend reageert op verzoeken uit België en Duitsland. Dit zal echter vooral voorkomen als het doel van het verzoek ziet op een ander onderwerp dan bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit..

Ondanks de mogelijkheid voor Nederlandse gemeenten om zich rechtstreeks te wenden tot de centrale autoriteit voor een verzoek om buitenlandse strafregistergegevens, blijkt uit casuïstiek en gesprekken van het EURIEC dat hiervan niet/nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Zo loopt in Nederland een dergelijk verzoek altijd via het Bureau Bibob.

3 Conclusie

Gemeenten en hun medewerkers hebben in verschillende gevallen nood aan informatie uit strafregisters, denk hierbij bijvoorbeeld in het kader van het verlenen van vergunningen. Het ECRIS-systeem zorgde voor een betere informatie-uitwisseling tussen verschillende Europese lidstaten. Dit systeem is in de eerste plaats ontwikkeld met het oog op strafrechtelijke doeleinden. ECRIS kan echter ook gebruikt worden voor andere doeleinden, zoals met het oog op de bestuurlijke aanpak. De voorwaarde hiervoor is dan wel dat een gemeente in een zuivere nationale situatie, ook dergelijke gegevens kan verkrijgen. In Duitsland en Nederland zal dit in beginsel geen probleem zijn maar in België lijkt dergelijke verstrekking aan gemeenten onmogelijk.

Maar ook in Duitsland en Nederland is dergelijke uitwisseling via ECRIS niet altijd vanzelfsprekend. Doordat er geen verplichting bestaat (behoudens enkele uitzonderingssituaties) tot het verstrekken van strafregistergegevens aan een andere lidstaat ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, blijft een en ander afhankelijk van de nationale wetgeving van lidstaten en de bereidheid tot verstrekking. Dit leidt ertoe dat wanneer iemand in het ene land is veroordeeld en vervolgd in het andere land een vergunning aanvraagt, een vergunning sneller verleend zal worden dan wanneer de persoon is veroordeeld in het land waar ook de vergunning wordt aangevraagd. Dit zorgt voor een ongelijke en onwenselijke situatie.

Een andere mogelijkheid in het kader van vergunningverlening is aan de buitenlandse aanvrager zelf vragen om een bewijs van zijn strafrechtelijk verleden aan te leveren vooraleer hij de vergunning kan verkrijgen. In andere gevallen waarbij de betrokkene niet op de hoogte mag zijn dat de gemeente graag informatie wilt over een mogelijk strafrechtelijk verleden, zal dit uiteraard geen mogelijkheid zijn en kan geprobeerd worden om via ECRIS deze gegevens te verkrijgen. Door het verder aanleveren van casuïstiek kan het EURIEC een beter beeld krijgen wanneer dergelijke gegevens al dan niet verstrekt worden.

Naast gegevens uit strafregisters, kan informatie over een subject zijn verleden ook blijken uit gerechtelijke uitspraken en uit informatie over lopende onderzoeken. In zowel België, Duitsland als Nederland lijkt de wet mogelijkheden te bieden aan het openbaar ministerie, om informatie met buitenlandse openbare besturen uit te wisselen, zelfs als deze besturen geen rechtstreeks belanghebbende zijn. Wat betreft gegevens uit gerechtelijke uitspraken blijkt dat de anonimisering van dergelijke uitspraken ervoor zorgt dat deze informatie niet steeds even nuttig zal zijn.

Om een dieper inzicht te krijgen wanneer gemeenten strafregisterinformatie kunnen krijgen over buitenlandse subjecten, is het EURIEC voor dit thema nog op zoek naar nieuwe casussen. Deze nieuwe casussen kunnen aangebracht worden via volgend e-mailadres: euriec.rik.limburg@politie.nl.

© 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

T: 088 – 1687380

W: euriec.eu

P: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht