

Tilburg University

Handboek informatie-uitwisseling

Spapens, Antonius; Mouris, Melina; Ourahma, Samir; van Hout, Diana; Öner, Cihat

Publication date:
2022

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Spapens, A., Mouris, M., Ourahma, S., van Hout, D., & Öner, C. (2022). *Handboek informatie-uitwisseling: Strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke gegevensuitwisseling bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*. Tilburg University.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

HANDBOEK INFORMATIE-UITWISSELING

Strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke
gegevensuitwisseling bij de bestrijding van grensoverschrijdende
criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn

Toine Spapens, Melina Mouris, Samir Ourahma, Diana van Hout, Cihat Öner

Met medewerking van Itai Ben Avi

Rapport 29 november 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrondsheets	3
1.2	Afbakening van de reikwijdte van het handboek	3
1.3	Opbouw van het handboek	4
2	Het instrumentarium voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Het instrumentarium voor de uitwisseling van strafrechtelijke informatie	5
2.2.1	Voorzieningen op het niveau van de EU	5
2.2.2	Multilaterale instrumenten relevant voor België, Duitsland en Nederland	10
2.2.3	Bilaterale instrumenten	11
2.3	Het instrumentarium voor uitwisseling van fiscale informatie	14
2.3.1	Voorzieningen multilateraal en op het niveau van de EU	14
2.3.2	Bilaterale voorzieningen	17
2.4	Het instrumentarium voor de uitwisseling van bestuurlijke handhavinginformatie	19
2.4.1	Kaders op het niveau van de EU	19
2.4.2	Bilaterale juridische kaders	22
2.5	Rechtstreekse diagonale informatie-uitwisseling	23
3	De nationale juridische kaders	25
3.1	Inleiding	25
3.2	De nationale juridische kaders in België	25
3.2.1	Internationale uitwisseling van strafrechtelijke informatie	25
3.2.2	Internationale uitwisseling van fiscale informatie	28
3.2.3	Internationale uitwisseling van bestuursrechtelijke informatie	29
3.3	De nationale juridische kaders in Duitsland	30
3.3.1	Internationale uitwisseling van strafrechtelijke informatie	30
3.3.2	Internationale uitwisseling van fiscale informatie	34
3.3.3	Internationale uitwisseling van bestuursrechtelijke informatie	37
3.4	De nationale juridische kaders in Nederland	37
3.4.1	Internationale uitwisseling van strafrechtelijke informatie	37
3.4.2	Internationale uitwisseling van fiscale informatie	41
3.4.3	Internationale uitwisseling van bestuursrechtelijke informatie	44
4	Gegevensuitwisseling op nationaal niveau	45
4.1	Inleiding	45
4.2	De mogelijkheden tot uitwisseling binnen België	45
4.2.1	Verstrekking van informatie door de politie	45
4.2.2	Verstrekking van informatie door het openbaar ministerie	46
4.2.3	Verstrekking van informatie door bestuurlijke instanties	47
4.2.4	Verstrekking van informatie door de belastingdienst	47
4.2.5	Verstrekking van informatie door de douane	47
4.3	De mogelijkheden tot uitwisseling binnen Duitsland	48
4.3.1	Verstrekking van informatie door de politie	48
4.3.2	Verstrekking van informatie door het openbaar ministerie	50
4.3.3	Verstrekking van informatie door bestuurlijke instanties	51
4.3.4	Verstrekking van informatie door de Belastingdienst	52
4.3.5	Verstrekking van informatie door de Zollfahndungsdienst	52
4.4	De mogelijkheden tot uitwisseling binnen Nederland	53
4.4.1	Uitwisseling binnen Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's)	53
4.4.2	Verstrekking van informatie door de politie en Koninklijke Marechaussee	54
4.4.3	Verstrekking van informatie door het openbaar ministerie	54
4.4.4	Verstrekking van informatie door gemeenten en provincies	55
4.4.5	Verstrekking van informatie door de Belastingdienst	55
4.4.6	Verstrekking van informatie door de Douane en FIOD	56
5	Tot slot	57

1 Inleiding

1.1 Achtergrondschems

In de afgelopen decennia is sprake geweest van een voortgaande economische en sociale integratie in de Europese Unie (EU). Dit proces werd met name versneld door het van kracht worden als gevolg van het Acquis van Schengen in de EU, dat in 1997 was opgenomen in het Verdrag van Amsterdam. Dit betekende een uitbreiding van de Schengenzone, waar geen vaste grenscontroles meer plaatsvonden, en vrij verkeer van personen, goederen en kapitaal mogelijk werd. In 1995 was het Akkoord van Schengen als van kracht geworden in de vijf oorspronkelijke Schengenlanden: België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland. De drie Benelux-landen kenden dit vrije verkeer al sinds 1962. De betrokken landen beseften dat het vrije verkeer ook risico's met zich meebracht. Ook criminele elementen konden aldus gemakkelijker gebruikmaken van de afwezigheid van grenscontroles, bijvoorbeeld voor het smokkelen van verdovende middelen, voor het plegen van vermogensdelicten aan de overzijde van de landsgrens, of om ingewikkelder criminele bedrijfsprocessen, zoals het vervaardigen van synthetische drugs, over grensgebieden te verspreiden.¹

Grensgebieden, en dan met name grensgebieden waar sprake is van een grote sociale en economische samenhang, al dan niet in combinatie met hoge urbanisatiegraad, worden gemiddeld genomen sterker geconfronteerd met de effecten van landsgrensoverschrijdende criminaliteit. De autoriteiten in deze grensgebieden zoeken dus ook vaak als eerste naar manieren om de samenwerking bij de bestrijding van die misdaad te verbeteren en fungeren als 'laboratoria', waarvan de ervaringen later worden verwerkt in juridische kaders op nationaal of zelfs EU-niveau.² Het EMR-EYES programma kan als een recente toevoeging aan een palet van initiatieven worden beschouwd.

Het EMR-EYES-programma heeft als korte-termijndoel om de uitwisseling van gegevens tussen de tussen de instanties die de belangrijkste rollen spelen bij de bestrijding van zware en georganiseerde misdaad in het grensgebied te bevorderen. Op middel- en langere termijn is het doel om tot meer harmonisatie van wet- en regelgeving in de drie betrokken landen te komen. Behalve op strafrechtelijke en politieke samenwerking ligt daarbij ook focus op bijdragen die bestuurlijke handhavingsinstanties en fiscale instanties, zoals de Douane en Belastingdienst, kunnen leveren aan de bestrijding van grensoverschrijdende misdaad. Als gevolg van de wens om criminaliteitsproblemen multidisciplinair (integraal) te willen aanpakken bestaat grote behoefte aan het uitwisselen van informatie tussen de voornoemde instanties, zowel op nationaal als internationaal niveau.

In dit handboek wordt een overzicht op hoofdlijnen gegeven van de juridische kaders voor de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling tussen de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke (handhaving)instanties in de Euregio Maas-Rijn. Daarbij gaat het eerst en vooral om informatie-uitwisseling tussen instanties met gelijksoortige competenties. In de tweede plaats betreft het de mogelijkheden van uitwisseling van gegevens tussen de voornoemde instanties, op nationaal niveau.

1.2 Afbakening van de reikwijdte van het handboek

Het handboek richt zich op de uitwisseling van informatie. Het is daarom noodzakelijk om zorgvuldig af te bakenen wat hieronder wordt verstaan en welke juridische kaders in het handboek wel en niet worden geschetst.

Een eerste afbakening van het begrip informatie, zoals dat in het handboek wordt gehanteerd, is dat het dient te gaan om schriftelijk of digitaal vastgelegde gegevens waarover de instantie ambtshalve reeds beschikt en waarvoor geen opsporings-, controle- of toezichtsbevoegdheden moeten worden ingezet om deze te verzamelen. Het laatstgenoemde valt dit buiten het bestek van dit handboek. Wel inbegrepen zijn bijvoorbeeld scans van schriftelijke informatie, alsmede in databanken vastgelegde vingerafdrukken of DNA-profielen.

Ten tweede moet een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele uitwisseling van informatie. Informatie die wordt uitgewisseld tijdens een overleg tussen betrokken instanties, geldt als

¹ C. Fijnaut (2019). A Peaceful Revolution. The Development of Police and Judicial Cooperation in the European Union. Intersentia.

² C. Fijnaut & T. Spapens (2010). The Meuse-Rhine Euroregion: A Laboratory for Police and Judicial Cooperation in the European Union. In F. Lemieux (red.) International Police Cooperation. Emerging Issues, Theory and Practice (pp. 101–125). Willan Publishing.

informeel. **De juridische kaders zien louter op formele informatie-uitwisseling, met inbegrip van politieke gegevensuitwisseling. Het handboek beperkt zich derhalve daartoe.**

Ten derde gaat het in het handboek om **informatie-uitwisseling binnen de Euregio Maas-Rijn**. Vanzelfsprekend kan ook uitwisseling van gegevens noodzakelijk zijn met andere landen, zowel binnen als buiten de EU, wanneer criminele activiteiten daartoe aanleiding geven. Op de uitwisseling van informatie met andere lidstaten en zeker met derde landen, zijn in meer of mindere mate andere juridische kaders en mogelijkheden van toepassing.

Ten vierde vindt informatie-uitwisseling plaats op verschillende manieren. Informatie kan om te beginnen op schrift worden gesteld in de vorm van een proces-verbaal of een ander officieel document en vervolgens worden overgedragen, of originele documenten die bij een eerdere gelegenheid in beslag werden genomen, kunnen worden gestuurd. Voorts kan informatie mondeling formeel worden medegedeeld, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties. De uitwisseling daarvan kan ofwel later schriftelijk worden bevestigd door het verstreckende land, ofwel direct worden vastgelegd in een proces-verbaal of een registratiesysteem, door het ontvangende land. Verder worden binnen de EU door de strafrechtelijke opsporingsinstanties diverse informatiesystemen gebruikt voor gegevens over personen en objecten, zoals voertuigen. Voorbeelden zijn het Schengen Informatiesysteem en de Prüm database voor DNA- en dactyloscopische sporen, alsmede gegevens uit kentekenregisters, die voor de lidstaten direct raadpleegbaar zijn. Een nader onderscheid kan verder worden gemaakt tussen de uitwisseling van informatie op verzoek, en spontane gegevensuitwisseling. Bij dat laatste gaat het veelal om gegevens waarvan het verstreckende land kennis heeft gekregen, terwijl die informatie in het ontvangende land mogelijk niet bekend is. **Het handboek omvat de juridische kaders voor al deze vormen van informatie-uitwisseling.**

Tot slot zijn de juridische kaders voor strafrechtelijke en fiscale informatie-uitwisseling neergelegd in een breed palet aan instrumenten, die zich uitstrekken van het mondiale tot het bilaterale niveau. De verschillende instrumenten bevatten enerzijds voorzieningen omtrent gegevensuitwisseling die sterk vergelijkbaar zijn omdat latere verdragen de formulering van eerdere hebben overgenomen. Anderzijds kan een nieuw instrument dezelfde mogelijkheden bieden als een bestaand verdrag, maar deze verder uitbreiden. **In dit handboek worden de meest recente instrumenten behandeld, en eerdere instrumenten alleen voor zover deze afwijkende mogelijkheden bieden.**

1.3 Opbouw van het handboek

In het vervolg van dit handboek wordt allereerst in hoofdstuk 2 het internationale juridische kader voor informatie-uitwisseling geschetst dat van toepassing is op België, Duitsland en Nederland. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de vraag hoe de uiteenlopende internationale instrumenten zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving van de drie landen. Hoofdstuk 4 behandelt de wettelijke mogelijkheden van verstrekking van informatie door de relevante instanties aan derde partijen in eigen land.

2 Het instrumentarium voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het Europees en internationale instrumentarium voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling, zoals dit relevant is voor België, Duitsland en Nederland. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen strafrechtelijke informatie (paragraaf 2.2), fiscaalrechtelijke informatie (paragraaf 2.3) en bestuursrechtelijke informatie (paragraaf 2.4).

2.2 Het instrumentarium voor de uitwisseling van strafrechtelijke informatie

Het instrumentarium voor strafrechtelijke informatie-uitwisseling bestaat uit een stelsel van EU Richtlijnen en Kaderbesluiten; multilaterale verdragen die zijn afgesloten buiten het kader van de EU en bilaterale verdragen tussen de drie landen waarop dit vademecum betrekking heeft.³ Bij deze kaders kan nader onderscheid worden gemaakt tussen de uitwisseling van politiegegevens, dat wil zeggen informatie waarover opsporingsinstanties beschikken, en justitiële gegevens, waarbij het gaat om informatie die betrekking heeft op strafzaken en veroordelingen.

2.2.1 Voorzieningen op het niveau van de EU

Uitwisseling van politiegegevens

Het belangrijkste instrument ten aanzien van de uitwisseling van politiegegevens is op het niveau van de EU het Kaderbesluit 2006/960/JBZ, ook wel bekend als het Zweeds Kaderbesluit.⁴ Het besluit ziet op de uitwisseling van informatie en inlichtingen voor opsporingsdoeleinden, maar deze mogen zonder toestemming niet als bewijs worden gebruikt in een strafzaak. Een verzoek daartoe moet worden ingediend door de daartoe op grond van het nationale recht bevoegde instantie en via de op nationaal niveau aangewezen kanalen. Deze toestemming is niet vereist indien de aangezochte lidstaat reeds in het gebruik van informatie als bewijsmateriaal heeft toegestemd op het tijdstip van de toezending van de informatie of inlichtingen (art 1, lid 4). Het Kaderbesluit houdt geen verplichting in om in de aangezochte lidstaat of het aangezochte derde land informatie of inlichtingen door middel van overeenkomstig het nationale recht omschreven dwangmaatregelen te verkrijgen (art 1, lid 5). Informatie en inlichtingen die op een vroeger tijdstip door middel van dwangmaatregelen zijn verkregen, worden door de lidstaten verstrekt voor zover toegestaan door, en in overeenstemming met, het nationale recht (art. 1, lid 6). Verder geldt onverminderd de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen zoals die zijn neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en het laat alle verplichtingen waartoe de rechtshandhavingsautoriteiten in dit opzicht gehouden zijn, onverlet (art. 1, lid 7).

Informatie kan worden uitgewisseld door een bevoegde rechtshandhavingsautoriteit, die krachtens het nationale recht is gemachtigd om strafbare feiten of criminele activiteiten op te sporen, te voorkomen en te onderzoeken, en in het kader hiervan gezag uit te oefenen en dwangmaatregelen toe te passen. Bureaus of eenheden die zich specifiek bezighouden met aangelegenheden van nationale veiligheid, vallen niet onder het begrip bevoegde rechtshandhavingsautoriteit (art. 2, lid a). Welke autoriteiten als rechtshandhavingsautoriteit worden aangemerkt, wordt door de lidstaten zelf bepaald.

Het Kaderbesluit heeft zowel betrekking op strafrechtelijke onderzoeken als op criminele inlichtingenoperaties. Onder een strafrechtelijk onderzoek wordt de procedurele fase verstaan waarin maatregelen worden toegepast door bevoegde rechtshandhavingsautoriteiten of gerechtelijke autoriteiten, waaronder het openbaar ministerie, teneinde de toedracht, de verdachten en de omstandigheden van een of meer concrete strafbare gedragingen

³ Verdragen in het kader van de Benelux, hoewel formeel gezien trilateraal, worden hier beschreven als bilateraal tussen België en Nederland.

⁴ Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie. Publicatieblad van de Europese Unie. L386/89.

op te sporen en vast te stellen (art. 2, lid b). Onder een criminele-inlichtingenoperatie wordt een procedurele fase verstaan die nog niet het stadium van een strafrechtelijk onderzoek heeft bereikt en waarin een bevoegde rechtshandhavingsautoriteit krachtens het nationale recht gemachtigd is om informatie over criminaliteit of strafbare activiteiten te verzamelen, te verwerken en te analyseren teneinde vast te stellen of concrete strafbare handelingen gepleegd zijn of in de toekomst gepleegd zouden kunnen worden (art. 2, lid c). Informatie en/of inlichtingen omvatten elke soort van informatie of gegevens waarover rechtshandhavingsautoriteiten beschikken, alsmede informatie of gegevens die berusten bij openbare autoriteiten of particuliere lichamen en die overeenkomstig artikel 1, lid 5, zonder de toepassing van dwangmaatregelen beschikbaar zijn voor rechtshandhavingsautoriteiten (art. 2, lid d). De mogelijkheid tot uitwisseling van informatie en inlichtingen wordt ingeperkt door het gegeven dat het moet gaan om strafbare feiten zoals omschreven in artikel 2, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, of strafbare feiten die overeenkomstig het nationale recht overeenkomen met of gelijkwaardig zijn aan die welke in die bepaling zijn opgenomen (artikel 2, lid e).⁵

Het Kaderbesluit maakt onderscheid tussen uitwisseling op verzoek en spontane uitwisseling. Informatie en inlichtingen worden verstrekt op verzoek van een bevoegde rechtshandhavingsautoriteit die, binnen de haar bij het nationale recht verleende bevoegdheden handelend, een strafrechtelijk onderzoek of een criminele-inlichtingenoperatie uitvoert (art. 3, lid 2). Bij het verstrekken van informatie en inlichtingen worden geen striktere voorwaarden toegepast dan op nationaal niveau gelden (art 3, lid 3). Om informatie en inlichtingen ten behoeve van het opsporen, voorkomen of onderzoeken van een misdrijf kan worden verzocht indien er feitelijke redenen zijn om aan te nemen dat in andere lidstaten relevante informatie en inlichtingen beschikbaar zijn. In het verzoek wordt opgave gedaan van deze feitelijke redenen, van het doel waarvoor om de informatie of inlichtingen wordt verzocht en van het verband tussen het doel en de persoon op wie de informatie of inlichtingen betrekking hebben (art. 5, lid 1). Als restrictie geldt dat de verzoekende rechtshandhavingsautoriteit niet om meer informatie of inlichtingen vraagt dan nodig is voor het doel van het verzoek (art. 5, lid 2).

Bevoegde rechtshandhavingsautoriteiten kunnen zonder voorafgaand verzoek informatie en inlichtingen verstrekken, wanneer er feitelijke redenen zijn om aan te nemen dat deze informatie en inlichtingen dienstig kunnen zijn bij het opsporen, voorkomen of onderzoeken van in artikel 2, lid 2, van het Kaderbesluit 2002/584/JBZ omschreven strafbare feiten (art. 7, lid 1). De nadere procedures voor deze spontane informatie-uitwisseling worden bepaald bij het nationale recht van de lidstaten die de informatie verstrekken. De verstrekking van informatie en inlichtingen wordt beperkt tot hetgeen als relevant en noodzakelijk wordt beschouwd voor het succesvol opsporen, voorkomen of onderzoeken van het strafbare feit of de strafbare activiteit (art. 7, lid 2).

Het Kaderbesluit bevat diverse weigeringsgronden. Uitwisseling kan worden geweigerd wanneer dit de wezenlijke nationale veiligheidsbelangen van de aangezochte lidstaat zou schaden; het welslagen van een lopend onderzoek of een lopende criminele-inlichtingenoperatie, dan wel de veiligheid van personen in gevaar zou brengen; of duidelijk niet in verhouding staat tot, noch relevant is voor, de doeleinden waarvoor de betrokken informatie of inlichtingen zijn gevraagd (art. 10, lid 1). Ook wanneer het verzoek betrekking heeft op een strafbaar feit dat naar het recht van de aangezochte lidstaat strafbaar is gesteld met een gevangenisstraf van maximaal een jaar, kan worden geweigerd de gevraagde informatie of inlichtingen te verstrekken (art. 10, lid 2).

Belangrijk is dat informatie en inlichtingen kunnen worden uitgewisseld langs alle bestaande kanalen voor internationale samenwerking bij de rechtshandhaving. Wanneer sprake is van spoedeisende gevallen kunnen verzoeken worden uitgewisseld via vooraf door de lidstaten aangewezen contactpunten (art. 6, lid 1). Daarnaast bevat het Kaderbesluit normen ten aanzien van het tijdsbestek waarin reguliere verzoeken moeten worden beantwoord, alsmede een modelformulier voor het indienen van een verzoek.

Omtrent de verhouding met andere instrumenten stelt het Kaderbesluit dat de lidstaten de bilaterale of multilaterale overeenkomsten of regelingen die op het tijdstip van vaststelling van dit kaderbesluit van kracht waren, kunnen blijven toepassen voor zover deze een uitbreiding of verruiming van de doelstellingen van het Kaderbesluit inhouden en ertoe bijdragen de procedures voor het uitwisselen van informatie en inlichtingen die

⁵ Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/JBZ). Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. L190/1.

binnen de werkingssfeer van dit kaderbesluit vallen, verdergaand te vereenvoudigen of te vergemakkelijken (art. 12, lid 3). Datzelfde geldt voor nieuwe instrumenten (art. 12, lid 4).

Het Zweeds Kaderbesluit biedt daarmee een ruim kader voor de uitwisseling van politiegegevens, maar ook diverse mogelijkheden voor de lidstaten om deze uitwisseling aan specifieke restricties te onderwerpen. In hoeverre daarvan sprake is, komt in vervolghoofdstukken aan de orde.

Het tweede instrument op EU-niveau dat bepalingen bevat inzake de uitwisseling van politiegegevens is het Kaderbesluit 2008/615/JBZ, ofwel het *Prüm besluit*.⁶ Dit Kaderbesluit is afgeleid van het multilaterale Verdrag van Prüm, dat in België, Duitsland en Nederland eveneens van kracht is.

Op het terrein van informatie-uitwisseling bevat het Kaderbesluit bepalingen over de voorwaarden en de procedure voor de geautomatiseerde overdracht van DNA-profielen, dactyloscopische gegevens en bepaalde gegevens uit de nationale kentekenregisters (art. 1, lid a) alsmede bepalingen over de voorwaarden voor gegevensverstrekking in het kader van grootschalige evenementen met een grensoverschrijdende dimensie (art. 1, lid b).

De artikelen 2 tot en met 11 bieden de mogelijkheid databestanden van DNA-profielen en vingerafdrukken geautomatiseerd en geanonimiseerd te bevragen op basis van het hit/no-hit principe. Indien er een overeenkomstig profiel of vingerafdruk voorhanden is (een hit) kan vervolgens via een rechtshulpverzoek meer informatie worden opgevraagd, met inbegrip van persoonsinformatie.

Artikel 12 van het Verdrag van Prüm regelt de geautomatiseerde bevraging van gegevens uit de kentekenregisters. Dergelijke informatie kan worden uitgewisseld ter voorkoming en opsporing van strafbare feiten alsmede ter afhandeling van overtredingen die in de verzoekende Lidstaat tot de bevoegdheid van de rechtbanken of het openbaar ministerie behoren, en ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het gaat daarbij om gegevens met betrekking tot de eigenaars of houders, en gegevens met betrekking tot voertuigen. De bevraging mag uitsluitend met gebruikmaking van een volledig chassisnummer of een volledig kenteken worden gedaan. De bevoegdheid tot bevraging mag uitsluitend met inachtneming van het nationale recht van de verzoekende lidstaat worden uitgeoefend (art 12, lid 1). Ten behoeve van deze gegevensuitwisseling dient elke lidstaat een nationaal contactpunt aan te wijzen (art. 12, lid 2).

De artikelen 13 en 14 gaan in op de uitwisseling van niet persoonsgebonden informatie en persoonsgegevens, in het licht van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In het kader van grootschalige evenementen met een grensoverschrijdende dimensie verstrekken de lidstaten elkaar zowel op verzoek als op eigen initiatief, met inachtneming van het nationale recht van de verstrekende lidstaat, niet-persoonsgebonden gegevens die hiertoe noodzakelijk kunnen zijn (art. 13). Artikel 14 voorziet in datzelfde kader in het verstrekken van persoonsgegevens, indien definitieve veroordelingen of andere feiten het vermoeden rechtvaardigen dat de desbetreffende personen tijdens de evenementen strafbare feiten zullen plegen of dat zij een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormen, voor zover de verstrekking van deze gegevens overeenkomstig het nationale recht van de verstrekende lidstaat is toegestaan (art. 14, lid 1). De persoonsgegevens mogen uitsluitend worden verwerkt voor de in lid 1 omschreven doeleinden en in het kader van de nauwkeurig omschreven evenementen waarvoor deze werden meegedeeld. De verstrekte gegevens dienen onverwijld te worden gewist zodra de doeleinden, bedoeld in lid 1, zijn verwezenlijkt of niet meer verwezenlijkt kunnen worden. De verstrekte gegevens dienen in elk geval uiterlijk na een jaar te worden gewist (art. 14, lid 2).

Het *Schengen Informatie Systeem* is een centraal signaleringssysteem voor het Schengengebied met betrekking tot onder meer gezochte verdachten en veroordeelden, waarvan de lidstaten een gesynchroniseerde kopie (NSIS) hebben. Het wordt gebruikt voor strafrechtelijke, maar in de praktijk vooral voor migratiedoeleinden. Het SIS bevat onder meer veel signaleringen over gestolen en verloren paspoorten. Een signalering, die wordt ingevoerd door een lidstaat, houdt in 'een in SIS II opgenomen reeks gegevens aan de hand waarvan de bevoegde autoriteiten een persoon of een voorwerp kunnen identificeren met het oog op het nemen van een specifieke maatregel' (art. 3(1)(a), Besluit 2007/533/JBZ).⁷ Daarbij wordt een instructie gegeven voor een concrete actie, zoals aanhouding of inbeslagneming, wanneer het systeem een match geeft.

⁶ Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Publicatieblad van de Europese Unie. L210/1.

⁷ Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II). Publicatieblad van de Europese Unie. L205/63.

In elke lidstaat heeft een NSIS-instantie de centrale verantwoordelijkheid voor de goede werking en beveiliging van het systeem, de toegang van de bevoegde autoriteiten en de naleving van het Besluit. Bovendien is er in elke lidstaat een SIRENE-bureau dat de kwaliteit van de opgenomen informatie controleert en zorgt dat alle aanvullende informatie wordt uitgewisseld volgens de regels. Bij de nationale autoriteiten kan 24 uur per dag nadere informatie worden opgevraagd.

Van gesignaleerde personen worden minimaal naam, geslacht, vermelding van de beslissing en de te nemen maatregel opgenomen (art. 23 lid 1 Besluit). Daarnaast kan een aantal andere gegevens worden opgenomen (art. 20 lid 3 Besluit), waaronder foto's en vingerafdrukken. Als foto's, vingerafdrukken en overige gegevens beschikbaar zijn, moeten die worden toegevoegd om identificatie te vergemakkelijken. De signalerende lidstaat is verantwoordelijk voor de juistheid en actualiteit van de gegevens en is als enige bevoegd de door hem ingevoerde gegevens te wijzigen, aan te vullen, te verbeteren, bij te werken of te verwijderen (art. 49 lid 1 en 2). Heeft een niet-signalerende lidstaat aanwijzingen dat gegevens onjuist zijn, dan stelt hij de signalerende lidstaat door middel van de uitwisseling van aanvullende informatie daarvan zo spoedig mogelijk in kennis; die lidstaat toetst de mededeling en verbetert of verwijdert zo nodig de gegevens onverwijld (art. 49 lid 3). Indien een persoon beweert niet degene te zijn die door middel van een signalering wordt opgespoord, wisselen de lidstaten aanvullende informatie uit (lid 5).

Uitwisseling van justitiële gegevens

De uitwisseling van justitiële gegevens werd voor het eerst in multilateraal verband geregeld in het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, dat in 1959 werd vastgesteld door de Raad van Europa. Op het niveau van de EU werden de bepalingen over wederzijdse rechtshulp in 2000 neergelegd in de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (2000/C 197/01). Artikel 7 van dit verdrag maakte, naast de al bestaande uitwisseling op verzoek, ook uitwisseling van gegevens op eigen initiatief mogelijk. Met het Europees bewijsverkrijgingsbevel (2008/978/JBZ) werd het beginsel van wederzijdse erkenning van toepassing op, onder meer, documenten en gegevens om deze te kunnen gebruiken in procedures in strafzaken.⁸ Dit besluit beperkte zich echter tot reeds bestaand bewijsmateriaal. Met betrekking tot de lidstaten van de EU, zijn deze instrumenten in 2014 vervangen door het Europees Onderzoeksbevel.⁹

Europees onderzoeksbevel (EOB)

Het Europees onderzoeksbevel (EOB) maakte het voor de justitiële autoriteiten gemakkelijker om in een ander EU-land bewijsmateriaal (in ruime zin) op te vragen, met inbegrip van bewijsmateriaal waarover de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat reeds beschikken (Art. 1, lid 1). Een EOB kan worden uitgevaardigd door een in de zaak bevoegde rechter, rechtbank, een onderzoeksrechter of officier van justitie, of iedere andere door de uitvaardigende staat aangeduide bevoegde autoriteit, die in de zaak in kwestie optreedt als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit en overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring (Art. 2).

Een EOB kan worden uitgevaardigd: in verband met een strafprocedure die door of bij een rechterlijke autoriteit is of kan worden ingesteld wegens feiten die volgens het nationale recht van de uitvaardigende staat strafbaar zijn; in een procedure die door een bestuurlijke autoriteit is ingesteld in verband met feiten die volgens het nationale recht van de uitvaardigende staat strafbaar zijn wegens schending van de wetgeving, mits tegen de beslissing beroep mogelijk is bij een in het bijzonder in strafzaken bevoegde rechter; in een procedure die door een rechterlijke autoriteit is ingesteld wegens feiten die volgens het nationale recht van de uitvaardigende staat strafbaar zijn wegens schending van wetgeving, mits tegen de beslissing beroep mogelijk is bij een met name in strafzaken bevoegde rechter, en in samenhang met de hiervoor genoemde procedures die verband houden met een strafbaar feit of een wetsovertreding waarvoor in de uitvaardigende staat een rechtspersoon aansprakelijk gesteld of gestraft kan worden (Art. 4).

Het EOB bevat enkele specifieke bepalingen ten aanzien van het verkrijgen van inlichtingen over bankrekeningen en andere financiële rekeningen (Art. 26) en bancaire en andere financiële operaties (Art. 27). Een bevel kan worden uitgevaardigd om te laten vaststellen of een natuurlijke of rechtspersoon tegen wie een

⁸ Kaderbesluit 2008/978/JBZ van de Raad van 18 december 2008 betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures. Publicatieblad van de Europese Unie. L350/72.

⁹ Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken. Publicatieblad van de Europese Unie. L130/1.

strafprocedure in kwestie loopt, een of meer rekeningen van om het even welke aard, bezit of controleert bij enige bank op het grondgebied van de uitvoerende staat. In dat geval kan worden verzocht om alle gegevens over de aangeduide rekeningen te overleggen. De gegevens kunnen ook betrekking hebben op rekeningen waarvoor de betrokkene tegen wie de strafprocedure loopt, een volmacht heeft. Voorts kan het bevel worden uitgevaardigd om te laten nagaan of een natuurlijke of rechtspersoon tegen wie de strafprocedure in kwestie loopt, een of meer rekeningen heeft bij enige niet-bancaire financiële instelling op het grondgebied van de uitvoerende staat.

Een EOB kan, blijkens artikel 27, tevens worden uitgevaardigd met het oog op het verkrijgen van bijzonderheden betreffende gespecificeerde bankrekeningen en betreffende bankoperaties die in een bepaald tijdvak zijn verricht via een of meer bankrekeningen, met inbegrip van bijzonderheden betreffende een rekening van herkomst of bestemming. De in dit artikel neergelegde verplichting is alleen van toepassing voor zover de gegevens in het bezit zijn van de bank waar de rekening wordt gehouden. In dit geval kan, behalve op de gronden voor weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging bedoeld in artikel 11, de tenuitvoerlegging van het EOB tevens worden geweigerd als de uitvoering van de onderzoeksmaatregel in een soortgelijke binnenlandse zaak niet zou zijn toegestaan.

Artikel 11 bevat een aantal weigeringsgronden. Van belang is onder meer dat uitvoering geweigerd kan worden wanneer de onderzoeksmaatregel de wezenlijke belangen van de nationale veiligheid zou schaden (Art. 11, lid 1 (b)), of wanneer deze volgens het recht van de uitvoerende staat in een vergelijkbare binnenlandse zaak niet zou worden toegestaan (Art 11, lid 1 (c)).

De verkregen persoonsgegevens moeten uitsluitend worden verwerkt als dat nodig is en moeten in verhouding staan tot de doeleinden die verenigbaar zijn met het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en de uitoefening van de rechten van de verdediging. Alleen bevoegde personen mogen volgens een authenticatieprocedure toegang hebben tot informatie die persoonsgegevens bevat (Para. 42). Artikel 19 bepaalt meer specifiek dat overeenkomstig het nationale recht en tenzij anders bepaald door de uitvoerende autoriteit, de uitvaardigende autoriteit ervoor zorgdraagt dat het bewijsmateriaal of de gegevens die door de uitvoerende autoriteit zijn verstrekt, niet worden vrijgegeven, behalve voor zover vrijgave nodig is met het oog op de in het EOB omschreven onderzoeken of procedures (Art. 19, lid 3). De lidstaten dienen voorts maatregelen te nemen om te voorkomen dat banken aan de betrokken klanten van de bank of aan andere derden mededelen dat gegevens aan de uitvaardigende staat zijn doorgegeven of dat er een onderzoek loopt (Art. 19, lid 4).

Het *Europees Strafregister Informatiesysteem ECRIS* is een gedecentraliseerd systeem dat gegevens bevat over strafrechtelijke veroordelingen van personen, in de EU-lidstaten (Kaderbesluiten 2009/315/JBZ en 2009/316/JBZ).¹⁰ In tegenstelling tot de Prüm-databases en het SIS hebben de lidstaten geen rechtstreekse online toegang tot de databanken van andere lidstaten. De lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor het *up to date* houden van hun eigen systeem.

Op grond van artikel 4 Kaderbesluit 2009/315/JBZ dienen de centrale autoriteiten van lidstaten de centrale autoriteiten van andere lidstaten zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van de op haar grondgebied uitgesproken strafrechtelijke veroordelingen jegens onderdanen van die andere lidstaten (zoals vermeld in het nationale strafregister). Het is daarbij verplicht om bepaalde informatie mee te sturen (Art. 11 lid 1 (a)), waaronder de naam, geboortedatum, geboorteplaats, het geslacht, de nationaliteit en, indien van toepassing, vroegere namen. Andere informatie is facultatief (slechts wanneer ze in het strafregister zijn vermeld) of aanvullend (indien voorhanden). Onder die laatste categorie vallen het identiteitsnummer van de veroordeelde, of de soort en het nummer van zijn identificatiedocument, vingerafdrukken van de betrokkene en, voor zover van toepassing, pseudoniemen en/of bijnamen.

Op grond van artikel 6 Kaderbesluit 2009/315 kan de centrale autoriteit van een lidstaat de centrale autoriteit van een andere lidstaat verzoeken om gegevens uit het strafregister ten behoeve van een strafrechtelijke procedure of voor een ander doel. Op grond van artikel 8 Kaderbesluit kan om aanvullende informatie betreffende de identiteit worden verzocht. Op grond van artikel 7 is de centrale autoriteit van de lidstaat van

¹⁰ 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. Publicatieblad van de Europese Unie. L93/23; Besluit 2009/316/JBZ van de Raad van 6 april 2009 betreffende de oprichting van het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS) overeenkomstig artikel 11 van Kaderbesluit 2009/315/JBZ. Publicatieblad van de Europese Unie. L93/33.

nationaliteit gehouden om de informatie te verstrekken indien het verzoek een strafrechtelijke procedure geldt. De aangezochte lidstaat is dat niet verplicht indien de verzoekende lidstaat de gegevens voor een ander doel vraagt; dan is het nationale recht leidend.

De Verordening (EU) 2019/816 heeft de reikwijdte van het ECRIS uitgebreid met het zogenoemde ECRIS-TCN, om de lidstaten de gelegenheid te bieden om na te gaan welke andere lidstaten over strafregistergegevens beschikken ten aanzien van onderdanen van derde landen die binnen de Unie door een strafrechter zijn veroordeeld.¹¹

Tot slot is het van belang te wijzen op Richtlijn 2016/680/EU inzake de gegevensbescherming in relatie tot opsporing en vervolging.¹² Algemene beginselen daarbij zijn bijvoorbeeld dat persoonsgegevens rechtmatig en eerlijk worden verwerkt; doelgericht en proportioneel worden verzameld en niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor het doel waarvoor ze werden verzameld (Art. 4, lid 1). Verwerking door dezelfde of een andere verwerkingsverantwoordelijke voor een ander doel dan waarvoor de persoonsgegevens worden verzameld, is toegelaten voor zover: de verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig het Unierecht of het lidstatelijke recht gemachtigd is deze persoonsgegevens voor een dergelijk doel te verwerken; en de verwerking noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat andere doel overeenkomstig het Unierecht of het lidstatelijke recht (Art. 4, lid 2).

2.2.2 Multilaterale instrumenten relevant voor België, Duitsland en Nederland

België, Duitsland en Nederland zijn partij bij diverse multilaterale verdragen waarop de hiervoor beschreven EU-regelgeving voortbouwt of bepalingen heeft overgenomen en daarom niet meer direct relevant zijn. Hier gaan we slechts in op het uit 2005 daterende Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (hierna: Verdrag van Prüm).

Het *Verdrag van Prüm* richt zich in het bijzonder op het versterken van de onderlinge gegevensuitwisseling tussen de aangesloten landen. Het merendeel van de bepalingen in het verdrag is, middels het hiervoor geschetste Prüm-besluit, overgenomen in EU-regelgeving. Uitzondering zijn bepalingen ten aanzien van illegale migratie (hoofdstuk 4) en enkele overige vormen van samenwerking (hoofdstuk 5).

Artikel 26 van het Verdrag heeft betrekking op bijstandsverlening bij grootschalige evenementen, rampen en zware ongevallen. Daarbij geldt de verplichting dat de bevoegde autoriteiten van de verdragsluitende partijen elkaar zo vroeg mogelijk over dergelijke situaties met grensoverschrijdende gevolgen informeren en relevante informatie uitwisselen (art. 26, lid 1).

Artikel 27 biedt de bevoegde autoriteiten van de verdragsluitende partijen de mogelijkheid om rechtstreeks informatie uit te wisselen over nader omschreven onderwerpen. Deze uitwisseling vindt plaats op verzoek. Het gaat om: vaststelling van houders en eigenaars van voertuigen alsmede informatie over bestuurders en gezagvoerders van voertuigen, vaartuigen en luchtvaartuigen, voor zover deze niet in via geautomatiseerde bevraging van kentekenregisters kunnen worden vastgesteld (Art. 27, lid 2.1); verstrekking van informatie over rijbewijzen, vaarbewijzen en soortgelijke vergunningen (Art. 27, lid 2.2); vaststelling van de woon- en verblijfplaats van personen (Art. 27, lid 2.3); vaststelling van verblijfstitels (Art. 27, lid 2.4); vaststelling van telefoonabonneehouders en abonneehouders van overige telecommunicatievoorzieningen, voor zover deze openbaar toegankelijk zijn (Art. 27, lid 2.5; vaststelling van de identiteit van personen (Art. 27, lid 2.6); onderzoek naar de herkomst van zaken zoals wapens, motorvoertuigen en vaartuigen (onderzoek naar de verkoopkanalen) (Art. 27, lid 2.7); verstrekking van gegevens uit politieke gegevensbestanden en politiedossiers

¹¹ Verordening (EU) 2019/816 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 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 (EU) 2018/1726. Publicatieblad van de Europese Unie. L135/1.

¹² Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 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. Publicatieblad van de Europese Unie. L166/1.

alsmede verstrekking van informatie uit voor het publiek toegankelijke registers van de overheid (Art. 27, lid 2.8); spoedmeldingen inzake wapens en explosieven alsmede meldingen betreffende valsmunterij en fraude met waardepapieren (Art. 27, lid 2.9); verstrekking van informatie over de praktische uitvoering van grensoverschrijdende observatiemaatregelen, grensoverschrijdende achtervolgingen en gecontroleerde afleveringen (Art. 27, lid 2.10); en vaststelling van de bereidheid van een persoon tot het afleggen van een verklaring (Art. 27, lid 2.11). Indien de aangezochte autoriteit niet bevoegd is het verzoek af te handelen, dient zij het verzoek aan de bevoegde autoriteit door te zenden en de verzoekende autoriteit daarover te informeren. De bevoegde autoriteit handelt het verzoek af en doet het resultaat aan de verzoekende autoriteit toekomen (Art. 27, lid 3).

Voorts is artikel 35 van belang in verband met de doelbinding. De ontvangende verdragsluitende partij mag de persoonsgegevens uitsluitend verwerken voor de doeleinden waarvoor deze op grond van dit verdrag zijn verstrekt; een verwerking voor andere doeleinden is alleen toegestaan na voorafgaande toestemming van de verdragsluitende partij, die het bestand beheert, en alleen met inachtneming van het nationale recht van de ontvangende verdragsluitende partij. De toestemming mag worden verleend voor zover op grond van het nationale recht van de Verdragsluitende Partij, die het bestand beheert, deze verwerking voor zulke andere doeleinden is toegestaan.

2.2.3 Bilaterale instrumenten

België, Duitsland en Nederland hebben diverse bilaterale verdragen afgesloten waarin enkele specifieke aspecten geregeld zijn ten aanzien van informatie-uitwisseling. Navolgend komen twee verdragen aan de orde: het in 2004 gesloten Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden (hierna: Verdrag van Senningen); het eveneens in 2004 gesloten Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieële samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden (hierna: Verdrag van Enschede). Tussen België en Duitsland zijn geen bilaterale verdragen gesloten inzake politieële of strafrechtelijke samenwerking.

Uitwisseling van politiegegevens

Het verdrag van Senningen

Het Verdrag van Senningen biedt de mogelijkheid tot het uitwisselen van persoonsgegevens, rechtstreekse raadpleging van kentekenregisters, en gegevensuitwisseling via verbindingsofficieren en in gemeenschappelijke politiecentra.

Artikel 10 maakt het mogelijk dat persoonsgegevens worden uitgewisseld 'indien dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaken op het grondgebied van de Verdragsluitende Partijen, met dien verstande dat verstrekking van persoonsgegevens aan een andere Verdragsluitende Partij slechts mogelijk is ter voorkoming van een ernstig en dreigend gevaar of ter opsporing van een misdrijf waardoor de rechtsorde van de ontvangende Verdragsluitende Partij ernstig is geschokt, tenzij sprake is van een verzoek met betrekking tot een bepaalde persoon of een bepaald geval' (Art. 10, lid 1).

Aan de uitwisseling van persoonsgegevens worden nadere restricties gesteld. Verkregen persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijkingen van de doeleinden waarvoor deze werden verzameld en verwerkt (Art. 10, lid 3). Tevens gelden restricties op basis van de artikelen 126 tot en met 129 van de overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (Art. 10, lid 2).¹³ Artikel 126 gaat in op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, waarmee wordt bedoeld op gegevens die worden verstrekt vanuit, of door de ontvanger opgeslagen in, een registratiesysteem. Relevante vereisten zijn onder andere dat sprake moet zijn van doelbinding (Art. 126, lid 3a). Gebruik voor andere doeleinden is in principe mogelijk, maar vereist voorafgaande toestemming van de ontvangende partij en is gebonden aan het nationale recht. Artikel 129 biedt de verstrekker tevens de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het gebruik van verstrekte persoonsgegevens (Art. 129, lid a). Voorts mogen de gegevens alleen worden gebruikt door diensten, instanties en gerechtelijke autoriteiten die in het kader van de voornoemde doeleinden een taak of functie hebben (Art. 126, lid 3b). De verstrekende partij moet erop toezien dat de verstrekte gegevens juist

¹³ Daarmee wordt verwezen naar de: Overeenkomst ter uitvoering van het tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Groothertogdom Luxemburg op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen; Schengen, 19 juni 1990.

zijn (Art. 126, lid 3c). Tot slot bepaalt artikel 126 dat zowel de verstrekke als de ontvangende partij moeten registreren welke informatie is verstrekt dan wel ontvangen (Art. 126, lid 3e).

Artikel 127 bepaalt dat het voorgaande artikel tevens van toepassing is op persoonsgegevens die worden verstrekt vanuit of opgenomen in een niet-geautomatiseerde persoonsregistratie (Art 127, lid 1). Daarop worden echter wel enkele uitzonderingen gemaakt, ten eerste wanneer sprake is van 'andere' gevallen en ten tweede wanneer 'gelet op het gebruik' aantekening niet nodig is, in het bijzonder wanneer de gegevens niet of slechts kortstondig worden gebruikt (Art. 127, lid 2a). Wat precies moet worden verstaan onder andere gevallen of onder de term kortstondig wordt niet nader bepaald. In de context van het onderhavige handboek is het van belang dat de artikelen 126 en 127 niet van toepassing zijn op de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Titel III, hoofdstuk 2) en op het Schengen Informatiesysteem (Titel IV).

In artikel 13 gaat het Verdrag van Senningen in op de rechtstreekse uitwisseling van persoonsgegevens. Politiediensten kunnen voor de in artikel 10 genoemde doeleinden uit nader bepaalde registers (zie hierna) rechtstreeks persoonsgegevens verstrekken aan politiediensten van de andere partij (Art. 13, lid 1). Deze bepaling ziet in grensgebieden tevens op het ongeveerd verstrekken van persoonsgegevens (Art. 13, lid 2). Wanneer informatie wordt verstrekt, dient de centrale autoriteit van de verstrekke Partij de centrale autoriteit van het ontvangende land daarover te informeren (Art. 14).

Vooruitlopende op het hiervoor besproken Verdrag van Prüm bood het Verdrag van Senningen eveneens de mogelijkheid van rechtstreekse raadpleging van kentekenregisters (Art. 15). In aanvulling daarop biedt het verdrag de mogelijkheid om deze in toekomst uit te breiden naar andere registers die persoonsgegevens bevatten (Art. 15, lid 3).¹⁴

Het Verdrag van Senningen bevat tevens enkele voorzieningen omtrent de wijze waarop informatie kan worden uitgewisseld. Artikel 16 creëert de mogelijkheid dat de uitwisseling van informatie de vorm aanneemt van een permanent contact via verbindingsofficieren. Deze verbindingsofficieren kunnen tevens taken uitoefenen in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid, dan wel de bescherming van personen en goederen (Art. 17, lid 1).

Artikel 24 biedt de mogelijkheid tot het openen van gemeenschappelijke politiecentra. Dergelijke centra kunnen voor wat betreft de uitwisseling en raadpleging zoals bedoeld in artikel 13 bevoegd zijn voor het gehele grondgebied van de Verdragsluitende Partijen en dus niet enkel voor de grensgebieden.

Tot slot worden in het Verdrag van Senningen enkele begrippen nader gedefinieerd. Onder een register moet voor Nederland worden verstaan 'een register als bedoeld in de Wet politieregisters' en voor België 'de Belgische nationale databank behalve de gegevens die overeenkomstig de nationale wetgeving aan de toestemming van de rechtelijke overheden zijn onderworpen' (Bijlage 4).

Onder het begrip grensgebied verstanden België en Nederland bij sluiting van het Verdrag niet hetzelfde. België verklaarde het hele nationale gebied tot grensgebied, maar Nederland beperkte dit tot de toenmalige regionale politiekorpsen in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland (Bijlage 3).¹⁵

Het verdrag van Enschede

Het tweede bilaterale verdrag inzake de uitwisseling van politiegegevens dat relevant is in de context van dit handboek, is het Verdrag van Enschede, waarbij Duitsland en Nederland partij zijn. Dit verdrag bouwt voort op de overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, maar biedt ruimere mogelijkheden (Art. 7). Deze komen in belangrijke mate overeen met artikel 27 van het Verdrag van Prüm, maar wijken de volgende punten af. Art. 7, lid 5 biedt de mogelijkheid tot vaststelling van telefoonabonneehouders en van abonneehouders van overige telecommunicatievoorzieningen, zonder de restrictie dat deze openbaar toegankelijk moeten zijn. Art. 7, lid 2 stelt ten aanzien van meldingen inzake wapens en explosieven alsmede meldingen inzake vals munterij en fraude met waardepapieren, niet de restrictie van spoedeisendheid. Art. 7 biedt voorts de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling op verzoek inzake ondervragingen en verhoren

¹⁴ Tot op heden hebben België en Nederland voor dat laatste niet gekozen, maar dit komt wel aan de orde in het aangepaste Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiecoöperatie (Trb. 2018, 160) dat in 2018 werd ondertekend maar op het moment van schrijven nog niet in werking is.

¹⁵ Voor Nederland is dit in het vernieuwde Benelux-politieverdrag 2018 (nog niet in werking) aangepast naar de arrondissementen in de grensstreek. België heeft echter een beperking aangebracht tot arrondissementen die grenzen aan Nederland of Luxemburg.

door de politie (Art. 7, lid 12); technisch sporenonderzoek (Art. 7, lid 13) en coördinatie en tenuitvoerlegging van opsporingsmaatregelen (Art. 7, lid 14). Deze laatste drie bepalingen zijn niet in het Verdrag van Prüm opgenomen.

Artikel 8 van het Verdrag van Enschede biedt de mogelijkheid dat politiediensten en openbare ministeries rechtstreeks met elkaar contact kunnen opnemen wanneer spoedeisend onderzoekshandelingen moeten worden verricht (Art. 8). Deze regeling is ingegeven door de omstandigheid dat de zaakofficier van justitie in Nederland de dagelijkse leiding heeft over de uitvoering van opsporingsonderzoeken, terwijl in Duitsland de politieautoriteiten beslissen over tactische keuzes tijdens de uitvoering van opsporingsonderzoeken.

Artikel 15 van het Verdrag van Enschede betreft spontane informatieverstrekking. 'De autoriteiten van de Verdragsluitende Staten kunnen elkaar in uitzonderlijke gevallen met inachtneming van het nationale recht zonder verzoek informatie met inbegrip van persoonsgegevens doen toekomen indien er aanwijzingen zijn dat de ontvanger deze informatie voor de opsporing van strafbare feiten nodig heeft. De ontvanger is verplicht het belang van de medegeedeelde gegevens te toetsen en niet-noodzakelijke gegevens te verwijderen, te vernietigen of terug te zenden naar de instantie die deze gegevens heeft verstrekt en, indien gebleken is dat de informatie onjuist is, dit te melden aan de instantie die de informatie heeft verstrekt.' Deze bepaling biedt daarmee enerzijds ruimere mogelijkheden dan het Zweeds Kaderbesluit, aangezien het ook van toepassing is op strafbare feiten waarop het Europees aanhoudingsbevel niet van toepassing is. Anderzijds houden de term 'in uitzonderlijke gevallen', en de noodzaak tot toetsing een beperking in ten opzichte van voornoemd Kaderbesluit.

Artikel 20 gaat in op de spontane uitwisseling van informatie voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid of ter voorkoming van strafbare feiten. 'Met inachtneming van het onderscheidenlijke nationale recht kunnen de bevoegde autoriteiten van de Verdragsluitende Staten elkaar in afzonderlijke gevallen ook zonder verzoek informatie inclusief persoonsgegevens verstrekken, voor zover er aanwijzingen zijn dat het voor de ontvanger nodig is deze informatie te kennen voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid of ter voorkoming van strafbare feiten'. Daarop is eveneens de eis van toetsing (Art. 15) van toepassing, maar niet de restrictie dat het moet gaan om 'uitzonderlijke gevallen'.

Tot slot is artikel 4 van belang, aangezien dit ziet op de (spontane) uitwisseling van informatie die geen betrekking heeft op persoonsgegevens. Voor de opsporing is van belang dat de partijen 'elkaar over feiten, dader gerelateerde verbanden en typisch dadergedrag [dienen] te informeren zonder verstrekking van persoonsgegevens' (Art. 4, lid 1a). Voorts dienen zij 'elkaar over en weer ten behoeve van de planning van operaties in het dagelijks werk en bij bijzondere gebeurtenissen belangrijke informatie te verstrekken, waarvan uitgezonderd persoonsgegevens, en elkaar uit voorzorg tevens informatie over gebeurtenissen te verstrekken die kunnen overslaan naar het grondgebied van de andere Verdragsluitende Staat (Art. 4, lid 1c).'

De verzoeken ten aanzien van politieautoriteiten worden in principe gericht aan de nationale centrale politie-instanties (Art. 7, lid 4). Wanneer het zwaartepunt van het feit en van de opsporing ervan ligt in de grensstreken, kunnen de verzoeken echter direct tussen de bevoegde politieautoriteiten worden verzonden en afgehandeld (Art. 7, lid 4 (1)). Dit geldt ook wanneer 'directe samenwerking op basis van daad- of dadergerelateerde verbanden in het kader van een duidelijk afgebakende zaak doelmatig is en de toestemming hiervoor door de onderscheidenlijke nationale centrale politie-instantie is verleend' (Art. 7, lid 4 (2)).

Onder een grensstreek worden in Nederland de eenheden van de Nationale politie verstaan waarvan het grondgebied grenst aan Duitsland, alsmede de Waddenzee en Noordzee (Art. 3). In Duitsland betreft dit het district van de politiedirectie Osnabrück in de deelstaat Nedersaksen; en de gemeentedistricten (*Kreise*) en stadsgemeenten (*kreisfreie Städte*) in de bestuursdistricten Düsseldorf, Keulen en Münster in de deelstaat Noordrijn-Westfalen (Art. 3).

Tot slot is vermeldenswaardig dat ter vergemakkelijking van de informatie-uitwisseling tussen de wederzijdse politiediensten, ook met Duitsland gemeenschappelijke centra kunnen worden opgericht (Art. 24).

2.3 Het instrumentarium voor uitwisseling van fiscale informatie

2.3.1 Voorzieningen multilateraal en op het niveau van de EU

Modelverdrag van de Europese Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO) -2017

Voor de internationale uitwisseling van fiscale informatie, is om te beginnen het Modelverdrag van de Europese Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO) van belang. Dit modelverdrag is niet bindend, maar in belastingverdragen nemen de aangesloten landen de bepalingen grotendeels over. Artikel 26 van het Modelverdrag gaat in op de internationale uitwisseling van fiscale informatie. Deze is niet beperkt tot inwoners van een van de partijen, noch tot de belastingvormen waarop het Modelverdrag primair betrekking heeft (Art. 26, lid 1).

De bevoegde autoriteiten kunnen informatie uitwisselen die relevant is voor het uitvoeren van de bepalingen van het Modelverdrag of voor de uitvoering of handhaving van nationale fiscale wetgeving, voor zover niet in strijd met het Modelverdrag (Art. 26, lid 1). Op deze informatie zijn dezelfde geheimhoudingsverplichtingen van toepassing als in de nationale wetgeving is vastgelegd (Art. 26, lid 2). De partijen zijn niet verplicht om bestuurlijke fiscale maatregelen te treffen die afwijken van de wetgeving en uitvoeringspraktijk in de verstreckende en de ontvangende lidstaten (Art. 26, lid 3a); informatie te verstrekken die de autoriteiten van de ontvangende lidstaat, op grond van nationale wetgeving, zelf niet kunnen verkrijgen (Art. 26, lid 3b); of informatie te verstrekken die uit oogpunt van de belangen van private partijen of *ordre public* vertrouwelijk dient te blijven (Art. 26, lid 3c). Wanneer de verzoekende lidstaat om informatie vraagt, is de ontvangende lidstaat verplicht deze te verzamelen middels de ter beschikking staande mogelijkheden van informatieverzameling, rekening houdende met de restricties onder lid 3 (Art. 26, lid 4). Die restricties hebben geen betrekking op informatie die moet worden opgevraagd bij private of publieke partijen, of bij individuen, of omdat deze verband houdt met eigendomsbelangen (Art. 26, lid 5). Artikel 27 heeft betrekking op de samenwerking op het terrein van de invordering.

Het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (WABB-verdrag)

Het WABB-verdrag is opgesteld door de Raad van Europa en de OESO, oorspronkelijk in 1988, en gewijzigd in 2010. Het verdrag is van toepassing op zowel de heffing en invordering van belastingen als van sociale zekerheidspremies. Het speelt ook een belangrijke rol in de strijd tegen belastingontwijking en -ontduiking, witwassen en corruptie.¹⁶ Het WABB-verdrag gaat uit van de door de OESO opgestelde *Common Reporting Standards (CRS)*. Hierdoor mag een verzoek niet worden geweigerd omdat het aangezochte land er zelf geen belang bij heeft, of vanwege het bestaan van een bankgeheim. Het verdrag voorziet daarnaast in uitgebreide waarborgen om de vertrouwelijkheid van de uitgewisselde informatie te beschermen.

Het WABB-verdrag maakt onderscheid tussen administratieve bijstand en rechtshulp in strafrechtelijke aangelegenheden (Art. 1, lid 1). Voor rechtshulp in het kader van fiscale strafzaken wordt verwezen naar het verdragsrechtelijk instrumentarium voor strafrechtelijke rechtshulp, zoals hiervoor beschreven. In het kader van een beoordeling van de vraag of een strafrechtelijke procedure moet worden gestart, is het is wel toegestaan om informatie te vragen (Art. 4, lid 1).

De administratieve bijstand strekt zich niet alleen uit tot het uitwisselen van inlichtingen, maar ook tot het verlenen van bijstand bij invordering en bij de uitreiking van documenten (Art. 1, lid 1). Het type belastingen waarop het verdrag betrekking heeft is opgenomen in een bijlage. Het gaat in algemene zin om belastingen ten behoeve van de centrale overheid naar inkomen of winst, vermogenswinsten en het vermogen, alsmede verplichte premieheffingen in het kader van de socialezekerheidswetgeving, omzetbelasting, accijnzen, enzovoorts, met uitzondering van douanerechten. Het WABB-verdrag voorziet, in tegenstelling tot het OESO-modelverdrag, niet in bijstand in situaties waarin nog geen aanslag is opgelegd.

Artikel 4 beschrijft de vormen van bijstand. Verplichting tot uitwisseling van informatie bestaat indien de informatie voorzienbaar van belang is bij de heffing en invordering van belastingen. Het verzoekende land dient het belang aan te geven van de informatie die wordt gevraagd. Informatie kan ook spontaan worden uitgewisseld, waarbij het voorzienbare belang wordt bepaald door het land dat de inlichtingen verstrekt.¹⁷ De uitwisseling van informatie is verplicht wanneer er sprake is van vervolging door een administratieve autoriteit, of bij een procedure voor een rechterlijke instantie. Informatie mag door de ontvangende staat worden

¹⁶ J. Booi (2018). Internationale fiscale gegevensuitwisseling. Wolters Kluwer, p. 34.

¹⁷ Booi, 2018, p. 37.

doorgezonden aan een andere staat, mits de verstreckende staat daar toestemming voor geeft. Artikel 6 regelt de automatische uitwisseling van gegevens.

Het verdrag biedt de mogelijkheid om, bij een gemeenschappelijk belang, gelijktijdig boekenonderzoeken te verrichten in twee of meerdere landen (Art. 8). Het staat de aangezochte landen vrij om wel of niet mee te werken aan een dergelijk gelijktijdig onderzoek. Vertegenwoordigers van een andere staat kunnen op verzoek deelnemen aan boekenonderzoeken in het buitenland (Art. 9). De staat waar het boekenonderzoek plaatsvindt neemt echter alle beslissingen die in het kader van het boekenonderzoek nodig zijn.

De mogelijkheid om bijstand te verlenen bij invordering, is neergelegd in artikel 11. Staten die dit onderdeel van het WABB-verdrag hebben aanvaard, verplichten zich ertoe om op verzoek van een andere staat een belasting- of premieschuld in te vorderen als betrof het een kwestie op eigen grondgebied. Het is daarbij ook mogelijk dat deze bijstand wordt geweigerd, tevens wanneer het gaat om de invordering van een administratieve boete (Art. 30). Wanneer de schuld nog niet onherroepelijk vaststaat is er de mogelijkheid om conservatoire maatregelen te nemen, in overeenstemming met de wetgeving in de aangezochte staat (Art. 12). Ten aanzien van eventuele verjaring geldt echter het recht van de verzoekende staat (Art. 14). Eenzelfde uitzondering betreft de procedures die gelden ten aanzien van de invordering (Art. 15).

Een verzoek om inlichtingen moet concrete gegevens betreffen omtrent nader omschreven personen: er kunnen geen algemene verzoeken worden ingediend (Art. 18). Voorts is de uitputtingsregeling van toepassing, die inhoudt dat pas om informatie wordt verzocht wanneer deze niet middels de gebruikelijke methoden die op nationaal niveau kunnen worden toegepast, kan worden verkregen (Art. 19). Aangezien er talloze internationale regelingen zijn die voorzien in de uitwisseling van inlichtingen, bepaalt art. 27 WABB de verhouding met die andere regelingen en dat de meest verstreckende regeling mag voorgaan.

Kaders voor fiscale informatie-uitwisseling in EU-verband

Binnen de EU is de administratieve samenwerking in fiscale zaken geregeld in Verordening 904/2010 en in Richtlijn 2011/16/EU.¹⁸ De Richtlijn is diverse malen gewijzigd om (verplichte) automatische uitwisseling van inlichtingen te verbreden; de CRS te implementeren; om de belastingautoriteiten toegang te geven tot de *customer due diligence*-procedures die door financiële instellingen worden verricht en om de aanpak van belastingontwijking via grensoverschrijdende constructies, te versterken.¹⁹

De Verordening 904/2010 biedt de mogelijkheid van uitwisseling van inlichtingen op verzoek. Dit betreft de bevoegde autoriteiten die in de lidstaten met de uitvoering van de wetgeving inzake de btw belast zijn (Art. 1, lid 1). Artikel 1 omschrijft de aard van de inlichtingen nader. Verzoeken kunnen ook betrekking hebben op (verscheidene) welbepaalde gevallen (Art. 7, lid 1). De aangezochte autoriteit laat de vereiste administratieve onderzoeken uitvoeren om de gevraagde inlichtingen te verkrijgen (Art. 7, lid 2). Er kan ook, onder voorwaarden, worden verzocht om een specifiek administratief onderzoek (Art. 7, lid 4). Artikel 13 biedt de mogelijkheid van uitwisseling van inlichtingen zonder voorafgaand verzoek. Spontane uitwisseling kan plaatsvinden wanneer de belastingheffing wordt geacht plaats te vinden in de lidstaat van bestemming en de door de lidstaat van oorsprong verstrekte inlichtingen noodzakelijk zijn voor de doeltreffendheid van het controlesysteem van de lidstaat van bestemming (Art. 13a); wanneer een lidstaat gegronde redenen heeft om aan te nemen dat in de andere lidstaat een inbreuk op de btw-wetgeving heeft of vermoedelijk heeft plaatsgevonden (Art. 13b); of wanneer in de andere lidstaat gevaar voor belastingderving bestaat (Art. 13c). Verordening 904/2010 bevat daarnaast uitgebreide procedurele vereisten ten aanzien van zowel de uitwisseling van inlichtingen op verzoek als de spontane uitwisseling.

Ten tweede is de Richtlijn 2011/16/EU van toepassing op elke vorm van belastingen die door of namens een lidstaat of de territoriale of bestuurlijke onderdelen van een lidstaat, met inbegrip van de lokale overheden, worden geheven (Art. 2). Uitzonderd is de belasting over de toegevoegde waarde, waarop Verordening 904/2010 betrekking heeft, alsmede de douanerechten en de accijnzen. In dat kader kunnen inlichtingen worden uitgewisseld die naar verwachting van belang zijn voor de administratie en de handhaving van de nationale wetgeving van de lidstaten (Art. 1). De Richtlijn biedt wederom de mogelijkheid tot uitwisseling

¹⁸ Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (herschikking). Publicatieblad van de Europese Unie. L268/1; Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG. Publicatieblad van de Europese Unie. L64/1.

¹⁹ Zie: Richtlijn (EU) 2015/849; Richtlijn (EU) 2015/2376; Richtlijn (EU) 2016/881; Richtlijn (EU) 2016/2258 en Richtlijn (EU) 2018/822.

van inlichtingen op verzoek (Afdeling I) en spontane uitwisseling van inlichtingen (afdeling III). Spontane uitwisseling is in dit geval minder vrijblijvend dan het lijkt, aangezien artikel 9, lid 1, een reeks van gevallen voorschrijft waarin de 'spontane' uitwisseling van inlichtingen verplicht is.²⁰ De uitwisselingsmogelijkheden zijn verder in grote lijnen vergelijkbaar met de hiervoor besproken Verordening. In afdeling II van de Richtlijn wordt bepaald dat de inlichtingen waarover wordt beschikt ten aanzien van ingezetenen van de andere lidstaat automatisch worden uitgewisseld, inzake specifieke inkomsten- en vermogenscategorieën, zoals arbeidsinkomen; directiehonoraaria en pensioenen (Art. 8).

Op de uitwisseling van fiscale inlichtingen is de geheimhoudingsplicht van toepassing en ze vallen onder de bescherming van het nationale recht van de ontvangende lidstaat inzake soortgelijke inlichtingen. In principe mogen ze slechts worden gebruikt in het kader van de procedure tot vaststelling en invordering van belastingen, met inbegrip van de gerechtelijke en administratieve procedures wegens overtreding van de belastingwetgeving. Slechts onder voorwaarden mogen ze voor andere doeleinden worden gebruikt (Verordening, Art. 55, lid 3 en Richtlijn, Art. 16, lid 2). Dit vereist dat dit volgens de nationale wetgeving is toegestaan en dat de bevoegde autoriteit van de verstreckende lidstaat daar toestemming voor geeft. Deze kan niet worden geweigerd wanneer de inlichtingen in die lidstaat voor vergelijkbare doeleinden kunnen worden gebruikt. Andere relevante beperkingen zijn dat de aangezochte lidstaat op grond van de Richtlijn niet verplicht is onderzoek in te stellen of inlichtingen te verstrekken, indien zijn wetgeving niet toestaat voor eigen doeleinden het onderzoek in te stellen of de gevraagde inlichtingen te verzamelen (Art. 17, lid 2). Ook kan verstrekking worden geweigerd wanneer dit zou leiden tot openbaarmaking van bedrijfsgeheimen of vergelijkbare geheimen, of wanneer het inlichtingen betreft waarvan onthulling in strijd zou zijn met de openbare orde (Art. 17, lid 4). Daar staat tegenover dat geen beroep kan worden gedaan op het bankgeheim (Art. 18, lid 2).

In de Richtlijn 2014/107/EU werden enkele belangrijke wijzigingen doorgevoerd.²¹ Deze vloeiden merendeels voort uit het overnemen van de *Common Reporting Standards* van de OESO in het kader van de automatische uitwisseling van financiële rekeninggegevens. De Richtlijn verplicht financiële instellingen om de identificatie- en rapportageregels van de CRS toe te passen en de belastingdiensten verstrekken die gegevens vervolgens op automatische basis aan andere lidstaten, met inachtneming van privacywaarborgen.²²

Een redelijk recente wijziging in de Richtlijn 2018/822/EU²³ betekende een verdere uitbreiding van het regelgevend kader, met name om belastingontwijking via constructies die lopen over meerdere landen, effectiever te kunnen bestrijden. Daarnaast werd bepaald dat verstrekking van vooraf bepaalde inlichtingen aan een andere lidstaat, zonder voorafgaand verzoek, met regelmatige, vooraf vastgestelde tussenpozen diende te gaan plaatsvinden. Tot slot is van belang dat het beschikbaarheidsbeginsel op fiscale gegevens werd toegepast. 'Beschikbare inlichtingen' worden gedefinieerd als 'inlichtingen die zich in de belastingdossiers van de inlichtingen verstreckende lidstaat bevinden en die opvraagbaar zijn overeenkomstig de procedures voor het verzamelen en verwerken van inlichtingen in die lidstaat.'

Uitwisseling van informatie in het kader van Douane en Accijnzen

De juridische basis voor wederzijdse bijstand in het kader van de douane is neergelegd in een aantal internationale regelingen. Hier gaan we in op de zogenoemde Napels II overeenkomst²⁴, en het Douanewetboek van de Unie.²⁵

²⁰ Booi, 2018, p. 31.

²¹ Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied. Publicatieblad van de Europese Unie, L359/1.

²² Booi, 2018, p. 28.

²³ Richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad van 25 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies. Publicatieblad van de Europese Unie L139/1.

²⁴ Akte van de Raad van 18 december 1997 tot vaststelling van de overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, C24/1.

²⁵ De volgende verordeningen hebben betrekking op communautaire douanevoorschriften en blijven om die reden in de context van de Euregio Maas-Rijn buiten beschouwing. Verordening (EG) Nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van douane- en landbouwvoorschriften. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen Nr. L82/1; Verordening (EU) Nr. 389/2012 van de Raad van 2 mei 2012 betreffende administratieve samenwerking op het gebied van accijnzen en houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 2073/2004. Publicatieblad van de Europese Unie L121/1. Gewijzigd op 1-7-2013.

Het Napels II-verdrag biedt de mogelijkheid van informatie-uitwisseling voor zowel strafrechtelijke als administratieve doeleinden. Het gaat daarbij om bijstand inzake douanerechten; heffingen van gelijke werking, zoals antidumpingrechten en compenserende heffingen; wetgeving op het terrein van veiligheid, gezondheid, economie en milieu en accijnzen.²⁶ Het begrip 'nationale douanevoorschriften' is opgevat als alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen waar de douane geheel of gedeeltelijk bevoegdheid bezit met betrekking tot het grensoverschrijdende verkeer van goederen die zijn onderworpen aan verboden, beperkingen of controlemaatregelen, of bij niet-geharmoniseerde accijnzen.

De overeenkomst voorziet in de mogelijkheid om inbreuken op nationale douanevoorschriften te voorkomen en op te sporen, en inbreuken op communautaire en nationale douanevoorschriften te vervolgen en te bestraffen. Alleen in dat verband is ook de uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk, waaronder wordt verstaan 'alle informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon' (Art. 4, lid 8). Op basis van de Napels II overeenkomst kunnen inlichtingen op verzoek worden uitgewisseld om ervoor te kunnen zorgen dat inbreuken worden voorkomen, opgespoord en vervolgd (Art. 10, lid 1). Het is mogelijk dat gemachtigde functionarissen op buitenlands grondgebied, met inachtneming van gedetailleerde instructies van de aangezochte autoriteit, in kantoren van de aangezochte lidstaat gegevens zoals bedoeld in lid 1, verzamelen en kopieën van documenten maken (Art. 10, lid 3). Daarbij moet het wel gaan om een concrete zaak en de informatie mag uitsluitend worden gebruikt ter verzekering van de juiste heffing van wegens in- of uitvoer geheven rechten en belastingen of in verband met feiten die het vermoeden rechtvaardigen dat een strafbaar feit op het gebied van de douanewetgeving, waaronder begrepen wetgeving op het terrein van veiligheid, gezondheid, economie en milieu, is of zal worden begaan.²⁷ Artikel 17 biedt de mogelijkheid van spontane informatie-uitwisseling ten aanzien van voorgenomen of reeds begane inbreuken, in het bijzonder inlichtingen over de daarbij betrokken goederen en over nieuwe middelen en methoden die bij deze inbreuken worden gebruikt.

Op de uitgewisselde informatie zijn waarborgen van toepassing ten aanzien van gegevensbescherming. De overeenkomst biedt in principe de mogelijkheid om informatie te verstrekken aan andere instanties, maar daarvoor is toestemming vereist van de lidstaat die de gegevens heeft verstrekt (Art. 25, lid 2 (a)). Het verdrag stelt de partijen in staat om bijstand te weigeren wanneer deze schade kan berokkenen aan de openbare orde andere wezenlijke belangen van de betrokken lidstaat, of wanneer het gevraagde optreden disproportioneel is in vergelijking met de ernst van de vermeende inbreuk (Art. 28).

Tot slot is in het Douanewetboek van de Unie een afdeling (afdeling 1) opgenomen over informatieverstrekking.²⁸ Deze afdeling ziet op de uitwisseling van informatie tussen douaneautoriteiten onderling en tussen marktdeelnemers en douaneautoriteiten. De bepalingen zien op de registratie van de marktdeelnemers, de middelen voor het uitwisselen en het opslaan van informatie, bevoegdheidsdelegatie, gegevensbescherming en toepassing van elektronische systemen.

2.3.2 Bilaterale voorzieningen

Belastingsamenwerking tussen Nederland en België

Nederland en België hebben in 2001 een bilateraal fiscaal verdrag gesloten.²⁹ De overeenkomst is van toepassing op belastingen naar het inkomen en naar het vermogen (Art. 2, lid 1). Artikel 29 regelt de uitwisseling van inlichtingen tussen Nederland en België. Het verdrag biedt de mogelijkheid inlichtingen uit te wisselen die naar verwachting relevant zijn voor de uitvoering van de bepalingen in het belastingverdrag of voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving met betrekking tot alle belastingen, mits niet in strijd met het verdrag (Art. 29, lid 1). De uitwisseling van informatie wordt niet beperkt door artikel 1 (personen waar het verdrag op van toepassing is) en 2 (belastingen waar het verdrag op van toepassing is) van het verdrag. Dit verdrag biedt de optie om de informatie voor andere doeleinden te gebruiken, indien zij ingevolge het recht van beide staten voor deze andere doeleinden mag worden gebruikt en de bevoegde autoriteit van de staat die haar heeft verstrekt met dit gebruik instemt (Art. 29, lid 2).

²⁶ Booi, 2018, p. 59.

²⁷ Booi, 2018, p. 65.

²⁸ Verordening (EU) Nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking). Publicatieblad van de Europese Unie. L269/1.

²⁹ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, met Protocol; Luxemburg, 5 juni 2001, Tractatenblad, jaargang 2001, Nr. 136.

De overeenkomst legt geen verplichtingen op om administratieve maatregelen te nemen die afwijken van de wetgeving; bijzonderheden te verstrekken die niet verkrijgbaar zijn volgens de Wetgeving of in de normale gang van de administratieve werkzaamheden van die of van de andere verdragsluitende Staat; of inlichtingen te verstrekken die een handels-, bedrijfs-, nijverheids- of beroepsgeheim of een handelswerkwijze zouden onthullen, dan wel inlichtingen waarvan het verstrekken in strijd zou zijn met de openbare orde (Art. 29, lid 3).

Vanaf 1 januari 2016 is zowel in België als Nederland de CRS in werking getreden. Deze hield in dat gegevens voortaan automatisch worden uitgewisseld tussen landen. De uitwisseling op deze basis heeft echter geen betrekking op gegevens die dateren van voor 2016. Tussen België en Nederland geldt al jaren dat zij onderling automatisch gegevens uitwisselen. In 2009 waren België en Nederland al overeengekomen dat het eerstgenoemde land zich niet langer zou beroepen op het bankgeheim, waardoor per 1 januari 2010 automatische uitwisseling mogelijk werd, en uitwisseling van bankgegevens op verzoek met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2008.

Belastingsamenwerking tussen Nederland en Duitsland

Duitsland en Nederland hebben in 2012 een bilateraal belastingverdrag gesloten. Dit verdrag is ten aanzien van de informatie-uitwisseling vergelijkbaar met het Belgisch-Nederlandse verdrag. Het biedt de belastingdiensten van Nederland en Duitsland de mogelijkheid inlichtingen uit te wisselen die naar verwachting relevant zijn voor de uitvoering van de bepalingen in het belastingverdrag of voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving met betrekking tot alle belastingen, mits niet in strijd met het verdrag. De uitwisseling wordt niet beperkt door artikel 1 (personen waar het verdrag op van toepassing is) en 2 (belastingen waar het verdrag op van toepassing is) van het verdrag (Art. 27, lid 1). Dit verdrag biedt eveneens de optie om de informatie voor andere doeleinden te gebruiken, indien zij ingevolge het recht van beide staten voor deze andere doeleinden mag worden gebruikt en de bevoegde autoriteit van de staat die haar heeft verstrekt met dit gebruik instemt (Art. 27, lid 2).

Voorts geldt ook ten aanzien van dit verdrag dat het betrekking heeft op informatie vanaf 2016, eveneens in verband met de CRS. Welke gegevens automatisch mogen worden uitgewisseld en op welke wijze dit dient te geschieden, is in 1997 vastgelegd in de Regeling tussen Nederland en Duitsland inzake de uitwisseling van inlichtingen op het gebied van de belastingen.³⁰ Een deel wordt automatisch uitgewisseld (Art. 1) en een deel spontaan (Art. 2).

Voorts bestaat sinds 2009 een gemeenschappelijke intentieverklaring tussen Nederland en Duitsland op het terrein van de BTW-inlichtingenuitwisseling. In oktober 2021 is voorts een gemeenschappelijke intentieverklaring in werking getreden tussen het Federale Ministerie van Financiën van de Bondsrepubliek Duitsland en het Ministerie van Financiën van Nederland over grensoverschrijdende inlichtingenuitwisseling op het gebied van de directe belastingen. Hierdoor kunnen voor de directe belastingen gemandateerde medewerkers (contactpersonen) van daartoe aangewezen kantoren van de Nederlandse Belastingdienst in het grensgebied met Duitsland direct inlichtingen uitwisselen met gemandateerde medewerkers (contactpersonen) van kantoren van de Belastingdiensten van de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen in het grensgebied met Nederland. Het kan daarbij gaan om inlichtingenuitwisseling op verzoek en om spontane inlichtingenverstrekking. Ook kunnen gemandateerde medewerkers over en weer aanwezig zijn in de belastingkantoren die vallen onder de werking van de intentieverklaring. Deze belastingkantoren van zowel Nederland als Duitsland worden vermeld in de intentieverklaring.³¹

Tot slot heeft Nederland een bilateraal verdrag met Duitsland inzake bijstand bij de invordering van belastingschulden en de uitreiking van documenten.³² Ten aanzien van het uitwisselen van informatie is dit verdrag gelijkloidend aan het hiervoor beschreven verdrag en dat met België (Art. 12). De mogelijkheid bestaat ook hier om de uitgewisselde informatie te verstrekken aan derden, onder dezelfde voorwaarden (Art. 13)

³⁰ Regeling van 16 oktober 1997, nr. AFZ97/3934, Staatscourant 1997, 235.

³¹ Besluit Staatssecretaris van Financiën van 15 oktober 2021, Stcrt. 2021, 45227, V-N 2021/48.10.

³² Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de wederzijdse administratieve bijstand bij de invordering van belastingschulden en de uitreiking van documenten, Tractatenblad, Jaargang 1999, nr. 113.

Belastingssamenwerking tussen België en Duitsland

België en Duitsland hebben eveneens een bilateraal belastingverdrag gesloten.³³ Op het terrein van het uitwisselen van inlichtingen is dit verdrag identiek aan het Belgisch-Nederlandse belastingverdrag (Art. 26). De verkregen informatie mag niet worden verstrekt aan derde partijen. Elke bekomen inlichting mag, buiten de belastingplichtige of zijn gevolmachtigde, slechts worden medegedeeld aan personen of autoriteiten die belast zijn met de vestiging of de invordering van de in de Overeenkomst bedoelde belastingen en met de desbetreffende bezwaarschriften en verhalen, alsmede aan de gerechtelijke autoriteiten met het oog op de strafrechtelijke vervolgingen (Art. 26, lid 1).

Douanesamenwerking in de Benelux

Op het niveau van de Benelux is inzake Douanesamenwerking de zogenoemde Benelux-overeenkomst van belang.³⁴ De bepalingen daarin met betrekking tot informatie-uitwisseling zijn vergelijkbaar met die van de Napels II overeenkomst, inzake uitwisseling op verzoek en zonder verzoek. De overeenkomst heeft betrekking op de toepassing van de wettelijke bepalingen der drie landen, die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie en door het Comité van Ministers zijn aangewezen (Art. 2).

Met betrekking tot het verzamelen van informatie op het grondgebied van een van de andere lidstaten, biedt het Benelux-verdrag ruimere mogelijkheden. Ambtenaren mogen, mits naar behoren gemachtigd door de bevoegde autoriteiten van hun land, met instemming van de bevoegde autoriteiten van het aangezochte land, op dezelfde voet als overeenkomstige ambtenaren van dat land op de kantoren van de administratie van dat land gegevens verzamelen, voor zover deze betrekking hebben op artikel 2. Ze mogen tevens gezamenlijk met ambtenaren uit het aangezochte land onderzoeken en controles instellen en daarbij onder hun leiding met hen samenwerken (Art. 6).

De verkregen gegevens mogen aan anderen worden verstrekt voor andere doeleinden, indien de autoriteit die de gegevens heeft verstrekt daarin uitdrukkelijk heeft toegestemd, met inachtneming van de wetgeving van haar land en voor zover de wetgeving van het land van de autoriteit die de gegevens heeft ontvangen zich daartegen niet verzet (Art. 6, lid 4).

2.4 Het instrumentarium voor de uitwisseling van bestuurlijke handavingsinformatie

Voor de internationale uitwisseling van bestuurlijke handavingsinformatie is geen omvattend verdragsrechtelijk kader voorhanden. Slechts bij bepaalde gevallen van sociale fraude is dat kader gecreëerd. Dit wil niet zeggen dat er geen mogelijkheden tot uitwisseling van bestuurlijke handavingsinformatie bestaan, maar deze worden ingeperkt door de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Daarnaast kan worden gewezen op het door de Raad van Europa aangenomen Europees Verdrag van 15 maart 1978, inzake de verkrijging in het buitenland van informatie en bewijzen in administratieve zaken. Dit verdrag is wel door België en Duitsland ondertekend en geratificeerd, maar niet door Nederland.³⁵ Om die reden blijft het hier verder buiten beschouwing. Daarnaast bespreken we beknopt de regelgeving inzake arbeid en sociale zekerheid.

2.4.1 Kaders op het niveau van de EU

De Algemene Verordening Gegevensbescherming

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), die in 2018 in werking is getreden, heeft betrekking op regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking en het vrije verkeer van persoonsgegevens.³⁶ De AVG is daarmee zowel van belang voor de grensoverschrijdende uitwisseling van

³³ Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Bondsrepubliek Duitsland tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van sommige andere aangelegenheden inzake belastingen van inkomen en van vermogen, met inbegrip van de ondernemingsbelasting en de grondbelastingen.

³⁴ Overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie (29-04-1969).

³⁵ Van Daele en Bollens zien overigens wel mogelijkheden om een beroep op dit verdrag te doen. Zie: D. van Daele & S. Bollens (2019). De informatie-uitwisseling met het oog op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel: een rechtsvergelijkend onderzoek in België en Nederland. KU Leuven.

³⁶ Verordening (EU) 2016/79 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming). Publicatieblad van de Europese Unie, L119/1.

informatie tussen bestuurlijke handhavingsinstanties, voor zover er geen ander relevant wettelijk kader geldt, als voor de uitwisseling van informatie binnen een land (zie hoofdstuk 4).

De belangrijkste bepalingen voor de verwerking van persoonsgegevens door bestuurlijke instanties zijn artikel 5 en 6 AVG. Hierin is onder andere neergelegd dat de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig, behoorlijk en transparant dient te zijn (Art. 5, eerste lid, onder a). Daarnaast is de verwerking van persoonsgegevens doel gebonden, zo volgt uit artikel 5, eerste lid, onder b: 'persoonsgegevens moeten: voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt.' In artikel 5 zijn de voorwaarden neergelegd waaraan de verwerking van persoonsgegevens dient te voldoen om rechtmatig te zijn. De voorwaarden uit artikel 5 gelden cumulatief. De algemene beginselen ten aanzien van gegevensverwerking zijn: rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid en verantwoordingsplicht. Daarbij is de belangrijkste voorwaarde voor de verwerking van persoonsgegevens door bestuurlijke (handhaving)instanties, dat de verwerking noodzakelijk dient te zijn om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust.

Artikel 6, lid 1 bevat de gronden voor de gegevensverwerking. Er dient altijd minstens één grondslag aanwezig te zijn. De grondslagen zijn: toestemming; noodzakelijk voor uitvoering van een overeenkomst; noodzakelijk te voldoen aan wettelijke verplichting; noodzakelijk om vitale belangen van betrokkene of andere natuurlijke persoon te beschermen; noodzakelijk ter vervulling van een taak van algemeen belang; noodzakelijk ter behartiging van gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of derde.

Het begrip persoonsgegevens omvat alle informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, ongeacht de aard, inhoud of vorm van de informatie (Art. 4, lid 1). Het gaat om zowel objectieve als subjectieve informatie. Hierbij is de drager van de informatie niet relevant. Een natuurlijke persoon is identificeerbaar indien direct of indirect diens identiteit kan worden vastgesteld. Met name dient hierbij gelet te worden op een identificerend aspect, zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens of een online identificerend aspect; of een of meer elementen die kenmerkend zijn voor zijn fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit (Art. 4, lid 1). Daarnaast strekt de AVG zich uit tot situaties waarin derden, anders dan de verwerkingsverantwoordelijke, in staat zijn om, met welke redelijkerwijs inzetbaar middel, te achterhalen op welk individu deze informatie betrekking heeft. Bij anonimiseren wordt de informatie over een natuurlijk persoon niet meer als persoonsgegevens beschouwd indien deze anonimiseren absoluut is en met geen enkel redelijkerwijs inzetbaar middel kan worden weggenomen.³⁷ De AVG geldt in beginsel niet voor gegevens over rechtspersonen. Informatie dient alsnog als persoonsgegevens te worden beschouwd indien gegevens in verband met rechtspersonen tevens informatie bevatten omtrent geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen.³⁸

De AVG is zowel van toepassing op de geheel of gedeeltelijke geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, als op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen (Art. 2, lid 1) In het kader van de AVG is een bestand elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn (Art. 4, lid 6). Het begrip verwerking van persoonsgegevens wordt in de AVG ruim geïnterpreteerd. Hieruit volgt dat de informatieverwerking in het kader van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit alleen mogelijk is binnen de grenzen van de AVG.

De rechtmatige verwerking

Persoonsgegevens moeten op een rechtmatige, behoorlijke en transparante wijze worden verwerkt (Art. 5, lid 1 (a)). De verwerking van persoonsgegevens dient conform de geldende regels te gebeuren. De verwerking dient ook in elk stadium van de procedure controleerbaar zijn. De vorm van bewaring moet waarborgen dat de betrokken natuurlijke persoon niet langer kan worden geïdentificeerd dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt (Art. 5, lid 1 (e)). De AVG staat verwerking van gegevens toe wanneer er uitdrukkelijke toestemming voor is verleend door de betrokkene; wanneer er uitvoering wordt gegeven aan een overeenkomst waar de betrokkene partij bij is; wanneer er dient te worden voldaan aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; wanneer de bescherming van de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon in het geding is; of voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag van

³⁷ Overweging 26 van de Preambule bij de AVG.

³⁸ Overweging 14 van de Preambule bij de AVG.

de verwerkingsverantwoordelijke (Art. 6, lid 1). Met name het laatstgenoemde is relevant met betrekking tot uitwisseling van administratieve informatie over de landsgrenzen. Er kan worden aangenomen dat het voor een handhavinginstantie in diens eigen belang is om de (mogelijke) bestrijding van criminele activiteiten door een andere lokale overheid te ondersteunen via het uitwisselen van informatie waarover deze instantie beschikt.³⁹

Het finaliteitsbeginsel

Op grond van het finaliteitsbeginsel mogen persoonsgegevens slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld (Art. 5, lid 1 (b)). De verwerking van persoonsgegevens zonder een bepaald doel of een impliciet doel is uitgesloten. Een voor alle nuttige doeleinden opgezette verwerking dient als onrechtmatig te worden beschouwd.

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt op een wijze die verenigbaar is met de gestelde doeleinden (Art. 5, lid 1 (b)). Er is hiervoor geen afzonderlijke rechtsgrond vereist. De rechtsgrond voor de initiële verzameling van de betrokken persoonsgegevens volstaat hierbij. Op basis van Unierechtelijke of nationale wetgeving kunnen lidstaten specificeren voor welke taken en doeleinden de verdere verwerking van persoonsgegevens als rechtmatig en verenigbaar met de aanvankelijke doeleinden moet worden beschouwd.⁴⁰

Persoonsgegevens die met een bepaald doel werden verkregen kunnen vervolgens onder bepaalde voorwaarden voor een ander doel kunnen worden verwerkt. Hierbij is het vereiste dat de doeleinden niet onverenigbaar mogen zijn, hoewel de doeleinden niet identiek hoeven te zijn. Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de doeleinden dient rekening te worden gehouden met alle relevante factoren, zoals de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen en de redelijke verwachtingen van de betrokkene. Ook de aard van de gegevens, de potentiële risico's voor de persoonlijke levenssfeer en het belang van de verwerkingsverantwoordelijke - gedefinieerd in artikel 4, lid 7 - kunnen als relevante factoren worden beschouwd.

De verwerkingsverantwoordelijke handelt vanuit een gerechtvaardigd belang indien hij, naar aanleiding van een strafbaar feit of een gevaar voor de openbare veiligheid, persoonsgegevens aan een bevoegde instantie doorzendt. Dit geldt voor zowel individuele zaken, als bij verschillende zaken die samenhangen en dus betrekking hebben op hetzelfde strafbaar feit of hetzelfde gevaar voor de openbare veiligheid. Het doorgeven van de persoonsgegevens en/of de verdere verwerking ervan door de ontvangende dienst moet worden verboden indien de verwerking van de persoonsgegevens niet verenigbaar is met een wettelijke, beroepsmatige of anderszins bindende geheimhoudingsplicht.⁴¹

Overheidsinstanties die persoonsgegevens ontvangen in het kader van een overeenkomstig het Unierecht of het nationaal recht gevoerd bijzonder onderzoek worden niet als ontvangers beschouwd (Art. 4, lid 9). Deze regel heeft betrekking op overheidsdiensten waaraan op basis van een wettelijke verplichting persoonsgegevens worden meegedeeld voor het vervullen van hun overheidstaak. Ook kunnen persoonsgegevens worden verstrekt aan onder meer onafhankelijke bestuurlijke autoriteiten. Een door deze autoriteiten ingediend verzoek tot verstrekking van persoonsgegevens dient schriftelijk en gemotiveerd te zijn. Hierbij dient het te gaan om een incidenteel verzoek, dat geen betrekking kan hebben op een volledig bestand en evenmin mag resulteren in het onderling combineren van bestanden. De verwerking van de ontvangen persoonsgegevens moet hierbij nog steeds in overeenstemming zijn met de voor de doeleinden van de verwerking toepasselijke beschermingsregels.⁴²

Kortom, er dient een duidelijk verband te bestaan tussen het aanvankelijke oogmerk waarvoor de informatie werd verzameld, en dat van de verdere verwerking. Daarnaast is van belang of de betrokkenen het verdere gebruik van de gegevens redelijk verwachten; was de nieuwe verwerking voorzienbaar in het licht van de oorspronkelijke verkrijging van de informatie? Tot slot is het kader van de verwerking relevant: de begeleidende waarborgen, de aard van de persoonsgegevens en de mogelijke gevolgen van de verdere verwerking kunnen een rol spelen bij deze beoordeling.⁴³

39 J. Theunis, D. Bijnens & G. Huts (2020). De mogelijkheden en onmogelijkheden van informatie-uitwisseling tussen lokale besturen in het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Universiteit Hasselt.

40 Overweging 50 van de Preambule bij de AVG.

41 Overweging 50 van de Preambule bij de AVG.

42 Overweging 31 van de Preambule bij de AVG.

43 Theunis, Bijnens & Huts, 2020.

Het proportionaliteitsbeginsel

De verwerking van persoonsgegevens dient toereikend te zijn voor de beoogde doeleinden, maar dient tegelijkertijd beperkt te blijven tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (Art. 5, lid 1 (c)). Hierbij dient steeds een afweging te worden gemaakt over welke persoonsgegevens relevant zijn voor de verwezenlijking van de doeleinden van de beoogde verwerking.

Relevante aspecten die bij de deze afweging een rol spelen zijn of de verstrekte informatie toereikend is zonder overmatig te zijn; of de informatie die wordt gedeeld, beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is voor het oogmerk waarvoor ze wordt verwerkt ('minimale gegevensverwerking'). Indien nodig kan informatie worden beperkt of geanonimiseerd, zodat slechts de gegevens die strikt noodzakelijk zijn, worden verstrekt.⁴⁴

EU-regelgeving op het terrein van arbeid en sociale zekerheid

In de context van het vrije verkeer van werknemers bespreken we navolgend kort de zogenoemde handhavingsrichtlijn 2014/67/EU, die in 2014 werd aangenomen.⁴⁵ De onderliggende Richtlijn 96/71/EG beoogt het beschermen van werknemers die kwetsbaar kunnen zijn door hun situatie (tijdelijk werk in een vreemd land, problemen bij het vinden van rechtsbijstand of andere adequate vertegenwoordiging, onvoldoende kennis van plaatselijke wetten, instanties en taal). De Richtlijn is van toepassing op ondernemingen die werknemers tijdelijk detacheren in een andere lidstaat dan die wiens wetten de arbeidsverhouding beheersen. Het doel van de handhavingsrichtlijn is voorkoming van misbruik en ontduiking van de geldende regelgeving ten aanzien van detachering, en het verbeteren van het toezicht.

De handhavingsrichtlijn bevat bepalingen ten aanzien van een goede administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand (Art. 6). Daarnaast wordt een rechtsgrondslag geboden voor het gebruik van het Informatiesysteem interne markt (IMI) voor de uitwisseling van informatie om de administratieve samenwerking (Art. 18). Artikel 6 biedt de lidstaten de mogelijkheid om met redenen omklede verzoeken om informatie en aan verzoeken van bevoegde instanties om controles, inspecties en onderzoeken uit te voeren met betrekking tot de in artikel 1, lid 3, van Richtlijn 96/71/EG vermelde detacheringssomstandigheden (Art. 6, lid 2). Daarbij geldt de restrictie dat de uitgewisselde informatie alleen wordt gebruikt voor de zaak of zaken waarvoor erom verzocht is (Art. 6, lid 8).

Op het terrein van sociale zekerheid zijn twee Verordeningen van belang: de Verordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, respectievelijk de toepassing daarvan.⁴⁶ Gegevensuitwisseling is mogelijk, en vindt plaats met inachtneming van de communautaire voorschriften op het gebied van de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking en het vrije verkeer van persoonsgegevens. Verordening 987/2009 bepaalt dat door bevoegde organen onverwijld alle gegevens worden verstrekt of uitgewisseld die nodig zijn voor de vaststelling van de rechten en plichten van degenen op wie Verordening 883/2004 van toepassing is. De uitwisseling van deze gegevens tussen de lidstaten geschiedt hetzij rechtstreeks tussen de organen zelf, hetzij indirect via de verbindingsorganen (Art. 2, lid 2). Elektronische uitwisseling van informatie wordt daarbij gezien als de aangewezen weg.

2.4.2 Bilaterale juridische kaders

Op het terrein van socialezekerheidswetgeving hebben Nederland en België een bilateraal verdrag gesloten, dat voorziet in het bieden van wederzijdse administratieve bijstand.⁴⁷ Daarbij geldt dat de gegevens nodig moeten zijn voor de juiste uitvoering van de taak van een bevoegd orgaan (Art. 7, lid 2). De gegevens mogen uitsluitend worden gebruikt voor de toepassing van de respectievelijke wetgevingen van de Verdragsluitende

44 Theunis, Bijmens & Huts, 2020.

45 Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening”). Publicatieblad van de Europese Unie. L159/11.

46 Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Publicatieblad van de Europese Unie. L166/1; Verordening (EG) Nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

47 Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België voor de ontwikkeling van de samenwerking van de wederzijdse administratieve bijstand op het gebied van de sociale zekerheid, 6 december 2010. Trb. 2013, nr. 79.

Partijen, met name voor de regels betreffende het bepalen van de toepasbare wetgeving en voor de regels betreffende het verifiëren, voor zover nodig, van het recht van de betrokken personen op de in artikel 3 van dit Verdrag omschreven uitkeringen (Art. 8, lid 3). Daarnaast kan worden gewezen op de Overeenkomst inzake elektronische gegevensuitwisseling ter verbetering van de handhaving van de socialezekerheidswetgeving in België en Nederland, die op 9 april 2018 werd ondertekend. In deze overeenkomst wordt eveneens bepaald dat de uitgewisselde gegevens alleen kunnen worden gebruikt met het oog op de handhaving van de wetgeving inzake sociale zekerheid (Art. 6). Er bestaan derhalve geen mogelijkheden om de uit het buitenland verkregen informatie te verstrekken aan andere bestuurlijke handhavingsinstanties.⁴⁸

Nederland en Duitsland hebben eveneens een bilaterale overeenkomst gesloten in de context van fraude met socialezekerheidsuitkeringen.⁴⁹ Het verdrag betreft de instanties de verantwoordelijkheden dragen ten aanzien van de bestrijding van fraude met socialezekerheidsuitkeringen en -premies door arbeid en met basisuitkeringen ten gunste van werkzoekenden, alsmede niet-aangemelde werkzaamheden en met illegaal grensoverschrijdend uitzendwerk (Art 1, lid 1). Het verdrag biedt de mogelijkheid tot het verstrekken van informatie die nodig is voor het correct vervullen van de taken van deze instanties, met inbegrip van persoonsgegevens, op verzoek via wederzijdse bijstand en toezending van documenten (Art. 5, lid 4). Dergelijke informatie kan ook spontaan worden verstrekt (Art. 5, lid 5). De verzoeken of spontaan verstrekte informatie moeten gegevens bevatten met betrekking tot de desbetreffende ondernemingen of personen; en een korte, duidelijke beschrijving van de feiten. In de verzoeken dienen voorts de verzoekende instantie, het onderwerp en de reden voor het verzoek alsmede de informatie of handelingen te worden genoemd waarom verzocht wordt (Art. 6). Interessant is dat het verdrag zekere mogelijkheden biedt om de informatie voor andere doelstellingen te gebruiken dan waarvoor deze werd verstrekt. Het gebruik is voorts toegestaan ter voorkoming en vervolging van ernstige strafbare feiten, alsmede ter afwending van aanzienlijke gevaren voor de openbare veiligheid (Art. 8, lid 2).

2.5 Rechtstreekse diagonale informatie-uitwisseling

De toegenomen aandacht voor een bestuurlijke aanpak heeft ertoe geleid dat vaker informatie-uitwisseling wordt gevraagd tussen bestuurlijke handhavingsinstanties en strafrechtelijke opsporingsinstanties.⁵⁰ In Nederland wordt inmiddels gesproken van een 'integrale aanpak', waarin tevens de belastingdienst betrokken is. De mogelijkheden van informatie-uitwisseling zullen met name worden besproken in hoofdstuk 4 van dit handboek. Hier beperken we ons kort tot de mogelijkheden van rechtstreekse grensoverschrijdende informatie-uitwisseling tussen instanties met uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden, die we hier opvatten als 'diagonale' samenwerking.

De vraag is of strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke instanties in het ene land informatie kunnen uitwisselen met een van de andere genoemde instanties in het buitenland. De hiervoor besproken internationale kaders bieden voor dergelijke uitwisseling weinig tot geen expliciete mogelijkheden. Hiervoor is beschreven dat het Verdrag van Enschede rechtstreekse uitwisseling mogelijk maakt tussen het Nederlandse openbaar ministerie en de Duitse politie, maar deze regeling moet toch vooral worden gezien als functioneel in verband met verschillen in bevoegdheden, en is niet specifiek gericht op informatie-uitwisseling als zodanig.

Slechts in het nog niet in werking getreden herziene Benelux-verdrag inzake politiesamenwerking wordt de mogelijkheid gecreëerd dat bevoegde diensten elkaar, in de mate dat het nationale recht van de aangezochte Verdragsluitende Partij zich hier niet uitdrukkelijk tegen verzet, op verzoek persoonsgegevens en informatie verstrekken voor de uitvoering van hun wettelijke opdrachten ten behoeve van het treffen van bestuurlijke maatregelen door overheidsinstanties die daartoe bevoegd zijn ter voorkoming van strafbare feiten en ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.⁵¹

⁴⁸ Van Daele & Bollens, 2019

⁴⁹ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende fraude met socialezekerheidsuitkeringen en -premies door arbeid en met basisuitkeringen ten gunste van werkzoekenden alsmede met niet-aangemelde werkzaamheden en illegaal grensoverschrijdend uitzendwerk (Nederlands-Duits Verdrag tot bestrijding van grensoverschrijdende zwarte arbeid) (*Trb.* 2012, nr. 45).

⁵⁰ T. Spapens, M. Peters & D. Vandaele (2015). *Administrative measures to prevent and tackle crime*. Eleven International Publishing.

⁵¹ Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking. Brussel, 23 juli 2018. *Tractatenblad* 2018, nr. 160.

Fiscale instanties kunnen, behalve in het kader van strafrechtelijke fiscale onderzoeken, geen informatie rechtstreeks uitwisselen met strafrechtelijke opsporingsinstantie, of bestuurlijke handhavingsinstanties.

3 De nationale juridische kaders

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe België, Duitsland en Nederland de internationale kaders voor de uitwisseling van informatie, zoals die in het voorgaande hoofdstuk werden geschetst, hebben geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Daarbij gaat het wederom om de kaders voor de uitwisseling van strafrechtelijke informatie, fiscale informatie en bestuurlijke informatie. De implementatie in de nationale wetgeving van de internationale kaders inzake de sociale zekerheids- en arbeidswetgeving wordt omwille van de beknoptheid van dit handboek, achterwege gelaten. Achtereenvolgens gaan we in op België (paragraaf 3.2), Duitsland (paragraaf 3.3) en Nederland (paragraaf 3.4).

3.2 De nationale juridische kaders in België

3.2.1 Internationale uitwisseling van strafrechtelijke informatie

De wederzijdse rechtshulp is in België geregeld in de Wet betreffende de internationale politieke verstrekking van gegevens van persoonlijke aard en informatie met gerechtelijke finaliteit, de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 60ter van het Wetboek van strafvordering (IRH)). Deze wet kent een aparte regeling voor de doorgifte van politiegegevens en internationale rechtshulpverzoeken.

De uitwisseling van politiegegevens

Single Point of Operational Contact

De Belgische geïntegreerde politie is gestructureerd op twee niveaus die bestaan uit de lokale en federale politie. De federale politie valt onder het gezag van de minister van Binnenlandse zaken en de minister van Justitie en is samen met de Administratie der douane en accijnzen door België aangeduid als rechtshandhavingsautoriteit met de bevoegdheid om gegevens te verstrekken, zoals bedoeld in artikel 2, onder a, van het Zweeds Kaderbesluit.⁵² De Directie van de internationale politiesamenwerking van de Federale Politie (CGI) is verantwoordelijk voor de internationale politiesamenwerking. De CGI functioneert rechtstreeks onder het Commissariaat-generaal en valt daarmee onder de rechtstreekse bevoegdheid van de commissaris-generaal. Binnen het CGI is het Single Point of Operational Contact (SPOC) hoofdzakelijk gericht op de internationale uitwisseling van politieke informatie en het verspreiden en verwerken van internationale signaleringen. Het SPOC registreert en verwerkt alle operationele berichten, onder andere van Interpol, Europol, verbindingsofficieren en politiediensten. Hiernaast verwerkt het inkomende en uitgaande berichten van de Centra voor politie- en douanesamenwerking (CPDS) in Doornik (BE-FR), Kerkrade (BE-NL-DE) en Luxemburg (BE-LUX-FR-DE).⁵³ De verschillende kanalen voor de internationale informatie-uitwisseling zijn zodoende geïntegreerd binnen het SPOC. Het SPOC valt onder het Nationaal invalspunt (NIP), een 24/7-permanentiedienst bestaande uit de CGI, de Directie van de operaties inzake gerechtelijke politie (DJO) en de Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie (DAO).

De wet internationale rechtshulp 2004

Met de Wijzigingswet van 15 mei 2014 is de initiële wet van 2004 aangevuld met een nieuw hoofdstuk luidend: 'De internationale politieke verstrekking van gegevens van persoonlijke aard en informatie met gerechtelijke finaliteit'.⁵⁴ Dit hoofdstuk betreft de implementatie van het Zweeds Kaderbesluit in de Belgische wetgeving en creëert daarmee een wettelijke grondslag in de Belgische wetgeving voor de doorgifte van politiegegevens aan andere EU-lidstaten.⁵⁵

⁵² Politie.be, Federale Politie, geraadpleegd op 07 oktober 2021; Verklaring van het Koninkrijk België over Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie, Brussel, 5 september 2008 (10.09) (OR. fr) 12645/08, p. 2.

⁵³ Informatiebeheer, de kern van onze zaak, Jaarverslag 2017 van de Federale Politie

⁵⁴ Wet van 15 mei 2014 tot wijziging van de wet van 9 december 2004 betreffende de wederzijdse Internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 60ter van het Wetboek van strafvordering, *B.D.*, 7 augustus 2014.

⁵⁵ Zie art. 2/1 Rechtshulpwet; De regeling is tevens van toepassing op de geassocieerde Schengenlanden, maar gelet op de reikwijdte van dit handboek zullen hier geen verdere verwijzing naar plaatsvinden.

De gehele regeling is terug te vinden in artikel 2 van de wet IRH, bestaande uit zeven onderdelen. Zoals deels aan de titel van het hoofdstuk af valt te lezen gaat het om de verstrekking van gegevens van persoonlijke aard en informatie met een gerechtelijke finaliteit die rechtstreeks beschikbaar of rechtstreeks toegankelijk zijn voor de Belgische politiediensten (Art. 2/2 IRH). Het vereiste van gerechtelijke finaliteit brengt met zich mee dat het doel van de doorzending in overeenstemming dient te zijn met de gerechtelijke politietaken zoals beschreven in artikel 15 van de Wet op het Politieambt.⁵⁶ Het vereiste van rechtstreekse beschikbaarheid of toegankelijkheid houdt in dat de politiediensten reeds zelf over de gegevens beschikken dan wel krachtens de wet toegang hebben tot gegevens waarover andere openbare of private overheden, diensten of personen beschikken (Art. 2/2 IRH). Voorbeelden zijn gegevens en informatie opgenomen in de Algemene nationale Gegevensbank (tenzij aan een markering af valt te lezen dat er strenge toegangsbeperkingen aan verbonden zijn). Hiernaast kunnen bepaalde gegevensbanken rechtstreeks door politiediensten worden bevroegd, zoals het Rijksregister, het detentieregister en het Centraal Wapenregister.⁵⁷ De onderhavige regeling inzake politiesamenwerking is niet van toepassing indien de inzet van dwangmiddelen noodzakelijk is voor het verkrijgen van de gevraagde informatie. De informatie is in dergelijke gevallen immers niet rechtstreeks beschikbaar of toegankelijk.⁵⁸

Gegevens en informatie kunnen autonoom door de politiediensten, zonder de tussenkomst van een gerechtelijke overheid, aan politiediensten van andere lidstaat worden verstrekt (Art. 2/5, §1, IRH). De wet benoemt twee gevallen waarin de gegevens- en informatieverstrekking slechts mogelijk is met een voorafgaande schriftelijke machtiging van de bevoegde gerechtelijke overheid (Art. 2/5, §2 IRH). Het eerste geval ziet op de doorgifte van gegevens en informatie die het voorwerp uitmaken van een embargomaatregel.⁵⁹ Het tweede geval betreft de doorgifte van gegevens en informatie die in het kader van een Belgische procedure enkel door de politiediensten met een machtiging van een magistraat kunnen worden verkregen.

De politieke verstrekking vindt plaats onverminderd de internationale rechtsinstrumenten inzake de internationale politiesamenwerking waardoor België gebonden is en die ertoe strekken deze samenwerking te bevorderen (Art. 2/3 IRH). Deze bepaling ziet tevens op bilaterale of multilaterale overeenkomsten of akkoorden inzake internationale politiesamenwerking die een ruimere politieke gegevens- en informatiewisseling mogelijk maken.⁶⁰

Het is de ontvangende lidstaat in beginsel niet toegestaan de verkregen informatie als bewijs te gebruiken. Dit is enkel mogelijk indien toestemming is verkregen van de Belgische gerechtelijke overheid (Art. 2/4 IRH). In beginsel dient een dergelijk verzoek te verlopen via een klassiek rechtshulpverzoek, maar de bevoegde magistraat kan ook uitdrukkelijk een formele verklaring toevoegen aan de verzending via het politiekanaal, waarbij het magistraat toestemming verleent voor de aanwending als bewijsmiddel.⁶¹

Inzake de (autonome) verstrekking door de politiediensten zijn in de wet vier verplichte weigeringsgronden opgenomen (Art. 2/6 IRH). De eerste grond voor weigering betreft een mogelijke schending van de nationale veiligheidsbelangen van de Belgische Staat. De tweede grond vereist weigering indien de welvarendheid van een lopend onderzoek, naar beoordeling van de bevoegde gerechtelijke overheid, in het gedrang kan worden gebracht. De derde grond maakt doorzending onmogelijk indien hiermee de veiligheid van personen of bronnen in gevaar kan worden gebracht. Volgens de Memorie van Toelichting gaat het bij personen om verdachten, getuigen en slachtoffers en bij bronnen van gegevens en informatie kan worden gedacht aan informanten. De vierde en tevens laatste grond voor weigering ziet op doorzendingen die disproportioneel of irrelevant zijn voor de doeleinden waarvoor de gegevens en informatie zijn verstrekt.

De bevoegde politiediensten kunnen op eigen initiatief, en dus zonder een voorafgaand verzoek, gegevens en informatie aan een politiedienst van andere EU-lidstaat verstrekken. Dergelijke doorzendingen worden ook wel aangeduid als spontane gegevensverstrekkingen. Een spontane verstrekking is mogelijk indien er feitelijke redenen zijn om aan te nemen dat de gegevens en informatie nuttig kunnen zijn bij het opsporen, voorkomen of onderzoeken van de strafbare feiten benoemd in artikel 5, § 2, van de wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel omschreven strafbare feiten (Art. 2/7 wet IRH). Het gaat hier om de 32

⁵⁶ Gezamenlijke Omzendbrief COL 2/2000 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal van 14 februari 2000, p. 2.

⁵⁷ MvT para 17 en de bespreking van art. 4 op p. 14; COL 01/2016 para 2.2.

⁵⁸ MvT, p. 14-15.

⁵⁹ Zoals bedoeld in artikel 44/8 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt of in artikel 11 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging.

⁶⁰ COL 01/2016 para 2.6.

⁶¹ COL 01/2016 para 2.5.

categorieën strafbare feiten waarop toetsing van de dubbele strafbaarheid van het feit niet benodigd is voor de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel.

Wet op het Politieambt zoals gewijzigd bij de Wet Politieel Informatiebeheer

Vlak voor de implementatie van het Zweeds Kaderbesluit in de zojuist besproken Rechtshulpwet, werd via de Wet Politieel Informatiebeheer van 18 maart 2014 een algemeen kader inzake de gegevenswerking in verband met de internationale gerechtelijke en politieel samenwerking inzake informatie-uitwisseling ingevoegd in de Wet op het Politieambt.⁶² Hierbij zijn de artikelen 44/11/6 en 44/11/13 van belang, respectievelijk ingevoegd met artikelen 29 en 36 van de Wet Politieel Informatiebeheer. Artikel 44/11/6 bepaalt dat de overzending van gerechtelijke informatie aan de toelating van de bevoegde gerechtelijke overheid is onderworpen. Aangezien dit duidelijk niet strookt met hetgeen uit het Zweeds Kaderbesluit voortvloeit, is aan dit artikel een uitzondering toegevoegd voor de in hoofdstuk I van de Rechtshulpwet bedoelde gevallen.⁶³ Het Kaderbesluit gaat immers uit van doorzendingen waarvoor geen rechterlijke toestemming benodigd is.⁶⁴ Hiernaast is artikel 36 Wet Politieel Informatiebeheer in de Wet op het Politieambt artikel 44/11/13 ingevoegd, waarin een wettelijk kader wordt geschetst voor het mededelen (ofwel verstrekken) van persoonsgegevens en informatie aan buitenlandse politiediensten en internationale organisaties. Voor verstrekkingen aan politiediensten van de EU is deze bepaling enkel van belang indien het ontvangende land verder wenst te gaan dan hetgeen reeds in EU-regelgeving is bepaald.⁶⁵

De uitwisseling van justitiële gegevens

De uitwisseling van justitiële gegevens geschiedt op basis van een klassiek rechtshulpverzoek. Hierop is het tweede hoofdstuk van de wet IRH, inzake de algemene beginselen van internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken, van toepassing. Belgische rechtshulpverzoeken aan andere lidstaten van de EU worden rechtstreeks aan de rechterlijke overheden van de aangezochte staat toegezonden. Verzoeken vanuit andere lidstaten kunnen via de Federale Overheidsdienst Justitie naar de bevoegde rechterlijke overheden worden overgemaakt, maar worden doorgaans rechtstreeks ontvangen.⁶⁶ In afwijking van artikel 873, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek is op grond van artikel 5, eerste lid IRH voor de tenuitvoerlegging van rechtshulpverzoeken afkomstig van andere EU-lidstaten geen machtiging van de Minister van Justitie benodigd. Conform de in artikel 7, §3, IRH opgenomen informatieplicht dient de Federale Overheidsdienst Justitie wel ingelicht te worden over ieder rechtstreeks toegezonden en ontvangen verzoek aan de hand van een kopie. Deze toezending aan de minister mag rechtstreeks plaatsvinden.⁶⁷

De Belgische wetgeving regelt enkel de weigeringsgronden voor rechtshulpverzoeken die niet in het kader passen van een internationaal rechtsinstrument betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Art. 4 IRH). Indien België wel gebonden is door een verdrag of bilaterale overeenkomst inzake rechtshulp, dan zijn enkel de daarin benoemde weigeringsgronden van toepassing.⁶⁸ Voor rechtshulpverzoeken vanuit andere lidstaten is het Europees rechterlijk kader dan ook primair van toepassing. Conform artikel 7, §4 IRH geldt wel een strengere informatieplicht in het geval het door een Belgische rechterlijke overheid toegezonden of ontvangen verzoek een zaak betreft die de openbare orde ernstig kan verstoren of wezenlijke belangen van België kan schaden. De minister van Justitie dient in een dergelijk geval van een meer gedetailleerd informatieverlag te worden voorzien. Dit wordt onverwijld toegezonden door de federale procureur of, indien een onderzoeksrechter of een procureur des Konings met het verzoek belast is, door tussenkomst van de procureur-generaal. Deze informatieplicht is van toepassing onverminderd de specifieke informatieplicht van artikel 5. Hierin wordt bepaald dat de aangezochte rechterlijke overheid een ontvangen verzoek aan de minister van Justitie dient te zenden indien de tenuitvoerlegging kan worden geweigerd op grond van ofwel de aantasting van de soevereiniteit, de veiligheid of de openbare orde of andere wezenlijke belangen van België, ofwel omdat het verzoek betrekking heeft op politieke delicten. Indien het verzoek door een procureur des Konings of een

62 Vernieuwingen in de Wet Politieambt en de Rechtshulpwet met betrekking tot de internationale uitwisseling van politieel informatie, p. 199

63 Ingevoegd met art. 11 Wet van 15 mei 2014.

64 Art. 3, vierde lid, Zweeds Kaderbesluit.

65 P. de Hert e.a., 'Vernieuwingen in de wet politieambt en de rechtshulpwet met betrekking tot de internationale uitwisseling van politieel informatie', *Vigiles* 2016/5, pp. 200-201.

66 Gemeenschappelijke Omzendbrief van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal van 9 februari 2005 betreffende de internationale rechtshulp in strafzaken, p. 16.

67 COL 5/2005, p. 16.

68 COL 5/2005, p. 5.

onderzoeksrechter wordt ontvangen, dan vindt de toezending aan de Minister van Justitie met tussenkomst van de procureur-generaal plaats (Art. 5, tweede lid, IRH). In de praktijk kunnen de Belgische rechterlijke overheden de dossiers toesturen aan de Federale Overheidsdienst Justitie, Directoraat-generaal Wetgeving/ Fundamentele rechten en vrijheden, Dienst rechtshulp in strafzaken. De Federale overheidsdienst zal ervoor zorgen dat documenten aan het kabinet van de Minister van Justitie worden voorgelegd.⁶⁹ Na ontvangst dient de minister de verzoekende overheid te informeren dat aan het verzoek geheel of gedeeltelijk geen gevolg kan worden gegeven. Deze informatie wordt tevens aan de betrokken rechterlijke overheid medegedeeld en verhindert de tenuitvoerlegging van het rechtshulpverzoek of de terugzending van de uitvoeringsstukken (Art. 5, derde lid, IRH).

De gevraagde stukken worden rechtstreeks, en dus niet via de Federale Overheidsdienst Justitie, naar de rechterlijke overheid van de verzoekende lidstaat verstuurd. Deze toezending dient eveneens rechtsreeks te geschieden indien het verzoek in eerste instantie bij de centrale Belgische autoriteit is binnengekomen.⁷⁰ Indien een verzoek niet, of niet binnen de gestelde termijnen, ten uitvoer kan worden gelegd stelt de hiermee belaste Belgische overheid de bevoegde buitenlandse overheid hiervan onverwijld van op de hoogte (Art. 6 §4 IRH).

Wet Verwerking Persoonsgegevens (WVG)

De Belgische wetgever heeft de richtlijn opsporing en vervolging geïmplementeerd in de Wet Verwerking Persoonsgegevens van 30 juli 2018 (hierna WVG). Deze kaderwet is de opvolger van de Privacywet van 8 december 1992 en bevat tevens nadere uitvoeringsbepalingen ten aanzien van de AVG. Titel 2 van de WVG voorziet in de omzetting van de richtlijn opsporing en vervolging en regelt de verwerking van persoonsgegevens door zowel de rechterlijke als de politieke overheden. Ingevolge artikel 27 WVG is deze titel van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde overheden 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. De wettelijke basis voor de verwerking van politieke gegevens is gelegen in artikel 44/1 WPA. Hierin is bepaald dat de politiediensten informatie en persoonsgegevens conform de doeleinden van artikel 27 WVG dienen te verwerken. Hiernaast zijn aanvullende voorwaarden opgenomen voor specifieke categorieën persoonsgegevens (biometrische gegevens, gezondheidsgegevens, genetische gegevens). Artikel 29, §4, sub 4 WVG bepaalt dat aan doorzendingen aan andere lidstaten van de EU geen striktere voorwaarden mogen worden verbonden, dan de voorwaarden die voor de nationale gegevensdoorgifte gelden.

3.2.2 Internationale uitwisseling van fiscale informatie

De EU-regelgeving met betrekking tot de uitwisseling van inlichtingen is in België in diverse belastingwetten geïmplementeerd. Dit betreft het Wetboek van de inkomstenbelastingen (WIB 92); het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten; het Wetboek der successierechten; en het Wetboek van diverse rechten en taksen. Navolgend worden de bepalingen beschreven zoals opgenomen in het Wetboek van de Inkomstenbelastingen.

Het uitgangspunt in de Belgische wetgeving is geheimhouding, zoals verwoord in artikel 337 WIB. 'Hij die, uit welken hoofde ook, optreedt bij de toepassing van de belastingwetten of die toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de administratie belast met de vestiging, of deze belast met de inning en de invordering, van de inkomstenbelastingen, is, buiten het uitoefenen van zijn ambt, verplicht tot de meest volstreekte geheimhouding aangaande alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft.'

In tegenstelling tot de Duitse en Nederlandse wetgeving is de Belgische fiscale wetgeving ten aanzien van de implementatie van Richtlijn 2011/16/EU en de daaropvolgende wijzigingen, bijzonder gecompliceerd geformuleerd en laat zich om die reden lastig in enkele woorden samenvatten. De Belgische bevoegde autoriteit wisselt met de buitenlandse bevoegde autoriteiten inlichtingen uit (Art. 338, Par. 3). Conform de EU-regelgeving ziet ook de Belgische wetgeving op zowel het verstrekken van inlichtingen op verzoek als op spontane uitwisseling. De Belgische bevoegde autoriteit verstrekt op verzoek van een buitenlandse bevoegde autoriteit met betrekking tot een specifiek geval alle in de eerste paragraaf vermelde inlichtingen die ze in haar bezit heeft of naar aanleiding van een administratief onderzoek verkregen heeft, dat werd ingesteld om die inlichtingen te verkrijgen (Art. 338, Par. 5). Vanzelfsprekend is ook de automatische gegevensuitwisseling mogelijk gemaakt (Bijvoorbeeld: Art. 338, Par. 6/1).

⁶⁹ COL 5/2005, p. 14.

⁷⁰ COL 5/2005, p. 16.

De spontane informatie-uitwisseling is vastgelegd in paragraaf 7. De Belgische bevoegde autoriteit verstrekt spontaan inlichtingen aan een buitenlandse bevoegde autoriteit en somt de voorwaarden op waaronder deze uitwisseling kan plaatsvinden. Daarbij geldt onder meer dat deze inlichtingen voor deze autoriteit toereikend, ter zake dienend en niet overmatig dienen te zijn. De paragrafen 9 en 10 bieden de mogelijkheid dat Belgische gemachtigde ambtenaren aanwezig kunnen zijn in de kantoren waar de administratieve overheden van de aangezochte lidstaat hun taken vervullen, alsmede aanwezig kunnen zijn bij administratieve onderzoeken op het grondgebied van de aangezochte lidstaat (Art. 338, par. 9). Datzelfde geldt voor buitenlandse ambtenaren op Belgisch grondgebied (Art. 338, par. 10). In België mogen buitenlandse ambtenaren geen personen ondervragen en geen bescheiden onderzoeken.

De inlichtingen kunnen slechts worden uitgewisseld in het kader van mogelijk tot bestraffing leidende gerechtelijke en administratieve procedures wegens overtreding van de belastingwetgeving, onverminderd de algemene regels en de bepalingen betreffende de rechten van de verdachten en getuigen in dergelijke procedures (Art. 338, par. 17, lid 2). Mits na toestemming van de buitenlandse bevoegde autoriteit die de inlichtingen overeenkomstig de Richtlijn heeft verstrekt en voor zover het in België wettelijk is toegestaan, kunnen de inlichtingen en bescheiden ontvangen van deze autoriteit voor andere dan de in het tweede lid bedoelde doeleinden worden gebruikt. Inlichtingen kunnen ook worden verstrekt aan een derde lidstaat, waarbij België de constructie gebruikt dat de verstrekende lidstaat hiertegen binnen tien dagen geen verzet aantekent, in plaats van dat zij toestemming moet geven. Er wordt wel om toestemming gevraagd wanneer de inlichtingen in een strafrechtelijke procedure zullen worden gebruikt. De Belgische bevoegde autoriteit kan het gebruik toestaan van de overeenkomstig de verstrekte inlichtingen en bescheiden in de lidstaat die ze ontvangt, voor andere doeleinden te gebruiken dan de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde belastingen, rechten en andere maatregelen, en voor de vaststelling en invordering van verplichte sociale zekerheidsbijdragen. De Belgische bevoegde autoriteit verleent toestemming indien de inlichtingen in België voor soortgelijke doeleinden kunnen worden gebruikt (Art. 338, par. 18).

Op de verstrekking aan buitenlandse autoriteiten zijn de gebruikelijke voorwaarden van toepassing, zoals de uitputtingsregel, het beginsel van wederkerigheid, het niet schaden van bedrijfsgeheimen en andere commerciële belangen, alsook strijdigheid met de openbare orde (Art. 338, par. 19 en Art. 338, par. 20). Paragraaf 20 brengt de beperking aan dat verstrekking van inlichtingen die betrekking hebben op belastbare tijdperken voor 1 januari 2011 kan worden geweigerd, wanneer deze hadden kunnen worden geweigerd op basis van de Richtlijn 77/799/EG, dat wil zeggen wanneer er onderzoek moet worden ingesteld.⁷¹

3.2.3 Internationale uitwisseling van bestuursrechtelijke informatie

De Verordening 2016/79/EU inzake gegevensbescherming is in België geïntegreerd in de Wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, van 30 juli 2018. In deze wet werden de bestaande sectorale wetten, decreten en ordonnanties omgezet. Artikel 29, par. 1, stelt dat verdere verwerking door dezelfde of een andere verwerkingsverantwoordelijke voor een doel vermeld in artikel 27, anders dan dat waarvoor de persoonsgegevens werden verzameld, is toegelaten. Voorwaarden zijn dat de verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig de wet, het decreet, de ordonnantie, de Europese regelgeving of de internationale overeenkomst gemachtigd is deze persoonsgegevens voor een dergelijk doeleinde te verwerken; en de verwerking noodzakelijk is en in verhouding staat overeenkomstig de wet, het decreet, de ordonnantie, de Europese regelgeving of de internationale overeenkomst. Artikel 27 ziet op verwerkingen van persoonsgegevens door de bevoegde overheden 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. Wanneer hiervan geen sprake is, kunnen de persoonsgegevens niet verder worden verwerkt door dezelfde of een andere verwerkingsverantwoordelijke (Art. 29, par. 2). De voorwaarden die van toepassing zijn op de uitwisseling op nationaal niveau, gelden tevens voor doorzending naar ontvangers in de andere lidstaten van de Europese Unie (Art. 29, par. 4).

⁷¹ Richtlijn van de Raad van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten op het gebied van de directe belastingen. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Nr. L336/15.

3.3 De nationale juridische kaders in Duitsland

3.3.1 Internationale uitwisseling van strafrechtelijke informatie

Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen

De wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen Duitsland en andere landen is geregeld in het Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)⁷² en is nader uitgelegd in de Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAST). De RiVAST is echter enkel van toepassing voor zover dit geen strijd oplevert met internationale verdragen en daarnaast kan in bijzondere gevallen van de richtlijnen worden afgeweken (Nr. 1, lid 1, RiVAST).

Op grond van artikel 92 IRG zijn de federale en deelstatelijke politiediensten bevoegd om op verzoek van een rechtshandhavingsautoriteit⁷³ van een EU-lidstaat informatie, waaronder persoonsgegevens, te verstrekken. De doorzending dient plaats te vinden met het oog op de vervolging van strafbare feiten en is onderhevig aan dezelfde wettelijke voorwaarden die gelden voor de Duitse politieautoriteiten, onverminderd de bepalingen van §3 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) inzake de internationale samenwerking (Art. 92, lid 1 IRG).⁷⁴ Het is de ontvangende partij echter niet toegestaan om de verstrekte informatie als bewijsmiddel in een gerechtelijke procedure te gebruiken, tenzij hier door de bevoegde autoriteit mee is ingestemd (Art. 92, lid 2 IRG).

In de bepaling zijn enkele verplichte en facultatieve weigeringsgronden opgenomen. Het is allereerst niet toegestaan om gegevens te verstrekken indien het de wezenlijke veiligheidsbelangen van de federatie of deelstaten zou schaden, dwangmaatregelen nodig zijn voor het verkrijgen van de gevraagde informatie of de verstrekking disproportioneel of irrelevant zou zijn ten opzichte van de doeleinden waarop het verzoek ziet (Art. 92, lid 3 IRG). Daarnaast is bepaald dat een verzoek mag worden geweigerd indien de gevraagde informatie niet in het bezit is van de aangezochte autoriteit en niet zonder de inzet van dwangmaatregelen kan worden verkregen, het welslagen van een lopend onderzoek of de veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht, of het strafbare feit waarop de doorzending ziet naar Duits recht strafbaar is gesteld met een vrijheidsstraf van ten hoogste één jaar of minder (Art. 92, lid 4 IRG).

De spontane gegevensuitwisseling aan EU-lidstaten is geregeld in artikel 92c IRG. Deze bepaling maakt het voor overheidsinstanties mogelijk om persoonsgegevens wanneer sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, zonder een voorafgaand verzoek aan overheidsinstanties van andere lidstaten te verstrekken. Hoewel artikel 92 IRG enkel betrekking heeft op politieautoriteiten, kan een verstrekking op grond van artikel 92c IRG worden verricht door alle Duitse overheidsinstanties (*Öffentliche Stellen*) zoals bedoeld in §2 *Bundesdatenschutzgesetz*.⁷⁵ Deze bepaling is zodoende onder meer van toepassing op het openbaar ministerie, de gerechtelijke instanties, de politie en de douane.⁷⁶

Een spontane verstrekking kan alleen plaatsvinden wanneer de doorgifte mogelijk is zonder dat daartoe een verzoek aan een Duits gerecht of openbaar ministerie hoeft te worden gedaan en de verstrekking waardevol is voor het instellen van een strafvervolging in de andere lidstaat of om een reeds ingestelde strafprocedure te bevorderen (Art. 61a, lid 1 IRG). De in artikel 61a lid 2 tot en met 4 opgenomen voorwaarden voor verstrekking op verzoek, zijn van overeenkomstige toepassing. Zo dienen de uit de Duitse wet voortvloeiende termijnen voor vernietiging van de gegevens te worden nageleefd en mogen de doorgezonden gegevens enkel gebruikt worden voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt (Art. 61a, lid 2, sub a en b IRG).

72 Voor zo ver geen specifieke procedurevoorschriften in de IRG zijn opgenomen, zijn de bepalingen van de *Gerichtsverfassungsgesetzes* en zijn *Einführungsgesetzes*, de *Strafprozeßordnung*, de *Jugendgerichtsgesetzes*, de *Abgabenordnung* en de *Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten* van analoge toepassing (§77 I IRG).

73 Zoals bedoeld in art. 2, onder a, Zweeds Kaderbesluit.

74 De verstrekking van persoonsgegevens door de Duitse federale rechedienst is geregeld in het BKAG en wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4.

75 Federal Republic of Germany, *Spontaneous sharing of information pursuant to sections 61a, 92c of the Act on International Cooperation in Criminal Matters [Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRG]*, June 2017, p. 2.

76 D. Van Daele & B. Vangeebergen (2007). *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn*, deel 2. Intersentia, p. 736.

De uitwisseling van politiegegevens

De politie in Duitsland bestaat uit de politiediensten van de zestien Duitse deelstaten, de politiediensten van de federatie (*Bundespolizei*), de federale recherche (*Bundeskriminalamt*) en de parlements politie (*Polizei beim Deutschen Bundestag*). Artikel 30 GG (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Grondwet Duitsland*) bepaalt dat de uitvoering van de statelijke bevoegdheden en het vervullen van de statelijke taken aan de deelstaten toekomt, tenzij de grondwet een andere regeling bevat of toestaat. Voor zover de grondwet deze bevoegdheid niet aan de Bond toekent, komt de wetgevende bevoegdheid krachtens artikel 70, eerste lid, GG toe aan de deelstaten. Omdat de algemene wetgevingsbevoegdheid met betrekking tot de politie(taak) niet expliciet is toegewezen, ligt deze bevoegdheid in beginsel bij de deelstaten.⁷⁷

Doordat de politie in Duitsland primair deelstatelijk geregeld is heeft iedere deelstaat eigen wetgeving omtrent de politieorganisatie en -bevoegdheden.⁷⁸ De deelstatelijke politiekorpsen zijn onderverdeeld in verschillende diensten, waarvan de *Kriminalpolizei* in het kader van dit handboek het meest relevant is. De *Kriminalpolizei* betreft de Duitse rekerchedienst en houdt zich bezig met onderzoek naar (zwaardere) strafbare feiten.⁷⁹

Op grond van artikel 73 GG zijn enkele wetgevingsbevoegdheden op het gebied van het politierecht uitsluitend toegekend aan de Bond, waaronder de samenwerking tussen de Bond en deelstaten op het gebied van strafrechtelijk onderzoek, de oprichting van een federale recherche en de internationale misdaadbestrijding (Par. 73, lid 1, onder 10 BKAG).

Bundeskriminalamt

Het *Bundeskriminalamt* (BKA) valt onder het Federale Ministerie van Binnenlandse Zaken (Par. 1, eerste lid BKAG). Deze federale rekerchedienst functioneert als de centrale dienst voor politie informatie en inlichtingen en biedt ondersteuning aan de federale en deelstatelijke politiediensten bij de voorkoming en vervolging van strafbare feiten die de grenzen van de deelstaten overstijgen of internationaal of op een andere wijze van significant belang zijn (Par. 2, eerste lid BKAG). Elke deelstaat kent een Landeskriminalamt (LKA), dat als centraal bureau en schakel tussen de lokale rekerchediensten en het BKA fungeert (Par. 1, tweede lid BKAG).

Het BKA is het nationale centrale bureau van de Duitse Bondsrepubliek voor Interpol en de nationale eenheid voor Europol. Het BKA vormt daarnaast het centrale bureau van Duitsland voor de uitwisseling van informatie voor het beheer van het nationale deel van het Schengeninformatiesysteem en het Sirene-bureau voor de uitwisseling van aanvullende informatie (Par. 3, tweede lid, BKAG). Het BKA is hiernaast belast met de noodzakelijke officiële communicatie met de politie en justitie autoriteiten en andere bevoegde overheidsinstanties van buitenlandse staten ten behoeve van het voorkomen of vervolgen van strafbare feiten (Par. 3, derde lid, BKAG). Hiertoe zijn ook de politiediensten van de deelstaten bevoegd, indien de communicatie plaatsvindt met buurlanden en EU-lidstaten voor zover deze betrekking heeft op criminaliteit in het grensgebied met een regionaal karakter, of voor zover er sprake is van dringende noodzakelijkheid (*Gefahr im Verzug*). Het BKA dient dan wel onmiddellijk van dit contact op de hoogte te worden gebracht door de betreffende politiedienst (Par. 3, lid 4 BKAG).

De verstrekking van persoonsgegevens door het BKA is geregeld in afdeling 2.3 van het *Bundeskriminalamtgesetz* (BKAG). De afdeling kent een aparte regeling voor de binnenlandse informatie-uitwisseling (Par. 25 BKAG) en voor verstrekkingen binnen de EU (Par. 26 BKAG) en aan derde landen en internationale organisaties (Par. 27 BKAG). De verantwoordelijkheid voor de gegevensverstrekking aan EU-lidstaten ligt bij het BKA (Par. 26, eerste lid, onder 1 BKAG).

De gegevens die verwerkt mogen worden door de door de aan het *polizeilichen Informationsverbund* deelnemende diensten staan limitatief benoemd in Par. 30, eerste lid, BKAG. Hiertoe behoren persoonsgegevens waarvan de verwerking noodzakelijk is voor de voorkoming en vervolging van deelstaat-overschrijdende, internationale of strafbare feiten, of feiten van aanzienlijke zwaarte, alsmede persoonsgegevens waarvan de verwerking noodzakelijk is voor identificatiedoelinden of zoekacties naar personen en zaken.

77 D. van Daele, T. Spapens & C. Fijnaut (2008). De strafrechtelijke rechtshulpverlening van België, Duitsland en Frankrijk aan Nederland. Intersentia, p. 173.

78 Van Daele, Spapens & Fijnaut 2008, p. 174.

79 Van Daele, Spapens & Fijnaut 2008, p. 174.

De in paragraaf 25 BKAG opgenomen regeling voor verstrekkingen binnen Duitsland is van overeenkomstige toepassing op de verstrekking van persoonsgegevens aan de lidstaten van de EU (Par. 26, lid 1, onder 1 BKAG). Het BKA is verantwoordelijk voor de toelaatbaarheid van de gegevensoverdracht. De bepalingen inzake verstrekkingen in het kader van de internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken en op grond van bijzondere volkenrechtelijke overeenkomsten blijven op grond van paragraaf 26, eerste lid, BKAG onverminderd van toepassing (Par. 26, lid 1 BKAG).

Verstrekkingsverboden en weigeringsgronden zijn opgenomen in paragraaf 28 BKAG. Krachtens deze bepaling dienen verstrekkingen achterwege te blijven indien het gerechtvaardigde belang van de betrokkene zwaarder weegt dan het algemene belang. Een verstrekking is hiernaast niet toegestaan indien deze strijdig is met het federale recht. Voorts geldt onverminderd de verplichting tot naleving van de wettelijke geheimhoudingsplichten of van beroeps- of bijzondere ambtsgeheimen die niet op wettelijke bepalingen zijn gebaseerd. Verstrekkingen aan lidstaten van de EU dienen tevens achterwege te worden gelaten indien hierdoor wezenlijke veiligheidsbelangen van de federatie of deelstaten geschaad kunnen worden; het welslagen van een lopend onderzoek of het leven, de lichamelijke integriteit of de vrijheid van een persoon in gevaar gebracht kan worden, wanneer sprake is van strijdigheid met de doelstellingen van overige Duitse wetgeving, of de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie opgenomen beginselen mogelijk worden aangetast.

Bundespolizei

De *Bundespolizei* ressorteert onder het Federale Ministerie van Binnenlandse zaken en heeft een uitgebreid takenpakket ten aanzien van de nationale veiligheid. De *Bundespolizei* is met name belast met grensbewaking, spoorwegpolitie en luchtvaartbeveiliging en bij de uitvoering van deze taken tevens belast met de misdaadbestrijding. De taken en bevoegdheden van de *Bundespolizei* zijn hoofdzakelijk geregeld in het *Bundespolizeigesetz* (BPolG). Ingevolge het eerste lid van paragraaf 32a kan de *Bundespolizei* op verzoek van een rechtshandhavingsautoriteit, zoals bedoeld in artikel 2, onder a, van het Zweeds Kaderbesluit, met het oog op de voorkoming van strafbare feiten persoonsgegevens verstrekken aan andere lidstaten van de EU (Par. 32a, lid 5, BPolG). Een dergelijk verzoek dient de in het tweede lid benoemde informatie te bevatten. Het derde lid maakt de spontane gegevensverstrekking mogelijk, indien in een specifiek geval het risico bestaat dat een strafbaar feit in de zin van artikel 2, lid 2 van het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel wordt gepleegd en er concrete aanwijzingen zijn dat de verstrekking van deze persoonsgegevens zou kunnen helpen om een dergelijke criminele overtreding te voorkomen.

De bepalingen betreffende de binnenlandse gegevensverstrekking zijn van overeenkomstige toepassing op verstrekkingen aan andere EU-lidstaten (Par. 32a, leden 1 en 3 BPolG). Naast het algemene verstrekking verbod zoals opgenomen in paragraaf 33, lid 3 BPolG, benoemen de leden 3a en 3b enkele aanvullende weigeringsgronden voor doorzendingen aan EU-lidstaten.

De toelaatbaarheid van de verstrekking van persoonsgegevens door de *Bundespolizei* aan een politiedienst of een andere overheidsinstantie van een EU-lidstaat op grond van paragraaf 32, derde lid, of bijzondere overeenkomsten krachtens internationaal recht, blijft onverlet. Het derde lid van §32 maakt de doorzending van persoonsgegevens aan overheidsinstanties van andere staten mogelijk voor zover dit nodig is voor de taakuitvoering van de *Bundespolizei*, of voor het afwenden van ernstig gevaar of het tegengaan van strafbare feiten van aanzienlijk belang. Voor dergelijke doorzendingen is een additionele weigeringsgrond te vinden in paragraaf 33, lid 3 BPolG.

De justitiële informatie-uitwisseling

Het *Bundesamt für Justiz* (Bfj) vormt de centrale dienstverlener voor justitie en het aanspreekpunt voor het internationale rechtsverkeer. Hiernaast functioneert het Bfj als contactpunt in het Europees justitieel netwerk in strafzaken en contactpunt voor Eurojust. Het Bfj is een *Bundesoberbehörde* dat ressorteert onder het *Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz*.

Overeenkomstig paragraaf 1 *Bundeszentralregistergesetz* (BZRG) valt het *Bundeszentralregister* (BZR) onder het beheer van het Bfj. Hierin worden onder meer strafrechtelijke veroordelingen door Duitse gerechten opgenomen en, indien aan de geldende voorwaarden is voldaan, ook buitenlandse veroordelingen van Duitsers en in Duitsland geboren of woonachtige personen (Zie par. 4 en par. 54 BZRG). De regeling inzake de uitwisseling van informatie uit het BZR binnen de EU is te vinden in paragraaf 57a BZRG. Krachtens het eerste lid dient informatie over veroordelingen van personen die de nationaliteit van een andere EU-lidstaat bezitten te worden verzameld en doorgegeven aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat waarvan de veroordeelde

de nationaliteit bezit. Indien de betrokkene meerdere Europese nationaliteiten bezit, moet de informatie aan iedere betrokkene lidstaat worden toegezonden (Par. 57 I a BZKG). Wanneer van een andere lidstaat een verzoek wordt ontvangen inzake de verstrekking van beschikbare informatie vanuit het BZR ter ondersteuning van een strafrechtelijke procedure, dient dit verzoek volgens het tweede lid uitgevoerd te worden door het BfJ (Par. 57a, lid 2. BZKG). Nr. 84 RiVAST bepaalt daarnaast dat een rechtshulpverzoek dat enkel kan worden uitgevoerd door informatie uit het BZK te verkrijgen, rechtstreeks bij het BfJ dient te worden ingediend. Wanneer naast het verzoek om informatie uit het BZK ook om andere rechtshulp wordt verzocht, dan dient een kopie van het verzoek rechtstreeks naar het BfJ te worden verzonden. Het BfJ zendt dan de gevraagde informatie uit het register door aan de aangezochte autoriteit voor doorzending of stelt haar in kennis van eventuele belemmeringen.

Hoewel de beslissingsbevoegdheid inzake rechtshulpverzoeken van en naar het buitenland ingevolge paragraaf 74, lid 1, IRG in eerste instantie bij de federale regering ligt, kan de uitoefening van deze bevoegdheid conform het tweede lid worden overgedragen aan de deelstaatregeringen. Het BfJ heeft voor zover de bevoegdheid niet aan de deelstaten is overgedragen de beslissingsbevoegdheid voor het inwilligen van inkomende en uitgaande strafrechtelijke rechtshulpverzoeken. Wanneer het verzoek betrekking heeft op een lidstaat van de EU is deze bevoegdheid op grond van het *Zuständigkeitsvereinbarung* echter gedelegeerd aan de deelstaatregeringen.⁸⁰ Aangezien de *Landesregierungen* deze bevoegdheid weer verder hebben gedelegeerd verschilt de exacte beslissingsprocedure per deelstaat (Par. 74, lid 2 IRG).

Nordrhein-Westfalen

De RiVAST bepaalt dat de *Bewilligungsbehörde* belast is met de beoordeling van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken (Nr. 7, I, a RiVAST). Welke instantie als *Bewilligungsbehörde* geldt, is terug te vinden in de deelstatelijke wet- en regelgeving. Voor de Euregio Maas-Rijn is de deelstaat Nordrhein-Westfalen van belang, waar de bevoegdheden inzake de wederzijdse rechtshulp met het buitenland in strafzaken zijn geregeld in het GRdE-RHSt.⁸¹ De bevoegdheid tot het inwilligen van inkomende rechtshulpverzoeken in het kader van informatie-uitwisseling met de lidstaten van de EU is in beginsel toebedeeld aan de plaatselijk bevoegde *Staatsanwaltschaft* (het openbaar ministerie) (Par. 1.1.2.1. GRdE-RHSt).

Voor politieke informatieverzoeken is een aparte regeling opgenomen (Zie Par. 2.1 en 2.2. GRdE-RHSt). Deze regeling is nader gespecificeerd in het *Polizeiorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen* (POG NRW) en het *Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen* (PolG NRW). De rol en taakstelling van het LKA Nordrhein-Westfalen is nader geregeld in paragraaf 13 POG NRW en de Verordening van 7 mei 2003.⁸² Het LKA speelt een belangrijke rol op het gebied van de internationale samenwerking in strafzaken. Het is de hoofdinstantie (*Prüfungs- und Bewilligungsbehörde*) voor de inkomende en uitgaande politieke rechtshulpverzoeken en coördineert tevens de politiebellen bij de justitiële rechtshulp.⁸³ Ook functioneert het LKA als het centrale contactpunt voor het buitenland in het kader van de grensoverschrijdende politiesamenwerking en de samenwerking met Europol.⁸⁴

De regels voor gegevensverstrekking zijn neergelegd in titel 3 PolG NRW. De PolG NRW kent net zoals het BKAG een aparte regeling voor de binnenlandse informatie-uitwisseling (Par. 27) en voor verstrekkingen binnen de EU (Par. 28) alsmede aan derde landen en internationale organisaties (Par. 29). De bepaling van paragraaf

⁸⁰ Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen über die Zuständigkeit im Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (Zuständigkeitsvereinbarung 2004).

⁸¹ Ausübung der Befugnisse im Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten, Berichtspflichten und die Zusammenarbeit im Europäischen Justiziellen Netz sowie mit transnationalen Verbindungsstellen Gemeinsamer Runderlass des Justizministeriums - 9350 - III. 19 -, des Ministeriums für Inneres und Kommunales - 424 - 57.01.48 - und des Finanzministeriums - S 1320 - 5 - V B 5/ S 770 - 4 - V A 1 - von 16. Dezember 2016 - JMBL. NRW S. 16 (GRdE-RHSt).

⁸² Verordnung über weitere polizeiliche Aufgaben des Landeskriminalamts bei der Gefahrenabwehr sowie der Erforschung und Verfolgung von Straftaten van 26. November 2020.

⁸³ Zie paragraaf 7, lid 1, Verordnung über weitere polizeiliche Aufgaben des Landeskriminalamts bei der Gefahrenabwehr sowie der Erforschung und Verfolgung von Straftaten van 26 november 2020.; Politiekunde 50| Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn, p. 40; Paragraaf 2.1.2.1 GRdE-RHSt.

⁸⁴ Par. 7, lid 2, Verordnung über weitere polizeiliche Aufgaben des Landeskriminalamts bei der Gefahrenabwehr sowie der Erforschung und Verfolgung von Straftaten van 26. november 2020.

27 PolG NRW inzake de binnenlandse informatie-uitwisseling is van overeenkomstige toepassing op de gegevensverstrekking binnen de EU (Par. 28, eerste lid, PolG NRW). Het eerste lid bepaalt dat persoonsgegevens tussen politiediensten mogen worden uitgewisseld voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de eigen taken of die van de ontvanger. Doorgifte voor een ander doel dan waarvoor de gegevens zijn verkregen of opgeslagen, is niet toegestaan voor gegevens die zijn verzameld uit hoofde van paragraaf 11.

Het tweede lid bepaalt dat de doorgifte aan andere autoriteiten en andere publieke organen mogelijk is voor zover een andere wettelijke bepaling hierin voorziet of voor zover de doorgifte noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak, voor het afwenden van een gevaar of voor het voorkomen dan wel het herstellen van ernstige schade aan het openbaar belang of de rechten van een individu.

Het derde lid maakt het mogelijk om persoonsgegevens te verstrekken aan niet-publieke personen of diensten voor zover dit noodzakelijk is op grond voor de uitvoering van de politietaak, het afwenden van een gevaar door de ontvangende dienst, of het voorkomen dan wel het herstellen van ernstige schade aan het openbaar belang of de rechten van een individu. Toezending is hiernaast mogelijk wanneer een wettelijk belang wordt aangetoond en er geen reden is om aan te nemen dat de te beschermen belangen van de betrokkene zwaarder wegen of indien de doorgifte klaarblijkelijk in het belang van de betrokkene is en deze persoon hier met kennis van zaken toestemming voor zou geven.

Krachtens paragraaf 2.2.1.1 GRdE-RHSt zijn de politiediensten bevoegd om, onder dezelfde voorwaarden die gelden voor binnenlandse politiediensten, aan de verzoekende autoriteiten informatie door te geven die reeds in hun bezit is of die voor hen beschikbaar is. Hieronder valt ook informatie die eerder middels de inzet van dwangmaatregelen is verkregen. Deze bevoegdheid geldt in het bijzonder voor de volgende informatiecategorieën:

- a. Vervoers- en eigenaarsbewijzen van voertuigen te land, ter zee en in de lucht;
- b. Informatie over rijbewijzen, vaarbewijzen en vergelijkbare documenten;
- c. Woon- en verblijfplaatsen;
- d. Verblijfsvergunningen, paspoorten en identiteitskaarten;
- e. Eigenaren en gebruikers van telecommunicatie- en datanetwerken;
- f. Identiteitsbepalingen;
- g. Onderzoek naar de herkomst van voorwerpen (vragen over de verkooproute);
- h. Informatie uit officiële (in Duitsland bijgehouden) gegevensverzamelingen;
- i. Vaststellen van de verklaringsbereidwilligheid van personen;
- j. Politie verhoren;
- k. Inspectie, veiligstelling en documentatie van bestaande sporen, en;
- l. Informatie over personen in hechtenis.

Hiervan uitgezonderd is onder meer informatie wat enkel kan worden verkregen op grond van een strafprocesrechtelijke maatregel (Zie paragraaf 2.2.1.2 GRdE-RHSt). Op grond van paragraaf 30 (3) PolG NRW kan de politie NRW ook een verzoek indienen bij overheidsinstanties van de EU-lidstaten, mits aan de voorwaarden voor gegevensverzameling is voldaan en niet anders dan bepaald bij wettelijk voorschrift.

Voor de samenwerking met Nederland en België in het Bureau voor euregionale strafrechtelijke samenwerking (BES) is een aparte regeling in het GRdE-RHSt opgenomen (Par. 3.2). Wanneer zich problemen voordoen bij de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken, met name in de Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas-Noord, dient de bij het BES werkzame contactpersoon van Noordrijn-Westfalen om bijstand te worden verzocht (Par. 3.2.2 GRdE-RHSt). De *Generalstaatsanwaltschaft* Düsseldorf (bureau van de procureur-generaal) vormt het contactpunt voor het European Judicial Network (EJN) (Par. 3.1.1 GRdE-RHSt).

3.3.2 Internationale uitwisseling van fiscale informatie

Abgabenordnung 1977

De voorwaarden voor uitwisseling van fiscale gegevens met lidstaten van de EU zijn in Duitsland geïmplementeerd in de belastingwet van 1977 (*Abgabenordnung*, AO). De mogelijkheden zijn vastgelegd in paragraaf 117 AO. Dit artikel biedt de financiële autoriteiten (*Finanzbehörden*) de mogelijkheid om juridische en administratieve bijstand te bieden aan andere staten, binnen de kaders van het Duitse recht (Par. 117, lid 1 AO). De grondslag daarvoor zijn de toepasselijke internationale overeenkomsten alsmede de EU-regelgeving inzake

wederzijdse bijstand (Par. 117, lid 2 AO). Daarnaast kan deze worden geboden in andere gevallen, op grond van een aantal voorwaarden. De wederkerigheid dient ten eerste te zijn gewaarborgd. Ten tweede dient de verzoekende staat te garanderen dat de verstrekte informatie alleen wordt gebruikt in fiscale of strafrechtelijke fiscale procedures (met inbegrip van procedures wegens administratieve delicten) en dat de verstrekte gegevens en documenten alleen beschikbaar worden gesteld aan personen, autoriteiten of rechterlijke instanties die betrokken zijn bij de behandeling van de belastingaangelegenheid of de vervolging van het fiscale delict. Ten derde dient de verzoekende staat bereid te zijn om eventuele dubbele belastingheffing in het geval van inkomsten-, winst- en vermogensbelasting in onderlinge overeenstemming te voorkomen, door middel van een passende afbakening van de heffingsgrondslagen. Ten vierde mag de uitvoering van het verzoek geen afbreuk doen aan de soevereiniteit, de veiligheid, de openbare orde of andere wezenlijke belangen van de Bondsstaat of zijn territoriale publiekrechtelijke lichamen en mag er geen gevaar bestaan dat de betrokken binnenlandse partij schade lijdt die onverenigbaar is met het doel van de rechtshulp en administratieve bijstand, en mag het verzoek er niet toe leiden dat handels-, bedrijfs-, nijverheids- of beroepsgeheimen of een productie- of handelswerkwijze worden onthuld. Wanneer de internationale juridische en administratieve bijstand betrekking heeft op belastingen waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij de belastingautoriteiten van de deelstaten, beslist het Bundesministerium van Financiën (*Bundesministerium der Finanzen*) in overleg met de bevoegde hoogste deelstaatinstantie (Par. 117, lid 3 AO).

Paragraaf 117, lid 4 AO, stelt de bevoegdheden van de belastingautoriteiten vast en de rechten en plichten van de betrokken partijen en andere personen, bij het verschaffen van bijstand aan een andere staat. Op grond van paragraaf 1, lid 1 AO, geldt dat de regels van toepassing zijn op alle belastingen, inclusief heffingskortingen, die zijn vastgelegd in federaal recht of EU-recht, voor zover zij worden geheven door de federale belastingautoriteiten of door de belastingautoriteiten van de deelstaten. De *Abgabenordnung* is uitsluitend van toepassing in overeenstemming met het EU-recht. Voorts is op de wederzijdse bijstand het recht van de verzoekende staat van toepassing, voor zover het de beoordeling van de toelaatbaarheid betreft. Op de uitvoering is het recht van de aangezochte autoriteit van toepassing (Par. 114, lid 1 AO). De verzoekende belastingautoriteit is er jegens de aangezochte autoriteit voor verantwoordelijk dat de te nemen maatregel rechtmatig is. De aangezochte autoriteit is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de bijstand (Par. 114, lid 2 AO). Paragraaf 91 AO is tevens van toepassing op binnenlandse partijen die betrokken zijn bij het verstrekken van inlichtingen en documenten

Voor zover de rechtshulp of administratieve bijstand betrekking heeft op belastingen die onder de verantwoordelijkheid vallen van de belastingautoriteiten van de deelstaten, wordt de binnenlandse betrokken partij altijd gehoord in afwijking van artikel 91, lid 1 AO, tenzij het omzetbelasting betreft; er sprake is van uitwisseling van inlichtingen op grond van de EU-regelgeving (Richtlijn 2011/16/EU) of er een uitzondering kan worden gemaakt op basis van paragraaf 91, lid 2 of lid 3 AO. Deze bepaalt dat van horen kan worden afgezien indien dit in de omstandigheden van het individuele geval niet vereist is, waarbij met name gevallen relevant zijn waarin een onmiddellijke beslissing noodzakelijk lijkt wegens dreigend gevaar of het algemeen belang; er sprake is van geautomatiseerd verzamelen van een grote hoeveelheid informatie; of wanneer er handhavingsmaatregelen moeten worden getroffen (Par. 91, lid 2 AO). Daarnaast wordt geen hoorzitting gehouden indien dit in strijd is met een dwingend algemeen belang (Par. 91, lid 3 AO).

Paragrafen 117a en 117b AO bevatten enkele specifieke bepalingen ten aanzien van strafrechtelijke fiscale onderzoeken. Op verzoek van een overheidsinstantie van een EU-lidstaat die belast is met het voorkomen en vervolgen van strafbare feiten, zoals aangewezen in het Kaderbesluit 2006/960/JBZ, kunnen de met fiscale onderzoeken belaste diensten van de belastingdienst persoonsgegevens die verband houden met de in paragraaf 208 AO omschreven taken verstrekken, met het oog op het voorkomen van strafbare feiten. Dit betreft onderzoeken die worden uitgevoerd door de *Zollfahndung*. Op de informatieoverdracht zijn dezelfde bepalingen van toepassing als die gelden voor binnenlandse verstrekking (Par. 117a, lid 1 AO). De informatieverzoeken moeten concrete gevallen betreffen, en worden ingediend in de vorm van een rechtshulpverzoek (omschrijving van bijvoorbeeld de feiten, het doel waarvoor de gegevens worden gevraagd, de redenen om aan te nemen dat de gevraagde informatie in Duitsland beschikbaar is) (Par. 117a, lid 2 AO). Informatie kan ook spontaan worden uitgewisseld ter opsporing en voorkoming, of wanneer sprake is van een risico dat strafbare feiten worden gepleegd waarop het Europees aanhoudingsbevel⁸⁵ van toepassing is, wanneer sprake is van concrete aanwijzingen dat de verstrekking van persoonsgegevens zou kunnen bijdragen tot het voorkomen van een dergelijk strafbaar feit (Par. 117a, lid 3 AO).

85 Artikel 2, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel, gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ.

Spontane verstrekking van informatie blijft achterwege wanneer deze in strijd is met de voorwaarden voor verstrekking op nationaal niveau; wanneer, rekening houdende met het bijzondere openbare belang dat met de toezending is gediend, in het specifieke geval het beschermen van de belangen van de betrokkene zwaarder weegt. Daartoe wordt ook het beschermen van de privacy van de betrokkene gerekend, en moet sprake zijn van een passend niveau van gegevensbescherming in de ontvangende staat. De belangen van de betrokkenen die bescherming verdienen, kunnen ook worden gewaarborgd door het feit dat de ontvangende staat of de ontvangende intergouvernementele of supranationale instantie, in individuele gevallen de gegevensbescherming waarborgt (Par. 117a, lid 4 AO). Voorts mag de verstrekking (op verzoek of spontaan) geen wezenlijke veiligheidsbelangen schaden en niet in strijd zijn met artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Er wordt verstrekking geweigerd wanneer de gevraagde gegevens niet beschikbaar zijn bij de aangezochte autoriteit en alleen kunnen worden verkregen door dwangmaatregelen te nemen; of wanneer verstrekking onevenredig zou zijn, of de gegevens niet noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor zij moeten worden toegezonden (Par 117a, lid 5 AO). Daarnaast kan verstrekking achterwege worden gelaten wanneer de gevraagde gegevens niet beschikbaar zijn in de kantoren van de belastingautoriteiten die met het fiscale onderzoek zijn belast, maar kunnen worden verkregen zonder dwangmaatregelen te gebruiken; wanneer dit lopende onderzoeken zou schaden, of het leven, de lichamelijke integriteit of de vrijheid van een persoon in gevaar zou brengen, of het strafbare feit ter voorkoming waarvan de gegevens moeten worden verstrekt, naar Duits recht strafbaar is gesteld met een maximale gevangenisstraf van één jaar of minder (Par. 117a, lid 6 AO).

Paragraaf 117b AO stelt dat informatie die op basis van Kaderbesluit 2006/960/JBZ is verstrekt aan de diensten van de fiscale opsporingsinstanties, alleen kan worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor zij werden verstrekt, of ter voorkoming van een actuele en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid. De informatie mag daarnaast slechts voor een ander doel of als bewijsmiddel in gerechtelijke procedures worden gebruikt indien de verstrekende staat daarvoor toestemming heeft gegeven. Daarbij gelden de door de verstrekende staat opgelegde voorwaarden voor het gebruik van de gegevens (Par. 117b, lid 1 AO).

Zollfahndungsdienst

De *Zollfahndungsdienst* is onderdeel van de *Zollverwaltung* (Duitse douane) en bestaat uit het *Zollkriminalamt* en de *Zollfahndungsämtern* (Par. 1 ZFdG 2021). Het *Zollkriminalamt* is het centrale bureau (*Zentralstelle*) voor de *Zollfahndungsdienst* en tevens een van de centrale bureaus van de Douane voor informatie en inlichtingen (Par. 2 ZFdG 2021). De *Zollfahndungsdienst* is belast met het onderzoek naar strafbare feiten en administratiefrechtelijke overtredingen die onder de verantwoordelijkheid van de douane vallen. De *Zollfahndungsdienst* heeft uitgebreide bevoegdheden op het gebied van zowel *Gefahrenabwehr* (preventief) als *Strafverfolgung* (repressief) (Zie subsecties 3 en 4 ZFdG 2021). De *Zollfahndungsdienst* behandelt strafbare feiten van middelzware tot georganiseerde criminaliteit op douanegebied. De voornaamste werkzaamheden worden verricht door de *Zollfahndungsämtern*, bijvoorbeeld het opsporen van handel in illegale sigaretten en drugscriminaliteit. Er wordt enkel onderzoek verricht door het *Zollkriminalamt* als het om bijzonder ernstige strafbare feiten gaat, zoals de verspreiding van massavernietigingswapens. De opsporingsdiensten van de douane maken gebruik van het elektronische informatiesysteem "*Zollfahndungsinformationssysteme*" (INZOLL), wat door het *Zollkriminalamt* wordt beheerd. De douaneautoriteiten slaan hierin voor douaneonderzoeken relevante bestanden op waarin persoonsgegevens in zijn opgenomen. Het BKA heeft tevens toegang tot INZOLL (Par. 15 ZFdG 2021).

De *Zollfahndungsdienst* valt onder het regime van het *Zollfahndungsdienstgesetz* (ZFdG), zoals dit jaar gewijzigd door het *Gesetz zur Neustrukturierung des Zollfahndungsdienstgesetzes*. De uitwisseling van persoonsgegevens aan EU-lidstaten is geregeld in paragraaf 22. Hierop zijn de bepalingen inzake de informatie-uitwisseling binnen Duitsland, zoals neergelegd in paragraaf 21, leden 2 tot en met 11, van overeenkomstige toepassing. De verantwoordelijkheid voor de toelaatbaarheid van de gegevensoverdracht ligt bij het *Zollkriminalamt*. De toelaatbaarheid van verstrekkingen aan een politiedienst of een andere overheidsinstantie van een EU-lidstaat op grond van bijzondere overeenkomsten krachtens internationaal recht, blijft onverlet (Par. 22, lid 1, ZFdG 2021). In paragraaf 24 ZFdG zijn enkele verboden en weigeringsgronden opgenomen. Naast de algemene verstrekkingen verboden benoemd in het eerste lid, benoemt het tweede lid enkele aanvullende gronden voor het achterwege laten van verstrekkingen aan het buitenland.

3.3.3 Internationale uitwisseling van bestuursrechtelijke informatie

De Verordening 2016/79/EU inzake gegevensbescherming is in Duitsland geïntegreerd in het *Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)*. Deze wet biedt de mogelijkheid om gegevens voor andere doeleinden te gebruiken als waarvoor ze werden verzameld (Par. 49, BDSG). Daarbij gelden de voorwaarden van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Evenals in België mogen gegevens worden verwerkt door overheidsinstanties in het kader van het voorkomen, opsporen, vervolgen of bestraffen van strafbare feiten of misdrijven, voor zover zij gegevens verwerken om deze taken te vervullen. Het voorkomen van strafbare feiten omvat ook de bescherming tegen en het voorkomen van bedreigingen van de openbare veiligheid (Par. 45, BDSG). Wanneer er geen sprake is van toepasselijkheid van hetgeen in paragraaf 45 is verwoord, is verwerking voor andere doeleinden slechts mogelijk wanneer er een afzonderlijke wettelijke grondslag voor is (Par. 49, BDSG).

3.4 De nationale juridische kaders in Nederland

3.4.1 Internationale uitwisseling van strafrechtelijke informatie

De verwerking van persoonsgegevens op het gebied van opsporing en strafvordering is in Nederland geregeld in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.⁸⁶ De uitvoering van deze wetgeving is nader uitgewerkt in respectievelijk het Besluit politiegegevens en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Gelet op de reikwijdte van dit handboek zal de algemene regeling inzake rechtshulp in het Wetboek van Strafvordering⁸⁷ buiten beschouwing worden gelaten, aangezien deze regeling in wezen enkel ziet op rechtshulpverlening aan landen buiten de EU.⁸⁸

Het (Landelijk) Internationaal Rechtshulp Centrum

In Nederland verlopen alle inkomende en uitgaande politieke en justitiële rechtshulpverzoeken via het netwerk van de Internationale Rechtshulp Centra (IRC's). Een IRC is een samenwerkingsverband tussen het Openbaar Ministerie en de politie. Aan ieder arrondissementsparket en eenheid van de Nationale Politie is een IRC verbonden, waarbij het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) verbonden is aan het Landelijk Parket en de Landelijke Eenheid. Het LIRC behandelt de rechtshulpverzoeken met betrekking tot het Landelijk Parket. Daarnaast vormt het LIRC het internationale loket voor buitenlandse autoriteiten in de gevallen dat een politieel of justitieel rechtshulpverzoek niet rechtstreeks aan een regionale IRC is gericht, coördineert het de afhandeling van verzoeken waarbij meerdere IRC's betrokken moeten worden en handelt het de verzoeken af die niet aan een IRC kunnen worden gekoppeld.⁸⁹ Hiernaast beheert het LIRC de vijf kanalen voor internationale politieke informatie-uitwisseling, te weten INTERPOL, Europol, SIRENE, *Foreign Liaison Officers* geaccrediteerd voor Nederland en Nederlandse *Liaison Officers* gestationeerd in het buitenland.⁹⁰ Het LIRC vormt hiernaast het Internationale Rechtshulpcentrum voor de Landelijke eenheid, de Koninklijke Marechaussee en de Bijzondere Opsporingsdiensten.⁹¹ De (L)IRC's maken momenteel nog gebruik van het Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp (LURIS), waarin alle inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken worden geregistreerd.⁹² Het is echter de bedoeling dat dit systeem in de toekomst vervangen zal worden door het Dutch International Assistance System (DIAS).⁹³

Wet Politiegegevens

De EU kent op grond van het Zweeds Kaderbesluit een eigen verstrekkingenregime voor de uitwisseling van politiegegevens, welke in de Wet Politiegegevens (Wpg) en het daarbij behorende Besluit politiegegevens (Bpg) is geïmplementeerd. De Wpg is in 2008 in werking getreden en voor het laatst gewijzigd in 2019 in

⁸⁶ I. Helsloot e.a. (2013). Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, Boom Lemma uitgevers, p. 56.

⁸⁷ Opgenomen in art. 5.1.1. tot en met 5.1.13 van het Wetboek van Strafvordering.

⁸⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2015/16, 34 493, nr. 3, p. 3; P.A.M. Verrest, Inleidende opmerkingen bij: Wetboek van Strafvordering, Eerste afdeling Verzoeken om internationale rechtshulp in strafzaken, in C. Cleiren, J. Crijns & M. Verpalen (2021, red.). Tekst & Commentaar Strafvordering. Wolters Kluwer.

⁸⁹ Bijlage bij *Kamerstukken I*, vergaderjaar 2018/19, 30 880; *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016/17, 27 925, nr. 613, p. 1.

⁹⁰ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016/17, 27 925, nr. 613, p. 1.

⁹¹ Nationale Politie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2012 (versie 3.0), p. 194.

⁹² Raad van de Europese Unie 3 februari 2014, 13681/2/13 REV 2, p. 8.

⁹³ 'Nieuw 'Dutch International Assistance System'', justid.nl, 22 april 2020.

verband met de implementatie van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.⁹⁴ De wet beoogt een balans te waarborgen tussen een goede rechtshandhaving enerzijds en het privacybelang van de burger anderzijds.⁹⁵ De Wpg ziet enkel op de verwerking van politiegegevens, welke worden gedefinieerd als gegevens die als persoonsgegevens verwerkt worden in het kader van de uitvoering van de politietaak, zoals bedoeld in artikel 3 (daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en hulpverlening) en artikel 4 (taken opgedragen aan de Koninklijke Marechaussee) van de Politiewet 2012 (Art. 1, onder a, Wpg). Onder de politietaak vallen tevens de taken ten dienste van justitie, zoals beschreven in art. 1 lid 1 sub i Politiewet 2012.⁹⁶

Het toepassingsbereik van de Wpg is ingeperkt door de implementatie van de richtlijn (EU) 2016/680 inzake gegevensbescherming opsporing en vervolging, welke ziet op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van het straffen. Dit brengt met zich dat wanneer persoonsgegevens worden verwerkt bij de uitvoering van taken ten dienste van justitie de AVG van toepassing is, aangezien dergelijke taken niet zien op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Voorbeelden hiervan zijn de gegevensverwerking inzake de Wet wapens en Munitie en de Vreemdelingenwet 2000.⁹⁷ De Wpg maakt echter een uitzondering voor de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, vanwege de nauwe samenhang met de opsporing en vervolging van strafbare feiten (Artikel 1 sub a Wpg).⁹⁸

Het dient tevens te gaan om de verwerking van politiegegevens die door een daartoe bevoegde autoriteit in een bestand zijn opgenomen dan wel bestemd zijn om daarin te worden opgenomen. Dit houdt in dat de verwerking van persoonsgegevens (gedeeltelijk) onder het toepassingsbereik van de Wpg valt wanneer dit geschiedt door de Nationale politie, de Rijksrecherche, de Koninklijke Marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten. Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging is de Wpg ook (gedeeltelijk) van toepassing op gegevensverwerking door buitengewone opsporingsambtenaren.⁹⁹

Het ter beschikking stellen van politiegegevens aan andere lidstaten van de EU is geregeld in artikel 15a Wpg en is nader uitgewerkt in het Bpg. De in artikel 15 Wpg opgenomen algemene voorwaarden voor de terbeschikkingstelling van politiegegevens in Nederland zijn van overeenkomstige toepassing op de doorzending van gegevens aan andere EU-lidstaten.

Het kaderbesluit benoemt 'de bevoegde rechtshandhavingsautoriteit' als de instantie met de bevoegdheid om gegevens te verstrekken, waarvoor de volgende definitie in artikel 2 onder a van het Kaderbesluit staat geformuleerd: 'een nationale, politie-, douane- of andere autoriteit die krachtens het nationale recht is gemachtigd om strafbare feiten of criminele activiteiten op te sporen, te voorkomen en te onderzoeken, en in het kader hiervan gezag uit te oefenen en dwangmaatregelen toe te passen'. In Nederland vervult de Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO), onderdeel van de Landelijke Eenheid van de Nederlandse politie, de rol van de bevoegde rechtshandhavingsautoriteit.¹⁰⁰ Binnen de DLIO zijn alle werkzaamheden ten aanzien van

94 De Wpg is gewijzigd met het Besluit van 6 december 2018 tot wijziging van het Besluit politiegegevens, het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten ter implementatie van Europese regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (Besluit implementatie richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging) (*Stb.* 2018, 496). Dit besluit is met ingang van 1 januari 2019 in werking getreden.

95 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2005/06, 30 327, nr. 3, pp. 1-2.

96 Volgens art. 1 onder i Politiewet 2012 wordt onder politietaken ten dienste van justitie verstaan: 1°. de uitvoering van wettelijke voorschriften waarmee Onze Minister is belast alsmede de uitvoering van wettelijke voorschriften gesteld bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000; 2°. de administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op wettelijke voorschriften, voor zover in die voorschriften het toezicht op de uitvoering van de politietaak is opgedragen aan het openbaar ministerie; 3°. de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken, het vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen, en de dienst bij de gerechten'.

97 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 12.

98 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 12.

99 Besluit van 6 februari 2019, *Stb.* 2019, 85, p. 5; Nederland kent 4 bijzondere opsporingsdiensten, namelijk de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing, (ISZW-DO), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD), en de Inspectie Leefomgeving en Transport, Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD).

100 M. Mol Lous & K. van Horssen (2021). Commentaar op art. 5:3 Bpolg. in P. Verrest & J. Ouwkerk (red.), *Tekst & Commentaar Internationaal Strafrecht*, Wolters Kluwer.

de internationale informatie-uitwisseling opgenomen in het takenpakket van het LIRC.¹⁰¹

Besluit Politiegegevens

Het Bpg betreft de algemene maatregel van bestuur bij de Wpg en geeft in paragraaf 5a nadere regels over de doorzending en ontvangst van politiegegevens aan of van andere lidstaten van de EU. De doorzending van politiegegevens aan andere EU-lidstaten dient op grond van artikel 5:3, eerste lid, Bpg te zijn gericht aan personen of instanties die zijn belast met de voorkoming en opsporing van strafbare feiten in de betreffende lidstaat, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van die politietoek. Het gebruik van informatie als bewijsmiddel in een strafzaak valt niet onder deze doelstelling. Dergelijke informatie dient op basis van een justitieel rechtshulpverzoek te worden verkregen.¹⁰² De doorzending dient hiernaast op gelijke wijze plaats te vinden als een doorzending op nationaal niveau. De vereisten die aan de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten worden gesteld, mogen derhalve niet strikter van aard zijn dan de vereisten die aan Nederlandse politieambtenaren worden gesteld. Doordat een voorafgaand verzoek niet als een vereiste is opgenomen, heeft de wetgever de mogelijkheid voor het spontaan verstrekken van gegevens gecreëerd.¹⁰³ Dit betreft de situatie waar informatie op eigen initiatief aan een andere lidstaat wordt verstrekt zonder dat hier een rechtshulpverzoek aan ten grondslag ligt.¹⁰⁴ Indien politiegegevens spontaan ontvangen worden, dan dient de ontvangende autoriteit in Nederland onmiddellijk te beoordelen of de betreffende gegevens noodzakelijk zijn voor het betreffende doel en erop toe te zien dat eventuele aan de verwerking verbonden beperkingen in acht worden genomen.¹⁰⁵

Het uitgangspunt is doorzending, tenzij er sprake is van een van de gronden benoemd in het tweede lid van art. 5:3 Bpg. In dergelijke gevallen kan de doorzending geweigerd worden of kunnen beperkende voorwaarden aan de doorzending worden verbonden. De algemene weigeringsgronden van art. 2:13 Bpg zijn van overeenkomstige toepassing op de doorzending van gegevens aan andere lidstaten (art. 5:3 lid 2 sub a Bpg). Zo zijn onder andere gegevens omtrent informanten en gegevens waarbij gevaar voor betrokkenen dan wel derden te duchten is, opgenomen als algemene weigeringsgronden voor het beschikbaar stellen van politiegegevens. Hiernaast benoemt artikel 5:3 lid 2 Bpg enkele bijzondere weigeringsgronden voor de doorzending van gegevens naar EU-lidstaten. Doorzendingen kunnen worden geweigerd of aan beperkende voorwaarden worden onderworpen wanneer de doorzending schadelijk zou zijn voor essentiële nationale veiligheidsbelangen; het wetslagen van een lopend onderzoek of een verwerking (bedoeld in art. 10, lid 1, onderdeel a), of de veiligheid van personen in gevaar zou worden gebracht; disproportioneel of zelfs irrelevant is ten opzichte van het doel waarvoor doorzending is verzocht; betrekking heeft op een strafbaar feit dat in Nederland strafbaar is gesteld met een gevangenisstraf van maximaal 1 jaar; de toestemming van de officier van justitie vereist is, maar deze niet is gegeven, of; betrekking heeft op politiegegevens die door een ander land zijn verstrekt, welke geen toestemming voor de doorzending verkregen heeft van het land waarvan het de gegevens heeft ontvangen. Een voorbeeld bij de weigeringsgrond die ziet op gebrek van toestemming van de officier van justitie (zie sub f)) is een informatieverzoek waarbij het voor de afhandeling noodzakelijk is om dwangmiddelen of bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten. Een dergelijk verzoek kan niet zelfstandig door de politie worden afgehandeld, aangezien dit onder het gezag van de officier van justitie valt.¹⁰⁶ Ook indien de andere lidstaat de informatie als bewijsmiddel wil gebruiken dient hiervoor een verzoek bij de justitiële autoriteiten te worden ingediend.¹⁰⁷

Doorzending van gegevens vindt plaats onder de voorwaarden dat de gegevens enkel worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn doorgezonden (Art. 5:3, lid 4 Bpg) en dat de gegevens worden vernietigd zodra de beoogde doeleinden zijn gerealiseerd (Art. 5:3, lid 5 Bpg). De Nederlandse autoriteit kan, indien dit voortvloeit

¹⁰¹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016/17, 27 925, nr. 613, p. 1.

¹⁰² Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (552i Sv.), paragraaf 4.2.

¹⁰³ Besluit van 14 december 2007, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet politiegegevens (*Stb.* 2007, 550), p. 89.

¹⁰⁴ Besluit van 14 december 2007, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet politiegegevens (*Stb.* 2007, 550), p. 88; Zie art. 7 Kaderbesluit 2006/960/JBZ; Op grond van het Zweeds Kaderbesluit dient de spontane uitwisseling van gegevens in ieder geval plaats te vinden wanneer 'er feitelijke redenen zijn om aan te nemen dat deze informatie en inlichtingen dienstig kunnen zijn bij het opsporen, voorkomen of onderzoeken van de in artikel 2, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ omschreven strafbare feiten' (art. 7, lid 1).

¹⁰⁵ Art. 5:3 lid 8 Bpg bepaalt dat art. 5:2 Bpg van overeenkomstige toepassing is.

¹⁰⁶ Zie art. 5.1.7. Sv en Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (552i Sv.), para. 3.2.

¹⁰⁷ Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (552i Sv.), para. 4.2.

uit de wet, aan de ontvangende autoriteit termijnen stellen na afloop waarvan de doorgezonden gegevens vernietigd dienen te worden (Art. 5:3, lid 6 Bpg). De verwerkingstermijnen voor specifieke politiegegevens zoals beschreven in de Wpg zijn voorbeelden van dergelijke uit de wet voortvloeiende termijnen.

Voor dit handboek is het negende lid van art. 5:3 Bpg van grote relevantie. Hierin is namelijk bepaald dat doorzending in de grensgebieden wegens de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de handhaving van de openbare orde plaats kan vinden zonder tussenkomst van de Landelijke Eenheid¹⁰⁸ voor zover dit uit een verdrag voortvloeit waarbij ook België of Duitsland een verdragsluitende partij zijn of indien dit volgt uit een besluit op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Hierbij dient in het bijzonder gedacht te worden aan het Verdrag van Senningen en het Verdrag van Enschede.¹⁰⁹ Een overeenkomstige regeling ziet op de handhaving van de openbare orde en veiligheid of de voorkoming van strafbare feiten (artikel 20 Verdrag van Enschede). Het negende lid van art. 5:3 Bpg bepaalt verder dat indien de tussenkomst van de landelijke eenheid niet vereist is (zoals zojuist beschreven), de weigeringsgronden van het tweede lid niet van toepassing zijn op doorzendingen in de grensgebieden.

In het geval van ontvangst van politiegegevens van een andere EU-lidstaat, ziet de bevoegde Nederlandse autoriteit ingevolge art. 5:4 Bpg toe op naleving van de door de doorzendingende lidstaat gestelde voorwaarden. Ten aanzien van dactyloscopische gegevens (vinger- en handpalmafdrukken) maakt art. 5:5 Bpg rechtstreeks geautomatiseerde doorzending naar een andere EU-lidstaat mogelijk. Lidstaten kunnen het Automatisch Vingerafdrukken Systeem Nederlandse Kollektie (HAVANK) geautomatiseerd bevragen middels een vergelijking van de dactyloscopische gegevens.¹¹⁰ In het geval van een positieve gegevensvergelijking worden volgens het derde lid aan de hand van het hit/no-hit principe enkel de gegevens die overeenkomen doorgezonden. Hiernaast is het krachtens art. 5:6 Bpg mogelijk om gegevens aan een gemeenschappelijk onderzoeksteam binnen de EU te verstrekken. Een zogenoemd *Joint Investigation Team* wordt gevormd door twee of meer lidstaten met een gezamenlijk opsporingsdoel. De EU-regelgeving terzake is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in de artikelen 5.2.1 tot en met 5.2.5 Sv. De doorzending van politiegegevens aan een *Joint Investigation Team* is enkel mogelijk indien de gegevens noodzakelijk zijn voor het behalen van de doeleinden waar het onderzoeksteam voor is ingesteld.

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

De Wjsg is in 2004 in werking getreden en samen met de Wpg voor het laatst gewijzigd in 2019 in verband met de implementatie van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.¹¹¹ De Wjsg regelt de verwerking van justitiële gegevens,¹¹² strafvorderlijke gegevens, rapporten opgenomen in persoonsdossiers, tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijk strafgegevens in Nederland. Voor deze vijf gegevenscategorieën zijn verschillende regelingen in de wet te vinden. Artikel 16 Wjsg biedt de grondslag voor het ter beschikking stellen van justitiële gegevens aan de bevoegde autoriteiten van andere EU-lidstaten. Hierbij dient de terbeschikkingstelling te geschieden ten behoeve van de strafrechtspleging (Art. 16, lid 1 Wjsg) en is het stellen van afwijkende voorwaarden ten opzichte van de voorwaarden die voor een vergelijkbare doorzendingen van politiegegevens binnen Nederland zouden gelden niet toegestaan (Art. 16, lid 2 Wjsg). Strafvorderlijke gegevens kunnen ingevolge artikel 39a Wjsg door het College van procureurs-generaal aan de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat ter beschikking worden gesteld. Artikel 42a Wjsg biedt de mogelijkheid voor de Minister van Veiligheid en Justitie om afschriften van de in een persoonsdossier opgenomen rapporten ter beschikking te stellen. De terbeschikkingstelling van tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijke strafgegevens berusten respectievelijk op de artikelen 51b en 51f. Hiernaast is artikel 16 Wjsg van overeenkomstige toepassing op deze overige vier gegevenscategorieën.

¹⁰⁸ Zoals bedoeld in art. 25 lid 1 sub b Politiewet 2012.

¹⁰⁹ Zie het Besluit implementatie richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging) (*Stb.* 2018, 496), p. 28.

¹¹⁰ 'Team Dactyloscopie', politie.nl, geraadpleegd op 30 september 2021.

¹¹¹ Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (*Stb.* 2018, 401). Deze wet is in 2019 in werking getreden.

¹¹² Justitiële gegevens zijn persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering, die in een gegevensbestand zijn of worden verwerkt (art. 1 onder a Wjsg). Zie de artikelen 6 en 7 Bjsjg voor een limitatieve opsomming van gegevens die als justitiële gegevens aangemerkt dienen te worden.

Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens

Het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Bjsj) betreft de algemene maatregel van bestuur bij de Wjsj en stelt onder meer nadere regels voor gegevensuitwisseling met EU-lidstaten (Zie paragraaf 6 Bjsj). In Nederland is de Justitiële Informatiedienst (Justid), onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de centrale autoriteit die voor deze informatie-uitwisseling verantwoordelijk is (art 1, sub c Bjsj).

Binnen de EU geldt de verplichting voor lidstaten om justitiële gegevens inzake een onherroepelijke veroordeling van een Europese onderdaan onverwijld door te sturen naar de centrale autoriteit van de lidstaat waarvan de veroordeelde de nationaliteit bezit (Art. 34 Bjsj).¹¹³ Deze gegevens worden vervolgens in de justitiële documentatie opgeslagen (Art. 37 Bjsj). Hiernaast kan een lidstaat, ingevolge artikel 35 lid 1 Bjsj, in het belang van een strafrechtelijke procedure het verzoek tot verstrekking van justitiële gegevens indienen bij Justid. Deze gegevens worden vervolgens doorgezonden naar de centrale autoriteit van de verzoekende lidstaat. Indien het gaat om justitiële gegevens ten aanzien van een misdrijf omschreven in artikelen 240b, 242 tot en met 250 en 273f Sr, kunnen deze gegevens ingevolge het tweede lid worden doorgezonden in het belang van een tewerkstellingsprocedure inzake een functie waarbij sprake is van rechtstreeks en regelmatig contact met kinderen. Het derde lid geeft de mogelijkheid tot gegevensuitwisseling voor overige doeleinden. Voort de verstrekking van de in persoonsdossiers verwerkte persoonsgegevens is artikel 35 van overeenkomstige toepassing (Art. 47a Bjsj).

Justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens, tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijke strafgegevens kunnen op grond van art. 36 Bjsj worden doorgezonden onder de voorwaarde dat ze enkel worden verwerkt voor het betreffende doel, dan wel binnen de door de doorzende lidstaat gestelde grenzen indien hiertoe aanleiding bestaat (Art. 36, lid 1 Bjsj). Zodra het doel waarvoor de gegevens zijn doorgezonden vervuld is dienen de gegevens door de ontvangende autoriteit te worden verwijderd (Art. 36, lid 4 Bjsj). Hier kunnen tevens termijnen aan worden verbonden indien dit uit de wet voortvloeit, tenzij de gegevens nog benodigd zijn voor een lopend onderzoek, de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (Art. 36, lid 5 Bjsj). Ingevolge het tweede lid kunnen strafvorderlijke gegevens enkel met de tussenkomst van de officier van justitie worden doorgezonden. Indien het tenuitvoerleggingsgegevens betreft is de tussenkomst vereist van de door onze Minister van Justitie en Veiligheid of het College van procureurs-generaal daartoe aangewezen personen. De doorzending van gerechtelijke strafgegevens kan enkel geschieden door het bestuur van een gerecht dat de verwerkingsverantwoordelijkheid draagt.¹¹⁴ Voor de verstrekking van de in persoonsdossiers verwerkte persoonsgegevens zijn artikel 36 eerste, vierde en vijfde lid Bjsj van overeenkomstige toepassing (art. 47a Bjsj).

Indien Nederland justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens, tenuitvoerleggingsgegevens of gerechtelijke strafgegevens ontvangt van een andere lidstaat, dan ligt de verantwoordelijkheid tot naleving van de door de zende lidstaat gestelde voorwaarden bij de ontvangende Nederlandse autoriteit (Art. 38 Bjsj). Ook hier geldt dat de ontvangen gegevens enkel verwerkt mogen worden voor het doel waarvoor ze zijn ontvangen (Art. 38, lid 2 Bjsj) en vernietigd dienen te worden zodra het doel is vervuld dan wel de door de doorzende lidstaat gestelde termijnen zijn verlopen (Art. 38, lid 3 Bjsj). Voor de verstrekking van de in persoonsdossiers verwerkte persoonsgegevens zijn artikel 38, eerste lid tot en met vierde lid van overeenkomstige toepassing (Art. 47a Bjsj).

3.4.2 Internationale uitwisseling van fiscale informatie

De Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB)

Voor de internationale uitwisseling van fiscale informatie, biedt in Nederland de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB) het juridische kader. De basis voor de gegevensuitwisseling ligt in belastingverdragen en Europeesrechtelijke regelingen (Art. 1, lid 1 WIB). De WIB kan betrekking hebben op elke vorm van belastingen die door of namens een staat of de territoriale of bestuurlijke onderdelen van een staat, met inbegrip van de lokale overheden, wordt geheven (Art. 1, lid 2 WIB). In het derde en vierde lid van art. 1 worden een aantal specifieke (Europese) heffingen en rechten uitgesloten.

¹¹³ Zie ook art. 4 lid 2 kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (*PbEU* L 93/23).

¹¹⁴ Het dient hierbij te gaan om een gerecht zoals bedoeld in artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

De WIB is in 1986 van kracht geworden primair met het oog op de implementatie van de Richtlijn 2011/16/EU, en is laatstelijk gewijzigd in 2020. De WIB biedt een ruimer kader dan de voornoemde Richtlijn, door geen specifieke belastingen te noemen en voorts belastingen die worden geheven door lokale overheden te betrekken. Tevens vallen renten, bestuursrechtelijke sancties en boeten die verband houden met deze belastingen, onder de WIB.

Indien de belastingdienst informatie nodig heeft in het kader van de (Nederlandse) belastingheffing kan deze worden opgevraagd op basis van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (Art. 47-55 AWR). Een aantal van die bepalingen hebben betrekking op belastingplichtigen en sommige op derden zoals ondernemers (Art. 53 AWR) of andere bestuursorganen (Art. 55 AWR). Bepaalde derden, zoals banken en verzekeringsmaatschappijen,¹¹⁵ zijn op grond van de Inkomstenbelasting (Art. 10:8 Wet IB 2001) verplicht om op reguliere basis informatie te verstrekken aan de fiscus. Verder heeft de Belastingdienst met talloze private partijen afspraken gemaakt omtrent het aanleveren en uitwisselen van informatie.¹¹⁶

Artikel 5 WIB, bepaalt dat op verzoek van de bevoegde autoriteit van een verzoekende staat Onze Minister alle inlichtingen meedeelt die hij in zijn bezit heeft of naar aanleiding van een administratief onderzoek verkrijgt en die naar verwachting van belang zijn voor de administratie en handhaving van de nationale wetgeving van de verzoekende staat met betrekking tot de heffing van belastingen die vallen onder de reikwijdte van de wederzijdse bijstand, bedoeld in artikel 1 WIB, aan die bevoegde autoriteit mee. Nederland dient op verzoek tot inlichtingenverstrekking aan het buitenland over te gaan, mits het verzoek afkomstig is van een bevoegde autoriteit. Daarnaast dienen deze inlichtingen van belang te zijn voor de heffing van de belastingen waarop de WIB ziet. Onze Minister kan in overleg met een bevoegde autoriteit gevallen of groepen van gevallen aanwijzen in welke hij zonder voorafgaand verzoek inlichtingen zal verstrekken, alsmede de voorwaarden bepalen waaronder de verstrekking zal geschieden (Art. 6 WIB). Artikel 6c voorziet in de automatische gegevensuitwisseling, in het kader van de CRS (Art. 6 WIB). Artikel 6c heeft betrekking op de laatste aanpassing van de Richtlijn in 2018 en stelt dat aan de bevoegde autoriteit van elke lidstaat en de Europese Commissie automatisch inlichtingen worden verstrekt over voorafgaande grensoverschrijdende rulings of voorafgaande verrekenprijzafspraken. Deze inlichtingen betreffen de identificatiegegevens van de relevante persoon, niet zijnde een natuurlijke persoon, en in voorkomend geval van de groep personen waartoe deze behoort; en een samenvatting van de inhoud van de voorafgaande grensoverschrijdende ruling of voorafgaande verrekenprijzafpraak, waaronder een algemene omschrijving van de relevante zakelijke activiteiten of transacties of reeks van transacties (Art. 6d). Deze samenvatting mag echter niet leiden tot de openbaarmaking van een commercieel, industrieel of beroepsgeheim, en evenmin tot aantasting van de openbare orde van de Nederlandse staat.

Afdeling 3 van de WIB stelt de regels ten aanzien van de spontane verstrekking van inlichtingen. In artikel 7 WIB wordt een aantal situaties genoemd wanneer dit plaatsvindt. Dit is bijvoorbeeld als wordt vermoed dat in de lidstaat door de bevoegde autoriteit ten onrechte een vermindering, ontheffing, teruggaaf of vrijstelling van belasting is verleend of een heffing van belasting ten onrechte achterwege zal blijven als de inlichtingen niet wordt verstrekt.

Artikel 8 biedt de mogelijkheid om nader onderzoek te doen om de inlichtingen te verkrijgen waar de verzoekende lidstaat om vraagt, doorgaans in de vorm van een derdenonderzoek bij een administratieplichtige zoals genoemd in art. 53 AWR. Er lijkt daardoor geen mogelijkheid om onderzoek te doen bij niet-administratieplichtigen, in casu, particulieren¹¹⁷ Daarnaast kunnen er gelijktijdige controles worden verricht in Nederland en de andere staat (Art. 8a WIB). Afdeling 4a van de WIB heeft betrekking op de automatische verstrekking van inlichtingen volgens de CRS.

De WIB biedt de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen indien sprake is van opzet of grove schuld van de belastingplichtige, de administratieplichtige, de rapporterende financiële instelling of degene die de toegang tot informatie moet verlenen, is te verwijten dat de verplichtingen, bedoeld in artikel 8 en afdeling 4a en de op dat artikel en die afdeling berustende bepalingen en artikel 10g, niet, niet tijdig, niet volledig of niet juist zijn of worden nagekomen (Art. 11 WIB).

¹¹⁵ Artikel 10.8 Wet inkomstenbelasting 2001 juncto artikel 22 Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001.

¹¹⁶ D. van Hout (2019). Algemene beginselen van een binair bestuur, Den Haag, p. 16.

¹¹⁷ Booij 2018, p. 81.

Nederland behoeft blijkens artikel 14 geen inlichtingen te verstrekken indien: de openbare orde in het geding is; die inlichtingen in Nederland krachtens wettelijke bepalingen of op grond van de administratieve praktijk niet zouden kunnen worden verkregen, alsmede voor de renten daarover of bestuursrechtelijke sancties of boeten die daarmee verband houden; wanneer het aannemelijk is dat de bevoegde autoriteit in de eigen staat niet eerst de gebruikelijke mogelijkheden voor het verkrijgen van de door haar gevraagde inlichtingen heeft benut; wanneer er geen sprake is van wederkerigheid; er een commercieel, een industrieel of een beroepsgeheim zou worden onthuld; de verstrekking strijdig zou zijn met algemeen aanvaarde beginselen van belastingheffing of overige begrenzings die voortvloeien uit de van toepassing zijnde bepalingen van internationaal en interregionaal recht. Verstrekking kan niet worden geweigerd uitsluitend omdat: de inlichtingen berusten bij een bank, een andere financiële instelling, een gevolmachtigd persoon of een persoon die als vertegenwoordiger of trustee optreedt, of de inlichtingen betrekking hebben op eigendomsbelangen in een persoon (Art 14, lid 3 WIB).

Inlichtingen die Onze Minister aan de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat verstrekt ter uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU kunnen op basis van artikel 17. Lid 1, door die andere lidstaat tevens worden gebruikt: voor de vaststelling en invordering van andere belastingen en rechten die vallen onder Richtlijn 2010/24/EU; voor de vaststelling en invordering van verplichte sociale zekerheidsbijdragen; in mogelijk tot bestraffing leidende gerechtelijke en administratieve procedures wegens overtreding van de belastingwetgeving, onverminderd de algemene regels en de bepalingen betreffende de rechten van verdachten en getuigen in dergelijke procedures. Deze toestemming wordt in ieder geval verleend indien de inlichtingen in Nederland voor soortgelijke doeleinden kunnen worden gebruikt (Art. 17, lid 2). Tot slot is het mogelijk om op een daartoe strekkend verzoek een bevoegde autoriteit van een staat toestemming te verlenen de van Nederland verkregen inlichtingen aan een bevoegde autoriteit van een andere staat te verstrekken (Art. 17, lid 6).

Douane en accijnzen

In Nederland gelden voor de uitwisseling in het kader van de douane en accijnzen de uitgangspunten van het Douanewetboek van de EU. In het Nederlandse Handboek Douane zijn de regels betreffende wederzijdse bijstand vastgelegd (Onderdeel 44.00.00). Algemene uitgangspunten zijn dat wederzijdse bijstand pas wordt aangewend wanneer de eigen middelen zijn uitgeput. Daarnaast geldt het beginsel van wederkerigheid. De wijze waarop en de mate waarin bijstandsverlening plaatsvindt wordt beheerst door de wetgeving of administratieve praktijk van het aangezochte land. Wederzijdse bijstand wordt niet verleend indien dit kan leiden tot aantasting van de openbare orde of andere wezenlijke belangen van de aangezochte staat.¹¹⁸

Voor de uitwisseling van informatie inzake de douane en accijnzen, is in Nederland geen vergelijkbare wetgeving zoals de WIB voorhanden. Het uitgangspunt is wel dat geheimhouding wordt gerespecteerd en in zijn algemeenheid gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Artikel 1:1, lid 3, van de Algemene Douanewet stelt dat de bepalingen bij of krachtens deze wet mede strekken ten behoeve van de nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit regelingen van internationaal recht tot het verlenen van wederzijdse administratieve bijstand inzake goederen en goederenverkeer. Dit wil zeggen dat op internationale wederzijdse bijstand in principe dezelfde voorwaarden van toepassing zijn als op uitwisseling op nationaal niveau, tenzij er een juridische grondslag bestaat in een verdragsrechtelijk kader, zoals in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen. Wanneer er geen specifieke grondslag bestaat zijn algemene uitgangspunten van toepassing, zoals doelbinding en geheimhouding, waaraan tevens wordt getoetst of de informatie kan worden uitgewisseld.¹¹⁹

De Napels II overeenkomst refereert aan de Nederlandse nationale douanevoorschriften. Deze kunnen ruim worden geïnterpreteerd: alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen kunnen ertoe worden gerekend waar de douane geheel of gedeeltelijk bevoegdheid bezit met betrekking tot het grensoverschrijdende verkeer van goederen die zijn onderworpen aan verboden, beperkingen of controlemaatregelen, of bij niet-geharmoniseerde accijnzen.¹²⁰ Dit wil zeggen dat de douane ook bevoegdheden heeft in het kader van de Opiumwet of wetgeving inzake veiligheid, gezondheid, economie en milieu.

¹¹⁸ Booij, 2018, p. 58.

¹¹⁹ Booij, 2018, p. 59.

¹²⁰ Booij, 2018, p. 60.

3.4.3 Internationale uitwisseling van bestuursrechtelijke informatie

Zoals hiervoor werd uiteengezet is op de uitwisseling van informatie tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, voor zover er geen sprake is van een juridische grondslag in een verdrag, met name de Verordening 95/46/EG van belang, in Nederland bekend als de Algemene Verordening Gegevensbescherming. De lidstaten hebben echter enige ruimte om daar een eigen invulling aan te geven en deze is uitgewerkt in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Nederland heeft ervoor gekozen om zo min mogelijk af te wijken van de Verordening.¹²¹

¹²¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2017/18, 34 851, nr. 3.

4 Gegevensuitwisseling op nationaal niveau

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke informatie de respectievelijke instituties kunnen verstrekken aan andere overheidsinstanties. Voor België, Duitsland en Nederland worden de wettelijke kaders geschetst ten aanzien van de politie, het openbaar ministerie, bestuurlijke handhavingsinstanties, de belastingdienst en, voor zover relevant, andere bij de opsporing en handhaving betrokken instanties. Met betrekking tot Nederland wordt daarnaast ingegaan op de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), die zijn gecreëerd in het kader van de integrale aanpak van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, en waarin gemeenten, de politie, het openbaar ministerie en de belastingdienst participeren. Achtereenvolgens worden de mogelijkheden tot uitwisseling binnen België (paragraaf 4.2); Duitsland (paragraaf 4.3) en Nederland (paragraaf 4.4) beschreven.

4.2 De mogelijkheden tot uitwisseling binnen België

4.2.1 Verstrekking van informatie door de politie

De wettelijke mogelijkheden van de Belgische politie om informatie te verstrekken zijn vastgelegd in de Wet op het politieambt (WPA). Artikel 44, lid 1 WPA omschrijft de algemene voorwaarden die gelden voor verstrekking. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke politietaken. De eerstgenoemde taken liggen op het vlak van controle (wegverkeer, scheepvaart, spoorwegen en luchthavens) en de handhaving van de openbare orde. De gerechtelijke politietaken hebben betrekking op de opsporing (federaal) en de algemene lokale politietaken. De uitwisseling van informatie met de politie is in de WPA geregeld (Art. 44/1, par. 2, par. 3, WPA).

Bij de verkrijging en verwerking van persoonsgegevens moeten de persoonsgegevens - in het licht van de doeleinden van de bestuurlijke en gerechtelijke politie - toereikend, ter zake dienend en niet overmatig van aard zijn. De vergaring en verwerking moet zich beperken tot wat noodzakelijk is om een concrete bedreiging te voorkomen of om een bepaalde strafrechtelijke inbreuk te beteugelen. Daarbij zijn de door de bestuurlijke of gerechtelijke overheden verstrekte richtlijnen eveneens van belang. De persoonsgegevens en de in de registratiesystemen opgenomen informatie dienen in rechtstreeks verband te staan met de finaliteit van de verwerking. Bij de verwerking van persoonsgegevens gelden de eisen van de AVG en de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in acht genomen worden (Artikel 44/3, par. 1, lid 1, WPA).

De politiediensten vervullen hun opdrachten overeenkomstig de bevelen, onderrichtingen, vorderingen en richtlijnen van de bevoegde overheden (Art. 5/6 WPA). Per gerechtelijk arrondissement wordt een rechercheoverleg georganiseerd tussen de bestuurlijke directeur-coördinator of zijn gemachtigde, de gerechtelijke directeur of zijn gemachtigde, vertegenwoordigers van de lokale politiediensten en de procureur des Konings, onder leiding van deze laatste. Dit overleg heeft hoofdzakelijk betrekking op de coördinatie van de opdrachten van gerechtelijke politie en op de organisatie van de uitwisseling van informatie (Art. 9 WPA). Uitwisseling van informatie met het openbaar ministerie vindt voorts plaats in de vorm van een proces-verbaal, of indien de informatie onvoldoende concreet is, of als er twijfels zijn over de juistheid ervan, in de vorm van een gerechtelijk informatierapport. Indien sprake is van informatie die van belang is voor de taakuitoefening van de bestuurlijke politie wordt een administratief informatierapport opgesteld.¹²² Verstrekking van informatie aan de fiscale autoriteiten vindt plaats via het openbaar ministerie (zie hierna).

De bestuurlijke politie en de politiediensten informeren elkaar over en weer met betrekking tot de openbare orde wanneer er aanleiding is tot preventieve of beteugelende maatregelen. Politiediensten moeten tevens de relevante bestuurlijke overheden informeren over buitengewone gebeurtenissen betreffende de openbare orde waarvan zij kennis hebben (Art. 5/2, lid 1, WPA). De korpschef van de lokale politie, de bestuurlijke directeur-coördinator van de federale politie en de gerechtelijke directeur van de federale politie dienen de burgemeester onverwijld op de hoogte te brengen van alle gewichtige feiten die de openbare rust, veiligheid of gezondheid in de gemeente kunnen verstoren (Art. 5/2, lid 2, WPA). De korpschef brengt bij de burgemeester verslag uit over

¹²² Van Daele & Bollens, 2019.

de veiligheidsproblemen in de gemeente; over de vervulling van de opdrachten van bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente; en over de gedane en voorziene uitvoering van het zonaal veiligheidsplan (Art. 5/2, lid 3, WPA). De bestuurlijke directeur-coördinator brengt bij de burgemeester verslag uit over het vervullen van de opdrachten van bestuurlijke politie die door hem worden gecoördineerd en die betrekking hebben op het grondgebied van de gemeente (Art. 5/2, lid 5, WPA). De korpschef moet de burgemeester voorafgaandelijk informeren over de initiatieven die de lokale politie overweegt te nemen op het grondgebied van de gemeente en die een invloed hebben op het gemeentelijk veiligheidsbeleid (Art. 5/2, lid 4, WPA). De vanuit de bestuurlijke politie aan de burgemeester verstrekte informatie mag slechts worden gebruikt in verband met de handhaving van de openbare orde. De burgemeester mag de informatie niet verspreiden, maar wel verstrekken aan zijn rechtstreekse medewerkers.

Indien de politiediensten in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie kennisnemen van persoonsgegevens en informatie die van belang is voor de uitoefening van de bestuurlijke politie wordt deze informatie gedeeld. Er worden geen afschriften van processen-verbaal verstrekt aan bestuurlijke handhavingsinstanties, maar de relevante inlichtingen worden verstrekt in dagrapporten, adviezen of bestuurlijke informatieverlagen.¹²³ De kennisgevingsplicht geldt niet als het verstrekken van de inlichtingen de uitoefening van de strafvordering in het gedrang kan brengen. Daarnaast kunnen alle maatregelen worden genomen die noodzakelijk zijn om een ernstig en onmiddellijk gevaar voor personen en/of voor de openbare veiligheid of gezondheid te neutraliseren (Art. 44/1, par. 4, WPA). Bij twijfel hierover zullen de politiediensten overleg plegen met de bevoegde magistraat en zal de gerechtelijke informatie alleen met diens akkoord aan de burgemeester mogen worden verstrekt.¹²⁴ Wanneer er geen verband is met de handhaving van de openbare orde, is er geen wettelijke grondslag voor de politie om informatie beschikbaar te stellen aan bestuurlijke handhavingsinstanties. Dit betekent dat dergelijke informatie niet kan worden verstrekt in het kader van een bestuurlijke aanpak van criminaliteit, behalve wanneer het openbaar ministerie daar toestemming voor geeft.¹²⁵

4.2.2 Verstrekking van informatie door het openbaar ministerie

In deze paragraaf gaan we in op de verstrekking van informatie door het openbaar ministerie aan de fiscale autoriteiten en bestuurlijke handhavingsinstanties.

Om te beginnen biedt het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid aan de procureur des Konings om indien in een strafrechtelijk onderzoek aanwijzingen van fraude inzake directe of indirecte belastingen aan het licht zijn gekomen, de minister van Financiën of de dienst die hij aanwijst op de hoogte te stellen en verleent hij inzage en afschrift tenzij de inzage van het dossier en het nemen van een afschrift van het dossier lopende strafrechtelijke onderzoeken in gevaar kunnen brengen. Wanneer de fiscale administratie belastingen vestigt, met inbegrip van de opcentiemen en opdecimen, de verhogingen, de administratieve en fiscale geldboeten voor deze strafbare feiten, staat dit de strafvordering niet in de weg voor zover de fiscale en strafrechtelijke behandeling van de feiten deel uitmaken van een samenhangend geheel in tijd en inhoud (Art. 29bis, Sv.).

Ten aanzien van de uitwisseling van strafrechtelijke gegevens met bestuurlijke handhavingsinstanties kan het openbaar ministerie toegang verlenen tot informatie uit een strafdossier. Elke persoon die geen rechtstreeks belanghebbende is, kan aan het openbaar ministerie een verzoek richten tot het verlenen van inzage van het strafdossier of tot het verkrijgen van een afschrift ervan (Art 21bis, par. 1, lid 2, Sv.). Dit wil zeggen dat ook een burgemeester een dergelijk verzoek kan indienen, tevens voor het nemen van bestuurlijke beslissingen. De bevoegde parketmagistraat beoordeelt elk verzoek en kan toegang weigeren indien de noodwendigheden van het strafrechtelijk onderzoek dit vereisen; indien inzage een gevaar zou opleveren voor personen of een ernstige schending van het privéleven van personen zou inhouden; of indien de verzoeker geen rechtmatige beweegredenen tot het raadplegen van het dossier doet blijken.¹²⁶ Om de privacy van derden die in het dossier worden genoemd te beschermen, dienen de stukken op dat punt te worden geanonimiseerd. Het is ook mogelijk dat een rapport wordt opgemaakt waarin alleen de relevante informatie is opgenomen. De verstrekte informatie kan worden gebruikt voor het nemen van bestuurlijke besluiten.

Het openbaar ministerie kan bepaalde gerechtelijke gegevens ook spontaan ter beschikking stellen aan bestuurlijke instanties, bijvoorbeeld in het kader van een bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Dit geldt niet

¹²³ Van Daele & Bollens, 2019.

¹²⁴ Van Daele & Bollens, 2019.

¹²⁵ Van Daele & Bollens, 2019.

¹²⁶ Van Daele & Bollens, 2019.

alleen voor inhoudelijke informatie, maar ook voor de mededeling dat een strafrechtelijk onderzoek werd gestart, een vervolging werd ingesteld of een veroordeling werd uitgesproken.¹²⁷

4.2.3 Verstrekking van informatie door bestuurlijke instanties

Voor bestuurlijke instanties in België is de AVG wederom het belangrijkste kader, aangezien specifieke regelgeving ontbreekt. De (on)mogelijkheden die de AVG met zich meebrengt, zijn reeds in paragraaf 2.4.1 aan bod gekomen. De beperkingen die gelden voor de internationale uitwisseling van informatie, zijn dezelfde als die gelden voor uitwisseling tussen lokale besturen in België.

Theunis e.a. hebben gewezen op de mogelijkheid voor lokale besturen om van elkaar informatie te verkrijgen door een beroep te doen op regelgeving inzake de openbaarheid van bestuursdocumenten, in het kader van milieudelicten.¹²⁸ De praktische werkbaarheid van het langs die weg uitwisselen van gegevens wordt overigens wel bepaald door de snelheid waarmee documenten ter beschikking worden gesteld, en door de noodzaak van anonimiseren van persoonsgegevens op basis van de AVG.

4.2.4 Verstrekking van informatie door de belastingdienst

Zoals in hoofdstuk 3 al werd uiteengezet, is de Belgische belastingwetgeving zeer restrictief met het verstrekken van informatie aan andere instanties. Het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 biedt in principe wel de mogelijkheid aan andere administratieve diensten van de Staat, aan de parketten en de griffies van de hoven en van alle rechtscollèges, aan de administraties van de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten, evenals aan openbare instellingen of inrichtingen, inlichtingen verstrekken welke voor die diensten, instellingen of inrichtingen nodig zijn voor de hun opgedragen uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen (Art. 337, lid 2, WIB).

De belastingautoriteiten kunnen informatie verstrekken aan het openbaar ministerie in het kader van strafrechtelijke fiscale procedures. De kennisgeving aan het openbaar ministerie in het geval van fiscale misdrijven vereist volgens het Wetboek van Strafvordering een machtiging van de adviseur-generaal onder wie de belastingambtenaar in kwestie ressorteert, of een daarmee gelijkgestelde ambtenaar (Art. 29, par. 2, Sv.). Deze machtiging wordt in elk geval gegeven wanneer het gaat om ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd (Art. 29, par. 3, Sv.). Wanneer sprake is van fiscale fraude in georganiseerd crimineel verband kan op grond van het Strafwetboek een casusoverleg plaatsvinden waar ook de politie deel van uitmaakt (Art. 458ter, SW). De procureur des Konings bepaalt wie aan het overleg kan deelnemen, met welke finaliteit en volgens welke modaliteiten het overleg zal plaatsvinden. De deelnemers zijn tot geheimhouding verplicht wat betreft de tijdens het overleg meegedeelde geheimen en deze kunnen slechts worden gebruikt voor de strafrechtelijke vervolging van de misdrijven waarvoor het overleg werd georganiseerd. (Art. 458ter, par. 2, SW)

Artikel 337 WIB 1992 heeft geen betrekking op de gemeenten, de provincies en de Brusselse agglomeratie.¹²⁹ De ambtenaren van de Administratie der directe belastingen mogen hierdoor de gemeenten geen fiscale inlichtingen verstrekken die bestemd zijn voor de toepassing van gemeentelijke reglementen. In bepaalde gevallen - zoals de onroerende voorheffing - hebben de gemeenten wel een belang bij het verkrijgen van fiscale informatie en kan deze verstrekt worden wanneer het gaat om rechtspersonen, voor zover deze inlichtingen nodig zijn voor de aan de gemeenten en provincies opgedragen uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen (artikel 3.19.o.o.2 § 3 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit). Er geldt hierbij geen verplichting om elk verzoek toe te kennen. De Vlaamse Belastingdienst moet in dat geval de 'authentieke bron' van de gegevens zijn. De gegevens die deze zelf van andere instanties heeft verkregen, moeten de lokale besturen opvragen bij de authentieke bron. Tot slot kan de burgemeester onder voorwaarden inzage krijgen in een fiscaal straf dossier en op die manier indirect kennis krijgen van fiscale gegevens.¹³⁰

4.2.5 Verstrekking van informatie door de douane

De mogelijkheden ten aanzien van verstrekking van informatie door de Belgische douane worden bepaald door het Douanewetboek van de EU. Daarnaast zijn regels vastgelegd in de Algemene wet inzake douane

¹²⁷ Van Daele & Bollens, 2019.

¹²⁸ Theunis, Bijmens & Huts, 2020, p. 25.

¹²⁹ Van Daele & Bollens, 2019.

¹³⁰ Van Daele & Bollens, 2019.

en accijnzen (Ada). Artikel 320 Ada stelt dat de ambtenaren der douane en accijnzen hun ambt uitoefenen wanneer zij aan andere administratieve diensten van de Staat, aan de administraties van de Gemeenschappen en de Gewesten van de Belgische Staat, aan de parketten en de griffies van de hoven, van de rechtbanken en van alle rechtsmachten, en aan de openbare instellingen of inrichtingen inlichtingen verstrekken. De inlichtingen worden aan de bovengenoemde diensten verstrekt voor zover zij nodig zijn om de uitvoering van hun wettelijke of bestuursrechtelijke taken te verzekeren. Deze verstrekking moet gebeuren met inachtneming van de bepalingen van de ter zake door de Europese Unie uitgevaardigde reglementering.

Personen die deel uitmaken van diensten waaraan de Administratie der douane en accijnzen inlichtingen van fiscale aard heeft verstrekt, zijn tot dezelfde geheimhouding verplicht en mogen de verkregen inlichtingen niet gebruiken buiten het kader van de wettelijke bepalingen voor de uitvoering waarvan zij zijn verstrekt. Onder openbare instellingen of inrichtingen dienen te worden verstaan, de instellingen, maatschappijen, verenigingen, inrichtingen en diensten welke de Staat mede beheert, waaraan de Staat een waarborg verstrekt, op de bedrijvigheid waarvan de Staat toezicht uitoefent of waarvan het bestuurspersoneel aangewezen wordt door de Regering, op haar voordracht of met haar goedkeuring.

4.3 De mogelijkheden tot uitwisseling binnen Duitsland

4.3.1 Verstrekking van informatie door de politie

De Duitse politie bestaat uit de *Landespolizei*, de *Bundespolizei*, het *Bundeskriminalamt* (BKA) en de *Polizei beim Deutschen Bundestag*. Deze politiediensten maken gebruik van het gezamenlijke elektronische politie-informatiesysteem: INPOL-neu. Het betreft een informatie en recherchesysteem, bestaande uit bestanden over personen en zaken, die overeenkomstig paragraaf 29 BKAG door het BKA wordt beheerd. Het zogenoemde *Verbundsystem* bestaat uit *INPOL-zentral* van het BKA en *INPOL-Land* (ook vaak POLAS of POLIS genoemd) van de verschillende deelstaten.¹³¹ De hierin opgeslagen gegevens zijn beschikbaar voor alle aangesloten autoriteiten. Naast het BKA, de Bundespolizei en de deelstatelijke politieautoriteiten hebben ook de Duitse douaneautoriteiten toegang tot het systeem.

Bundeskriminalamt

De uitwisseling van persoonsgegevens binnen Duitsland door het BKA is geregeld in paragraaf 25 BKAG. In de bepaling wordt een onderscheid gemaakt tussen de gegevensverstrekking door het BKA aan andere Duitse politiediensten (lid 1), aan andere autoriteiten en overheidsorganen (lid 2) en aan niet-publieke organen (lid 3). Deze paragraaf zal zich verder enkel richten op verstrekkingen zoals bedoeld in het eerste en tweede lid.

Verstrekkingen aan Duitse politiediensten zijn enkel mogelijk voor zover dit noodzakelijk is voor de taakuitvoering van het BKA of de ontvangende dienst. Het BKA kan hiernaast persoonsgegevens aan andere autoriteiten en andere publieke organen verstrekken voor zover dit in andere wettelijke bepalingen is geregeld of voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de uitvoering van haar taken; voor de vervolging van strafbare feiten, de tenuitvoerlegging van straffen en de gratieprocedure; voor *Gefahrenabwehr*-doeleinden, of; ter voorkoming van een ernstige aantasting van de rechten van een individu of de doeleinden van de strafprocedure (Par. 25, leden 2 en 3 BKAG).

De ontvangen persoonsgegevens mogen in beginsel enkel worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt. Verwerking voor andere doeleinden is toegestaan met inachtneming van paragraaf 12, leden 2 tot en met 4 BKAG, betreffende het beginsel van de hypothetische nieuwe verzameling van gegevens (Par. 25, lid 6 BKAG). Volgens dit, door het *Bundesverfassungsgericht* ontwikkelde beginsel, dient het nieuwe doel te zijn gericht op het voorkomen, opsporen of vervolgen van een minstens zo ernstig strafbaar feit of de bescherming van een minstens zo zwaarwegend juridisch belang, waarvoor reeds een concreet onderzoeksplan is opgesteld (Par. 12, lid 2 BKAG).¹³² Wanneer het gaat om de verwerking van gegevens die door toezending zijn verkregen gaat het in principe om de vraag of de gegevens ook voor het nieuwe doel zouden zijn verkregen.

¹³¹ Bewertung von Fachverfahren der Polizeibehörden von Bund und Ländern, Abschlussbericht (Version 1.1, Juli 2020), bundesarchiv.de, p. 17.

¹³² Zie ook: H. Winter e.a (2020), De verwerking van politiegegevens in vijf Europese landen, Pro Facto, p. 36.

Het BKA is verantwoordelijk voor de toelaatbaarheid van de toezending. Indien de toezending op verzoek en op grond van paragraaf 25, lid 1 of paragraaf 25, lid 2, sub 2 BKAG geschiedt, dan draagt de ontvangende instantie de verantwoordelijkheid. In deze gevallen gaat het BKA enkel na of het verzoek om toezending onder de taken van de ontvanger valt te scharen, tenzij er bijzondere redenen zijn om de toelaatbaarheid van de toezending te beoordelen (Par. 25, lid 8 BKAG).

Verstrekkingsverboden en weigeringsgronden zijn opgenomen in paragraaf 28 BKAG. Krachtens deze bepaling dienen verstrekkingen achterwege te blijven indien het gerechtvaardigde belang van de betrokkene zwaarder weegt dan het algemene belang van de verstrekking. Een verstrekking is hiernaast niet toegestaan indien deze strijdig is met bijzondere gebruiksvoorschriften van het federale recht. Bij deze bepaling geldt onverminderd de verplichting tot naleving van de wettelijke geheimhoudingsplichten of van beroeps- of bijzondere ambtsgeheimen die niet op wettelijke bepalingen zijn gebaseerd.

Bundespolizei

Persoonsgegevens kunnen door de *Bundespolizei* krachtens paragraaf 32, lid 1 BPolG worden doorgezonden aan de politieautoriteiten, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Hiernaast is het overeenkomstig paragraaf 2, lid 2 BPolG ook mogelijk om dergelijke gegevens door te zenden aan douaneautoriteiten, wanneer zij taken uitvoeren op het gebied van de grensbewaking of de strafrechtelijke vervolging. Dit geldt eveneens voor de uitwisseling van persoonsgegevens met de Bundespolizei.

Het tweede lid maakt de uitwisseling van persoonsgegevens aan andere Duitse overheidsinstanties mogelijk, voor zover deze gegevens nodig zijn voor het vervullen van een taak waarmee de betreffende autoriteit is belast; het afwenden van gevaar; het tegengaan van een ernstige aantasting van de rechten van een persoon; de vervolging van strafbare feiten of administratiefrechtelijke overtredingen en de tenuitvoerlegging van vonnissen, en; de uitvoering van bijzondere verzoeken uit hoofde van paragraaf 17(2) *Bundesverfassungsschutzgesetzes*.¹³³ Verstrekkingen aan niet-publieke organen zijn mogelijk op grond van het vierde lid, maar zullen niet verder worden besproken.

De *Bundespolizei* is krachtens paragraaf 33, lid 1 BPolG verantwoordelijk voor de toelaatbaarheid van de toezending. Indien het een toezending op verzoek betreft, dan draagt de verzoekende overheidsinstantie de verantwoordelijkheid. De *Bundespolizei* gaat in dat geval enkel na of het verzoek binnen het kader van de opdracht van de ontvanger valt, tenzij er bijzondere redenen bestaan om de toelaatbaarheid van de toezending te controleren (Par. 33(1) BPolG). Het is niet toegestaan om gegevens uit te wisselen wanneer de te beschermen belangen van de betrokkene zwaarder wegen dan het algemeen belang van de doorgifte (Par. 33(3) BPolG). Daarnaast mag de ontvanger de verstrekte persoonsgegevens alleen gebruiken voor het doel waarvoor zij aan hem werden verstrekt. Gebruik voor een ander doel is toegestaan voor zover de gegevens ook voor dat doel zouden zijn verstrekt (Par. 33(6) BPolG).

Polizei Nordrhein-Westfalen

De verschillende Duitse deelstaten hebben hun eigen politiewet(ten). Vanwege de reikwijdte van dit handboek zal deze paragraaf zich slechts richten op de wetgeving van de deelstaat Nordrhein-Westfalen. De informatie-uitwisseling door de politie Nordrhein-Westfalen binnen Duitsland is geregeld in paragraaf 27 PolG NRW. Het eerste lid bepaalt dat persoonsgegevens tussen politiediensten mogen worden uitgewisseld voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de eigen taken of die van de ontvanger. Doorgifte voor een ander doel dan waarvoor de gegevens zijn verkregen of opgeslagen is toegestaan voor zover de gegevens ook voor dit doel hadden kunnen worden verzameld, tenzij het gegevens betreft die zijn verzameld uit hoofde van paragraaf 11 PolG NRW.¹³⁴

Het tweede lid bepaalt dat de doorgifte aan andere autoriteiten en andere publieke organen mogelijk is, voor zover een andere wettelijke bepaling hierin voorziet of voor zover de doorgifte noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak, voor het afwenden van een gevaar door de ontvangende dienst, voor de uitvoering van een andere taak in het kader van gevarenafweer door de ontvangende instantie of voor het

¹³³ Paragraaf 17, lid 2 Bundesverfassungsschutzgesetz ziet op verzoeken van de *Verfassungsschutzbehörden*, de *Militärischen Abschirmdienstes* en de *Bundesnachrichtendienstes* inzake gegevens die bekend worden bij het uitvoeren van de grenspolitietaken.

¹³⁴ Paragraaf 11 PolG NRW ziet op de verzameling van persoonsgegevens ter voorbereiding op hulp en actie in gevaarlijke situaties, bijvoorbeeld van personen wiens kennis of bekwaamheid is vereist om gevaar te voorkomen (lid 1).

voorkomen dan wel het herstellen van ernstige schade aan het openbaar belang of de rechten van een individu. De mogelijkheid tot de verstrekking van persoonsgegevens aan niet-publieke personen of diensten staat beschreven in het derde lid.

In paragraaf 30 PolG NRW is de toezending van gegevens aan de politie geregeld. Ingevolge het eerste lid kunnen overheidsinstanties, tenzij anders bepaald bij wet, op eigen initiatief persoonsgegevens verstrekken, aan de politie indien dit noodzakelijk blijkt te zijn voor de uitvoering van de politietaak. Volgens het tweede lid kan de politie tevens een verzoek indienen bij overheidsinstanties, mits aan de voorwaarden voor gegevensverzameling is voldaan. De aangezochte overheidsinstantie controleert de toelaatbaarheid van de verstrekking en gaat hierbij enkel na of het verzoek binnen het kader van de politietaak valt, tenzij er redenen bestaan om de rechtmatigheid van het verzoek te controleren of bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Paragraaf 26 PolG NRW benoemt de algemene regels voor de uitwisseling van informatie alsmede enkele verstrekking verboden en gronden voor weigering.

4.3.2 Verstrekking van informatie door het openbaar ministerie

Informatie uit strafdossiers

Gerechten, *Staatsanwaltschaften* en andere justitiële autoriteiten hebben op grond van paragraaf 474, lid 1 van het Wetboek van Strafvordering (*Strafprozeßordnung*, StPO) toegang tot strafdossiers indien dit in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist. Informatie uit strafdossiers kan daarnaast ingevolge het tweede lid aan overige publieke organen, zoals bestuursorganen, worden verstrekt. Dit is mogelijk voor zover de informatie noodzakelijk is voor het vaststellen, afdwingen of beschermen van rechtsvorderingen die verband houden met het strafbare feit. In andere gevallen kunnen persoonsgegevens uit strafzaken op grond van een bijzondere bepaling ambtshalve aan publieke organen worden verstrekt of voor zover na een ambtshalve vertrekking nog verdere persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor de taakuitvoering. Verstrekking is hiernaast mogelijk wanneer de informatie nodig is voor de voorbereiding van maatregelen, waarvan de inwerkingtreding de ambtshalve verstrekking van persoonsgegevens uit strafprocedures op grond van een bijzondere bepaling mogelijk maakt (Par. 474 (2) StPO). Instanties zoals bedoeld in het tweede lid, kunnen strafdossiers in beginsel niet zelf inzien, maar ontvangen een samenvatting van de relevante gegevens. Hierop kan echter een uitzondering worden gemaakt wanneer de verstrekking onevenredig veel inspanning vergt of wanneer de verzoekende instantie aannemelijk maakt dat het voor de taakuitvoering noodzakelijk is om het volledige dossier te kunnen inzien (Par. 474 (3) StPO). Onder deze voorwaarden is het ook mogelijk om toegang te krijgen tot inbeslaggenomen bewijsmateriaal (Par. 474 (4) StPO).

Persoonsgegevens uit strafprocedures kunnen op grond van paragraaf 477, lid 1 StPO ook ambtshalve worden verstrekt aan rechtshandhavingsautoriteiten en gerechten met het oog op strafvervolgning en aan de bevoegde autoriteiten en gerechten met het oog op de vervolging van administratiefrechtelijke overtredingen, wanneer deze gegevens volgens de verzendende autoriteit daartoe zijn vereist (Par. 477 (1) StPO). Een dergelijke ambtshalve verstrekking is ook toegestaan, wanneer de verzendende autoriteit kennis van dergelijke gegevens nodig acht voor onder andere de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen,¹³⁵ de uitvoering van vrijheidsbenemende maatregelen en beslissingen in strafzaken (Par. 477 (2) StPO).

In de voorbereidende procedure en na de definitieve beëindiging van de procedure, beslist het Openbaar Ministerie over het al dan niet verstrekken van informatie en het verlenen van inzage in het dossier. In de overige gevallen beslist de voorzitter van het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt. Het Openbaar Ministerie is ook bevoegd om persoonsgegevens te verstrekken nadat strafrechtelijke vervolging is ingesteld. Wanneer het gaat om verstrekkingen van persoonsgegevens tussen politieautoriteiten of de inzage van dergelijke dossiers is geen beslissing van het Openbaar Ministerie of de voorzitter van het bevoegde gerecht vereist, tenzij er twijfels over de toelaatbaarheid bestaan (Par. 480 StPO).

Het StPO benoemt in paragraaf 479 enkele beperkingen en verstrekkingen verboden. Het is onder meer niet toegestaan om informatie te verstrekken, zowel op verzoek als ambtshalve, indien dit strijd oplevert met het doel van de strafprocedure, waaronder het in gevaar brengen van het doel van het onderzoek in andere strafprocedures, of indien bijzondere Federale of deelstatelijke wettelijke voorschriften zich hiertegen verzetten (Par. 479 (1) StPO).

¹³⁵ Zoals bedoeld in paragraaf 11 (1) 8° *Strafgesetzbuches*.

Op de ambtshalve verstrekking van persoonsgegevens uit strafdossiers aan overige publieke organen zijn, overeenkomstig paragraaf 474, lid 2, sub 2 StPO, bijzondere bepalingen van toepassing. De belangrijkste in dit kader is het *Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz* (EGGVG), waarin de regelgeving betreffende de zogenoemde *Verfahrensübergreifende Mitteilungen von Amtswegen* zijn vastgelegd (Par. 12 t/m 22 EGGVG). De doorgifte van persoonsgegevens van de verdachte in een strafzaak is toegestaan indien kennis van de gegevens, vanuit het oogpunt van de overdragende instantie, noodzakelijk is voor de in paragraaf 13(1) EGGVG benoemde gevallen. Dit betreft bijvoorbeeld een geval waarin een bestuurlijke instantie gegevens nodig heeft voor een beslissing inzake een vergunning of toestemming om een beroep uit te oefenen en uit de gegevens blijkt dat de betrokkene zijn beroepsverplichtingen niet nakomt of anderszins twijfel doet rijzen over zijn geschiktheid of betrouwbaarheid (Par. 13(1) 5^ob EGGVG). Daarnaast is doorzending op grond van paragraaf 17 EGGVG onder meer toegestaan wanneer kennis van de gegevens nodig is om strafbare feiten of administratiefrechtelijke overtredingen te vervolgen of een aanzienlijk gevaar voor het algemeen welzijn of de openbare veiligheid te voorkomen (Par. 17, leden 1 en 4 EGGVG).

Informatie uit het Bundeszentralregister (BZR)

Het BZR wordt beheerd door het Federale Bureau voor Justitie en bevat onder meer gegevens over strafrechtelijke veroordelingen en andere rechterlijke beslissingen in strafzaken. Daarnaast zijn ook bestuurlijke beslissingen opgenomen die vanuit strafrechtelijk oogpunt relevant kunnen zijn, bijvoorbeeld de intrekking van vergunningen of een verbod om een beroep uit te oefenen.¹³⁶ Naast het belang voor justitie en politie kan het register ook voor bestuurlijke instanties van belang zijn om kennis te verkrijgen van het criminele verleden van een aanvrager van een vergunning of subsidie, of van inschrijvers op aanbestedingen.¹³⁷

Het BZRG benoemt in paragraaf 41, lid 1 de autoriteiten die op uitdrukkelijk verzoek onbeperkt toegang tot het register hebben. Dit betreft onder meer de gerechten, de *Staatsanwaltschaften* en de opsporingsdiensten van de politie. Toegang tot registerinschrijvingen uit hoofde van paragraaf 17 en veroordelingen volgens het jeugdstrafrecht is hiervan uitgezonderd. Informatie daarover wordt alleen verstrekt aan strafgerechten en *Staatsanwaltschaften* in het kader van strafprocedures tegen de betrokkene (Par. 41 (2) BZRG). Overige instanties, waaronder bestuursorganen, hebben geen toegang tot het BZR, maar kunnen slechts een *Führungszeugnis* (Verklaring omtrent het Gedrag (VOG)) opvragen. Een verzoek om een VOG is enkel mogelijk indien dit nodig is voor de taakvervulling van de verzoekende instantie en het niet gepast is de betreffende persoon om een VOG te vragen of een dergelijk verzoek zonder resultaat is gebleven. Indien de betrokkene hierom verzoekt, dient inzage in de VOG te worden verleend door de autoriteit (Par. 31 (1) BZRG). Indien het de bescherming van minderjarigen betreft wordt onder dezelfde voorwaarden een uitgebreide VOG toegezonden (Par. 31 (2) BZRG).

4.3.3 Verstrekking van informatie door bestuurlijke instanties

In Duitsland hebben bestuurlijke instanties op basis van het *Verwaltungsverfahrensgesetz* in het algemeen de plicht om elkaar bij te staan. In deze paragraaf gaan we uit van de toepasselijke regelgeving in Nordrhein-Westfalen.¹³⁸ Deze zogenoemde *Amtshilfe* houdt in dat iedere instantie op verzoek bijstand verleent. Dergelijke bijstand kan met name worden gevraagd wanneer een instantie deze handeling om juridische of materiële redenen, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van personeel of het noodzakelijke materieel, niet zelf kan verrichten. Wanneer er sprake is van een uitvoeringsrelatie of wanneer er sprake is van handelingen die tot de eigen taak van de aangezochte instantie behoren, wordt bijstand niet nodig geacht (Par. 4, VwVfG NRW). Voorts kan een instantie bijstand vragen wanneer het ontbreekt aan kennis omtrent feiten die de instantie zelf niet kan verzamelen, of wanneer er documenten of andere bewijsstukken nodig zijn waarover de aangezochte instantie beschikt. Daarnaast is bijstand ook mogelijk indien een instantie de taak slechts zou kunnen uitvoeren tegen aanzienlijk hogere kosten dan de aangezochte instantie (Par. 5, VwVfG NRW).

Op de toelaatbaarheid van de maatregel die met wederzijdse bijstand ten uitvoer wordt gelegd, is het recht van de verzoekende autoriteit van toepassing, terwijl op de uitvoering het recht geldt dat van toepassing is op de aangezochte autoriteit. Dit houdt tevens in dat de verzoekende instantie verantwoordelijk is voor de

¹³⁶ Zie §3 BZRG voor de inschrijvingen die in het register worden opgenomen.

¹³⁷ T. Spapens, M. Peters & D. van Daele (2015, red.). *Administrative measures to prevent and tackle crime*. Eleven International Publishing, p. 231.

¹³⁸ *Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) Bekanntmachung der Neufassung vom 12.11.1999.*

rechtmatigheid van de te nemen maatregel, terwijl de aangezochte partij verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering (Par. 7, VwVfG NRW).

Hoewel in beginsel het verlenen van bijstand verplicht is, zijn er ook beperkingen. Allereerst kan de aangezochte instantie vanwege juridische redenen niet in staat zijn bijstand te verlenen. Bijstand moet ook worden geweigerd wanneer deze schadelijk zou zijn voor de Bondsrepubliek, of een van de bondsstaten. Voorts is de aangezochte instantie niet verplicht documenten of dossiers of informatie te verstrekken wanneer de procedure vanwege de aard of de wet vertrouwelijk moet blijven. Er is daarnaast geen verplichting om *Amtshilfe* te verlenen wanneer dit voor de aangezochte instantie zou leiden tot onevenredig hoge kosten, of wanneer een andere instantie dezelfde bijstand gemakkelijker of tegen veel lagere kosten kan verlenen. Bijstand kan ook worden geweigerd wanneer dit de uitvoering van het normale werk van de aangezochte instantie ernstig zou belasten. De aangezochte instantie kan de uitvoering niet weigeren om andere redenen, bijvoorbeeld omdat ze het oneens is met het verzoek.

4.3.4 Verstrekking van informatie door de Belastingdienst

Overheidsambtenaren zijn verplicht tot geheimhouding met betrekking tot fiscale aangelegenheden (Par. 30, AO). Dit betreft niet alleen informatie die is verzameld in administratieve procedures, auditprocedures of in gerechtelijke procedures in belastingzaken, maar ook alle bevindingen die zijn verzameld in strafprocedures voor belastingmisdrijven of in administratieve boeteprocedures voor fiscale overtredingen. Als gevolg hiervan kunnen fiscale autoriteiten geen informatie aan bestuursorganen verstrekken. Op deze algemene regel zijn echter diverse uitzonderingen van toepassing. Zo kunnen belastinggegevens worden verstrekt voor zover zij dienen ter uitvoering van een andere administratieve, audit- of gerechtelijke procedures in belastingzaken of een strafrechtelijke procedure voor fiscale misdrijven. Openbaarmaking van belastinggegevens is ook toegestaan voor zover de wet dit uitdrukkelijk toestaat of de betrokken personen hun toestemming verlenen. Voorts mogen belastinggegevens openbaar worden gemaakt wanneer er sprake is van een dwingend algemeen belang (Par. 30, lid 4, AO). Hoewel dit begrip niet wordt gedefinieerd, is het duidelijk dat het restrictief moet worden uitgelegd en dat openbaarmaking van belastinginformatie op deze grond alleen geoorloofd is in gevallen waarin gevaar bestaat voor ernstige schade aan het algemeen belang.¹³⁹

Voorts staat paragraaf 31a van de Abgabenordnung toe dat belastinggegevens worden verstrekt ter bestrijding van illegale tewerkstelling en fraude met uitkeringen. Bekendmaking van de omstandigheden van de betrokkene is op grond van deze bepaling toegestaan voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van strafrechtelijke procedures, procedures in verband met bestuurlijke boetes, of andere gerechtelijke of administratieve procedures met het oog op het tegengaan van illegale tewerkstelling of illegale arbeid; het beslissen of een vergunning op grond van de Uitzendwet moet worden afgegeven of ingetrokken; of te beslissen of sociale uitkeringen moeten worden toegekend, teruggevorderd, terugbetaald, voortgezet of ingehouden. Bovendien mag informatie omtrent de omstandigheden van de betrokken persoon worden verstrekt, voor zover dit noodzakelijk is om terugbetaling van uit overheidsmiddelen betaalde uitkeringen te vorderen. In al deze gevallen zijn de autoriteiten in beginsel verplicht het bevoegde orgaan in kennis te stellen van de feiten. Deze verplichting geldt echter niet voor zover dit een onevenredige hoeveelheid tijd en moeite zou vergen.

4.3.5 Verstrekking van informatie door de Zollfahndungsdienst

De grondslag voor de informatie-uitwisseling door de *Zentralstelle* van de douaneautoriteiten, het Zollkriminalamt, is gelegen in hoofdstuk 3.2 *Zollfahndungsdienstgesetz*. Voor de uitwisseling van persoonsgegevens binnen Duitsland is paragraaf 21 ZFdG van belang. Het Zollkriminalamt kan krachtens het eerste lid dergelijke gegevens doorgeven aan andere douaneautoriteiten voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen taken of die van ontvanger (Par. 21, lid 1 ZFdG 2021). Verstrekkingen van persoonsgegevens aan andere autoriteiten en andere overheidsinstanties zijn enkel toegestaan wanneer dit bij wet is voorzien of indien toezending toelaatbaar en noodzakelijk is voor: de uitvoering van de eigen taken zoals bepaald in het ZFdG; strafvervolgning; de tenuitvoerlegging van straffen en vonnissen of gratieprocedures; *Gefahrenabwehr*-doeleinden; het voldoen aan informatieverzoeken van andere overheidsinstanties inzake antecedentenonderzoek van personen, of; het voorkomen van een ernstige aantasting van de rechten van personen en doeleinden van strafrechtelijke procedures (Par. 21, lid 2 ZFdG 2021). Voor toezendingen aan het Federaal Bureau voor Economie en Exportcontrole (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*) dienen feitelijke aanwijzingen te bestaan dat kennis van de gegevens noodzakelijk is voor de in de bepaling

¹³⁹ A. Pahlke & U. Koenig (2004). Abgabenordnung §§1 bis 368. Beck.

opgenomen gevallen, bijvoorbeeld in het kader van een procedure voor het verlenen van een vergunning (Par. 21, lid 3 ZFdG 2021). De toezending aan niet-publieke organen is geregeld in het zesde lid, maar zal verder niet worden besproken. Gegevens die op grond van paragraaf 41 en paragraaf 61 onder het *Bundeszentralregistergesetzes* zouden vallen zijn onderhevig aan de beperkingen benoemd in paragraaf 21, lid 8 ZFdG (Par. 21, lid 8 ZFdG 2021).

Het Zollkriminalamt is verantwoordelijk voor de toelaatbaarheid van doorzendingen. Indien de doorzending op verzoek geschiedt, dan draagt de verzoekende instantie de verantwoordelijkheid. In dat geval gaat het Zollkriminalamt enkel na of de inhoud van het verstrekking verzoek binnen het kader van de taken van de ontvanger valt, tenzij er bijzondere redenen zijn om de toelaatbaarheid van de toezending te controleren (Par. 21, lid 9 ZFdG 2021). Persoonsgegevens mogen in beginsel enkel verwerkt worden voor het doel waarvoor ze zijn verkregen. Verwerking voor andere doeleinden is toegestaan voor zover de gegevens ook voor dit doel zouden zijn verstrekt (Par. 21, lid 1 ZFdG 2021).

In paragraaf 24 ZFdG zijn enkele verstrekkingen verboden opgenomen die van toepassing zijn op de binnenlandse informatie-uitwisseling. Het *Zollkriminalamt* mag geen persoonsgegevens verstrekken indien het duidelijk is dat, gelet op de aard van de gegevens en het verzamelen ervan, de te beschermen belangen van de betrokkene zwaarder wegen dan het algemeen belang dat aan de verstrekking is verbonden. Dit verbod geldt niet voor toezendingen aan *Staatsanwaltschaften* en gerechten. Gegevensverstrekking is tevens verboden indien bijzondere bepalingen van het federale recht zich hiertegen verzetten. Wettelijke geheimhoudingsverplichtingen of bijzondere ambtsgeheimhoudingsplichten die niet op een wettelijke bepaling zijn gebaseerd blijven onverminderd van toepassing.

4.4 De mogelijkheden tot uitwisseling binnen Nederland

4.4.1 Uitwisseling binnen Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's)

Nadat op diverse plaatsen in Nederland goede ervaringen zijn opgedaan met een geïntegreerde aanpak van complexe problemen rond criminaliteit en veiligheid, zijn in 2008 in het Bestuurlijk akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad spelregels vastgelegd voor samenwerkingsverbanden op dit gebied.¹⁴⁰ Voor de versterking van de samenwerking tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke kolom wordt als systematiek gehanteerd dat informatie wordt gedeeld en er gerichte en adequate interventies worden gepleegd. Elf Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) zijn opgericht om dit soort samenwerking op een structurele wijze te ondersteunen. Het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten is daarbij benoemd als een belangrijke randvoorwaarde. De RIEC's hebben, als informatiemakelaar tussen enerzijds de klassieke handhavings- en opsporingsdiensten en anderzijds gemeenten en provincies, als taak gegevensuitwisseling op een effectieve, doelmatige en rechtmatige wijze te intensiveren. De algemene rechtmatigheidsgrondslagen voor het verwerken en uitwisselen van persoonsgegevens door de instanties¹⁴¹ die deelnemen aan de RIEC's worden beschreven in deel 6 van het Privacyprotocol RIECs-LIEC.¹⁴²

Op de gegevensverwerkingen binnen het RIEC zijn de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de UAVG (Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming) van toepassing. De grondslag voor de verwerking van gegevens door het samenwerkingsverband wordt gevonden in artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG. Deze grondslag houdt in dat verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig is indien en voor zover de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.

De wettelijke grondslagen voor de verstrekking van persoonsgegevens door de instanties die samenwerken binnen de RIEC's zijn terug te vinden in wettelijke bepalingen die op deze instanties van toepassing zijn. Dit kunnen artikelen uit de AVG en de UAVG zijn, maar ook andere wetten waarin bepalingen die betrekking hebben op de verstrekking van persoonsgegevens zijn opgenomen.

¹⁴⁰ Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdaad, bijlage bij *Kamerstukken II 2008/09*, 29911, nr. 27.

¹⁴¹ Betrokken instanties zijn het Openbaar Ministerie, de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Douane, de FIOD, maar ook onder meer de Belastingdienst, de gemeenten en de provincies.

¹⁴² Privacyprotocol RIECs-LIEC, april 2020.

4.4.2 Verstrekking van informatie door de politie en Koninklijke Marechaussee

De verstrekking van politiegegevens door de politie en de Koninklijke marechaussee (Kmar) aan derden, is geregeld in de derde sectie van de Wet politiegegevens (Wpg). De politie en de Kmar mogen op basis van artikel 16 Wpg gegevens verstrekken aan het Openbaar Ministerie en aan burgemeesters, voor zover zij deze behoeven in het kader van – kort gezegd – de opsporing van strafbare feiten, respectievelijk de handhaving van de openbare orde. Artikel 17 Wpg biedt een basis voor gegevensverstrekking aan de inlichtingendiensten. In artikel 18, eerste lid, Wpg is de basis neergelegd voor structurele verstrekking aan derden, aangewezen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De uitwerking hiervan is te vinden in de vierde sectie van het Besluit politiegegevens (Bpg). Daarin is een uitgebreide opsomming van instanties opgenomen, waarbij per instantie is bepaald onder welke voorwaarde welke gegevens met de betreffende instantie mogen worden gedeeld. Verstrekking van politiegegevens binnen het verband van een RIEC is bijvoorbeeld nader uitgewerkt in het zevende lid van artikel 4:3 Bpg. Het incidenteel verstrekken van politiegegevens aan derden is in bijzondere gevallen mogelijk op grond van artikel 18, tweede lid, Wpg, met toestemming of opdracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, of op grond van artikel 19 Wpg, waarbij dit slechts geoorloofd is voor de volgende doeleinden: het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde, het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven of het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving. Voor diezelfde doeleinden is verstrekking van gegevens op grond van artikel 20 Wpg toegestaan ten behoeve van een samenwerkingsverband van de bevoegde autoriteiten met personen of instanties. Voor al deze vormen van gegevensverstrekking geldt dat verstrekking alleen is toegestaan met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, hetgeen wil zeggen dat de het verstrekken van de gegevens voor de samenleving van meer dan gewone betekenis is.¹⁴³ Ingevolge de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dient het belang van verstrekking aan derden zwaarder te wegen dan het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de politiegegevens betrekking hebben.¹⁴⁴

4.4.3 Verstrekking van informatie door het openbaar ministerie

De verstrekking van strafvorderlijke gegevens door het openbaar ministerie (OM) aan derden, is geregeld in de tweede afdeling van Titel 2A van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Op basis van artikel 39e Wjsg mag het OM, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, gegevens verstrekken aan verscheidene instanties binnen de strafrechtspleging, waaronder de politie, de Koninklijke marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten.

Op grond van artikel 39f Wjsg mag het OM strafvorderlijke gegevens verstrekken aan overige personen of instanties, maar alleen voor zover die gegevens niet alleen voor die personen of instanties noodzakelijk zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in rechte, maar ook in zodanige vorm worden verstrekt dat herleiding tot andere personen dan betrokkene, redelijkerwijs wordt voorkomen. Bovendien is het verstrekken van gegevens enkel toegestaan voor bepaalde doeleinden, waaronder het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de orde en veiligheid en het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

De Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, een uitwerking van titel 2A van de Wjsg, geeft aan in welke gevallen, onder welke voorwaarden en aan wie het OM informatie kan verstrekken voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden. In hoofdstuk III van de Aanwijzing is onder meer aangegeven aan wie of aan welke instanties strafvorderlijke gegevens op grond van artikel 39f Wjsg kunnen worden verstrekt. Op grond van hoofdstuk 3 onder a. van de Aanwijzing mogen ten behoeve van het voorkomen en opsporen van strafbare feiten aan onder meer burgemeesters strafvorderlijke gegevens worden verstrekt. Op grond van hoofdstuk 3 onder b. van de Aanwijzing mag dit tevens ten behoeve van het handhaven van de orde en veiligheid. Ten behoeve van het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving mogen op grond van hoofdstuk 3 onder c van de Aanwijzing strafvorderlijke gegevens worden verstrekt aan bestuursorganen, waaronder de Belastingdienst en bijzondere opsporingsdiensten. Ten behoeve van het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing kunnen de daarvoor benodigde strafvorderlijke gegevens op grond van hoofdstuk 3 onder d. van de Aanwijzing worden verstrekt aan alle (lokale) overheidsinstanties, voor zover geen bijzondere wettelijke bepaling van kracht is. Op grond van hoofdstuk 3 onder e. van de Aanwijzing kunnen strafvorderlijke gegevens ten behoeve van het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel aan verscheidene categorieën werkgevers (waaronder de overheid) worden verstrekt.

¹⁴³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 327, 3, p. 74.

¹⁴⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 327, 3, p. 76.

Voor zover noodzakelijk voor het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn, mogen strafvorderlijke gegevens op grond van hoofdstuk 3 onder f van de Aanwijzing tevens worden verstrekt aan slachtoffers en daarbij betrokken instanties, zoals Slachtofferhulp Nederland. Tot slot mogen op grond van hoofdstuk 3 onder g van de Aanwijzing de gegevens, benodigd voor een advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur ten aanzien van een beslissing van de overheid in het kader van een vastgoedtransactie, worden verstrekt aan alle (lokale) overheidsinstanties.

Justitiële gegevens mag het OM op grond van artikel 8a Wjsg, voor zover dit noodzakelijk is met het ook op een zwaarwegend algemeen belang, verstrekken in die gevallen waarin strafvorderlijke gegevens mogen worden verstrekt. Tenuitvoerleggingsgegevens (persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, die in een dossier of een ander gegevensbestand zijn of worden verwerkt) mag het OM verstrekken aan personen of instanties voor zover dit noodzakelijk is met het ook op een zwaarwegend algemeen belang. Dit mag enkel voor de volgende doelen: de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing, de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten, schuldhelpverlening of resocialisatie van betrokkene, bestuurlijk handelen of het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing of het verlenen van hulp aan slachtoffers. Bovendien mag het OM dergelijke gegevens slechts verstrekken voor zover die gegevens voor de ontvangende personen of instanties noodzakelijk zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in rechte. De gegevens moeten daarnaast in zodanige vorm worden verstrekt dat herleiding tot andere personen dan betrokkene redelijkerwijs wordt voorkomen.

Ontvangers van gegevens zijn volgens artikel 52 Wjsg verplicht tot geheimhouding daarvan. Hierop zijn twee uitzonderingen: in de Wjsg of een afgeleide regeling is bepaald dat mededeling is toegelaten, of de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt maakt het delen van de gegevens noodzakelijk.

4.4.4 Verstrekking van informatie door gemeenten en provincies

De algemene grondslag voor het delen van persoonsgegevens door gemeenten en provincies is gelegen in artikel 6, eerste lid AVG. Deze grondslag houdt in dat verstrekking van persoonsgegevens zonder toestemming van de betrokkene alleen rechtmatig is indien en voor zover het verstrekken van de persoonsgegevens noodzakelijk is: voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen; om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de gemeente of provincie rust; om de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon te beschermen; voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de gemeente of provincie is opgedragen; voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de gemeente of provincie of een derde, terwijl de belangen van de betrokkene niet zwaarder wegen dan die belangen. Deze belangenafweging blijft achterwege als het gaat om het verwerken van persoonsgegevens door een overheidsinstantie in het kader van de uitoefening van haar taken.

Daarnaast mogen gemeenten en provincies op grond van artikel 28, tweede lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) de in een Bibob-advies opgenomen gegevens doorgeven aan leden van het driehoeksoverleg tussen gemeente, OM en politie, voor zover noodzakelijk voor het ondersteunen van de gemeente of provincie bij het motiveren van een naar aanleiding van het advies te nemen beslissing. Voorts mogen gemeenten en provincies die gegevens delen met de politie, de Kmar, het OM, de Belastingdienst, de FIOD, de SIOD en partners binnen een RIEC, voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor het ondersteunen van de gemeente of provincie bij het toepassen van de Wet Bibob.

4.4.5 Verstrekking van informatie door de Belastingdienst

De Belastingdienst mag, in uitzondering op de geheimhoudingsplicht van artikel 67, eerste lid AWR, op grond van het tweede lid van dit artikel fiscale gegevens alleen delen met derden indien dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van belastingen, als er een wettelijke verplichting is of indien een ministeriële regeling bepaalt dat bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan. Uit artikel 43c, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen (Uitvoeringsregeling AWR) blijkt dat er talloze uitzonderingen zijn op de geheimhoudingsplicht. Onder meer geldt dit in geval van het delen van gegevens met de politie, de Kmar, het OM, gemeenten en provincies, mits die gegevens nodig zijn om de samenwerking in het kader van de integrale toepassing en handhaving van overheidsregelingen effectief en efficiënt te laten verlopen, voor zover

een convenant is gesloten met de ontvangers. Dankzij het Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdaad¹⁴⁵ en het Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingssknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen¹⁴⁶ is aan deze laatste voorwaarde voldaan voor zover gegevens worden gedeeld binnen het verband van de RIEC's. Daarnaast kan Onze Minister nog ontheffing verlenen van de geheimhoudingsplicht (art. 67, lid 3 AWR). De ontheffing van de geheimhoudingsplicht is overigens nog geen verplichting tot het verstrekken van informatie. Dit neemt niet weg dat de Belastingdienst talloze convenanten heeft gesloten tot het uitwisselen van informatie en er diverse wettelijke bepalingen gelden die verplichten tot het uitwisselen van informatie. Momenteel is er geen zicht op wat de Nederlandse Belastingdienst uitwisselt aan fiscale informatie aan andere bestuursorganen.¹⁴⁷ Op het delen van persoonsgegevens door de Belastingdienst is overigens de AVG van toepassing.

4.4.6 Verstrekking van informatie door de Douane en FIOD

Douane

Voor de Douane geldt het regime van het Douanewetboek van de Unie (DWU) en de Algemene Douanewet (Adw). Ten aanzien van grensoverschrijdend goederenverkeer geldt de geheimhoudingsbepaling van artikel 12 DWU. In uitzondering daarop is op grond van artikel 1:33, derde lid, Adw gegevensuitwisseling mogelijk, voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een in de bijlage bij de Adw opgenomen regeling en mits de vragende partij is aangewezen in een in de bijlage bij de Adw opgenomen wet en bevestigingsbevoegd is. In de bijlage is een lijst van nationale regelgeving (bijna 75 wetten) opgenomen waarin aan onder meer de Douane taken zijn toebedeeld. Met andere toezichthouders die eveneens in die wetten worden genoemd en die ingevolge deze wetten belast zijn met de betreffende regelgeving, mag de Douane dus gegevens betreffende het grensoverschrijdende goederenverkeer uitwisselen voor de doelstelling van die betreffende wet.

De Douane is voorts belast met de taken die voortvloeien uit de Wet op de accijns (WACC), die is gekoppeld aan de AWR. Voor het uitwisselen van gegevens betreffende binnenlandse accijnsproblematiek is de grondslag gelegen in artikel 43c, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling AWR. Dit loopt identiek aan de mogelijkheid die hiervoor bij de Belastingdienst is beschreven. Deze uitzondering op de geheimhoudingsplicht ten aanzien van fiscale gegevens van artikel 67, eerste lid, AWR geldt voor de Douane op dezelfde manier als voor de Belastingdienst. Indien bovenstaande uitzonderingen niet van toepassing zijn, mag de Douane op grond van artikel 55 AWR-gegevens uitwisselen met de Belastingdienst.

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

Voor gegevensuitwisseling door de bijzondere opsporingsdiensten, waaronder de FIOD, gelden (enkele uitzonderingen daargelaten) dezelfde voorwaarden uit de Wet politiegegevens en het Besluit politiegegevens als voor de politie.¹⁴⁸ De FIOD mag dus, evenals de politie, politiegegevens alleen verstrekken met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, mits het belang van verstrekking aan derden zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de politiegegevens betrekking hebben.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdaad, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 29911, nr. 27.

¹⁴⁶ Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingssknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen, Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), september 2014.

¹⁴⁷ Zie M. Snippe (2019). De integratie van fiscale gegevens in het rijksbrede toezicht. Onderzoek naar een veilige haven voor de fiscale informatierijkdom. Wolters Kluwer, hoofdstuk 6 en bijbehorende bijlagen.

¹⁴⁸ Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2005/06, 30 327, 3, p. 74-76.

5 Tot slot

Tot slot is het goed om te benadrukken dat dit handboek bedoeld is om op handzame wijze een overzicht te bieden van de belangrijkste wet- en regelgeving, die relevant is voor de informatie-uitwisseling tussen instanties in de Euregio Maas-Rijn die een bijdrage kunnen leveren aan de opsporing en versterking van de grensoverschrijdende criminaliteit in het gebied. Dit laat onverlet dat er mogelijk nog andere meer obscure wet- en regelgeving voorhanden is die aanknopingspunten kan bieden voor informatie-uitwisseling. Dat geldt met name voor het delen van gegevens met private partners, alsmede voor het gebruik van gegevens die openbaar toegankelijk zijn, zoals informatie uit het Kadaster, waar dit handboek zich niet op richt. In dit handboek hebben wij ons vanzelfsprekend evenmin gericht op duiding van hoe de uiteenlopende wet- en regelgeving precies moet worden geïnterpreteerd, en op de voorhanden zijnde jurisprudentie daaromtrent. Het handboek moet dan ook niet worden gelezen als een document waarin de oplossingen te vinden zijn voor de praktische problemen waarmee instanties in de dagdagelijkse praktijk mee worden geconfronteerd, maar eerst en vooral als bron om na te kunnen gaan met welke relevante wet- en regelgeving bij (grensoverschrijdende) informatie-uitwisseling rekening moet worden gehouden.

Zoals dit handboek laat zien, zijn er aanzienlijke verschillen in mogelijkheden op strafrechtelijk, fiscaalrechtelijk en bestuursrechtelijk terrein. In het eerste geval is inmiddels een ruim juridisch kader tot stand gebracht, zowel in EU-verband, als multilateraal en bilateraal. Dat geldt evenzeer voor de uitwisseling van fiscale informatie, met inbegrip van de douane. Voor de uitwisseling van gegevens tussen instanties met een bestuurlijke handhavingstaak bestaan die internationale kaders nog nauwelijks, en bepaalt de AVG in belangrijke mate de (on)mogelijkheden. De beschikbare juridische kaders zijn bovendien vrijwel volledig gericht op uitwisseling van informatie tussen instanties met een vergelijkbare taak, terwijl de mogelijkheden om gegevens te delen tussen strafrechtelijke, fiscaalrechtelijke en bestuursrechtelijke instanties nog veelal beperkt zijn, zowel internationaal als nationaal. Daarin valt zeker nog winst te behalen, om de bestrijding van (grensoverschrijdende) criminaliteit verder te versterken.

Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat de juridische kaders voor (internationale) uitwisseling van informatie die relevant is voor de criminaliteitsbestrijding, voortdurend in beweging zijn. Zelfs nu dit handboek is afgerond staan nieuwe verdragen en nationale wetgeving in de steigers of op het punt om van kracht te worden. De gebruiker van dit handboek wordt dan ook uitgenodigd om oog te houden op deze nieuwe mogelijkheden en ze waar mogelijk te benutten.