

DE BESTUURLIJKE AANPAK VAN MENSENHANDEL
IN BELGIË EN NEDERLAND

DE BESTUURLIJKE AANPAK
VAN MENSENHANDEL IN
BELGIË EN NEDERLAND

Rechtsvergelijkend onderzoek naar de
informatiepositie van het lokaal bestuur

Dirk VAN DAELE
Sven BOLLENS

De bestuurlijke aanpak van mensenhandel in België en Nederland. Rechtsvergelijkend onderzoek naar de informatiepositie van het lokaal bestuur
Dirk Van Daele en Sven Bollens

© 2019 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

Cover: Guy Corbishley / Alamy Stock Photo

ISBN 978-94-000-1077-2
D/2019/7849/68
NUR 823 / 824

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

INHOUD

Algemene inleiding	1
I. De ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België	1
II. Mensenhandel als ernstig en complex fenomeen	3
III. De opbouw van deze studie	6
DEEL I.	
DE BESTUURLIJKE AANPAK VAN MENSENHANDEL IN NEDERLAND EN BELGIË	9
Hoofdstuk I.	
De bestuurlijke aanpak van mensenhandel in Nederland	11
I.1. De ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak in Nederland	11
I.2. De bevoegde bestuurlijke autoriteiten en diensten	12
I.2.1. De burgemeester	12
I.2.2. De gemeenteraad	14
I.2.3. De aanwijzingen bij ordeverstoringen die het gemeentelijk niveau overstijgen	15
I.3. De Wet Bibob	15
I.3.1. De algemene beginselen	15
I.3.2. De weigerings- en intrekingsgronden in de Wet Bibob ...	17
I.3.2.1. De weigering of intrekking op grond van het ernstig gevaar op misbruik van de vergunning	18
I.3.2.2. De weigering of intrekking op grond van gepleegde strafbare feiten ter verkrijging van de vergunning	20
I.3.3. De toepassing van de Wet Bibob door het lokaal bestuur ..	20
I.3.3.1. Het eigen Bibob-onderzoek	20
I.3.3.2. Het advies van het Bureau Bibob	21
I.3.3.3. De besluitvorming door het bestuur	22
I.3.4. De rechtswaarborgen	23
I.4. Het lokaal handhavingsbeleid inzake de openbare orde	25
I.4.1. De last onder bestuursdwang	25
I.4.2. De last onder dwangsom	26

I.4.3.	De bestuurlijke boete	26
I.4.4.	De weigering en intrekking van een vergunning.	27
I.4.5.	De sluiting van panden.	28
I.4.5.1.	Een niet voor het publiek toegankelijk lokaal.	28
I.4.5.2.	Een voor het publiek toegankelijk lokaal.	29
I.4.6.	De onteigening van panden.	31

Hoofdstuk II.

De bestuurlijke aanpak van mensenhandel in België 33

II.1.	De ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak in België	33
II.2.	De bevoegde bestuurlijke autoriteiten en diensten	34
II.2.1.	De burgemeester	34
II.2.2.	De gemeenteraad	36
II.2.3.	Het optreden van hogere overheden in de plaats van de lokale overheden	37
II.3.	De relevante juridische instrumenten.	38
II.3.1.	De handhaving van de gemeentelijke politiereglementen	38
II.3.1.1.	De strafrechtelijke sancties	38
II.3.1.2.	De administratieve sancties.	39
II.3.1.2.1.	Het algemeen kader	39
II.3.1.2.2.	Het optreden door de burgemeester	40
II.3.2.	De handhaving van de openbare orde.	41
II.3.2.1.	De sluiting van een voor het publiek toegankelijke inrichting	42
II.3.2.2.	De sluiting van een inrichting op grond van ernstige aanwijzingen van mensenhandel- of smokkel.	43

Hoofdstuk III.

Rechtsvergelijkend besluit bij Deel I 45

DEEL II.

DE INFORMATIEPOSITIE VAN HET BESTUUR IN HET KADER VAN DE BESTUURLIJKE AANPAK VAN MENSENHANDEL 49

Inleiding 51

Hoofdstuk IV.

Het algemeen kader inzake de informatie-uitwisseling 53

IV.1.	De bescherming van de privacy: de Algemene Verordening Gegevensbescherming	53
IV.1.1.	Het toepassingsgebied van de Algemene Verordening Gegevensbescherming	53

IV.1.2.	De gevallen waarin persoonsgegevens verwerkt mogen worden.....	55
IV.1.3.	De voorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens .	56
IV.1.3.1.	De rechtmatige verwerking	56
IV.1.3.2.	Het finaliteitsbeginsel.....	56
IV.1.3.3.	Het proportionaliteitsbeginsel.....	58
IV.2.	De openbaarheid van bestuur.....	58
IV.2.1.	De regeling in Nederland.....	58
IV.2.2.	De regeling in België.....	61

Hoofdstuk V.

De verstrekking van politionele informatie aan het lokaal bestuur..... 65

V.1.	De regeling in Nederland.....	65
V.1.1.	De Wet Politiegegevens.....	65
V.1.1.1.	Het materieel toepassingsgebied.....	65
V.1.1.2.	Het personeel toepassingsgebied.....	66
V.1.1.3.	De verhouding met andere wetgeving.....	67
V.1.2.	De verwerking van politiegegevens	67
V.1.2.1.	De verwerking van politiegegevens met het oog op de uitvoering van de politietaak	68
V.1.2.2.	De verstrekking van politiegegevens aan andere overheidsorganen dan de politie of de Koninklijke marechaussee	71
V.1.2.2.1.	Het uitgangspunt.....	71
V.1.2.2.2.	De soorten verstrekkingen	72
V.1.2.2.3.	De voorwaarden voor de verstrekking van politiegegevens aan derden.....	74
V.1.3.	De geheimhouding	76
V.2.	De regeling in België.....	76
V.2.1.	De politionele informatieverwerking.....	76
V.2.2.	De politionele informatieplicht in het kader van de handhaving van de openbare orde.....	78
V.2.3.	De verstrekking van informatie van gerechtelijke politie aan de burgemeester.....	80

Hoofdstuk VI.

De inzage van het strafdossier door het lokaal bestuur

VI.1.	De regeling in Nederland.....	83
VI.1.1.	Het begrip strafvorderlijke gegevens	83
VI.1.2.	De verstrekking van strafvorderlijke gegevens door het Openbaar Ministerie.....	84

VI.1.3.	De geheimhouding en de doorverstrekking	87
VI.2.	De regeling in België	87

Hoofdstuk VII.

De informatie-uitwisseling tussen sociale inspectiediensten en het lokaal bestuur	93
--	-----------

VII.1.	De regeling in Nederland	93
VII.1.1.	Het toezicht	93
VII.1.2.	De opsporing	95
VII.2.	De regeling in België	95

Hoofdstuk VIII.

De verstrekking van gegevens inzake strafrechtelijke veroordelingen aan het lokaal bestuur	101
---	------------

VIII.1.	De regeling in Nederland	101
VIII.1.1.	De verstrekking van justitiële gegevens	101
VIII.1.1.1.	Het uitgangspunt	101
VIII.1.1.2.	De structurele verstrekking van justitiële gegevens	102
VIII.1.1.3.	De incidentele verstrekking van justitiële gegevens	103
VIII.1.2.	De verklaring omtrent het gedrag	104
VIII.1.2.1.	Het toepassingsgebied	104
VIII.1.2.2.	De beoordeling door het COVOG	104
VIII.1.2.3.	De gegevens die aan de VOG ten grondslag liggen	106
VIII.2.	De regeling in België	107

Hoofdstuk IX.

De toegang van het bestuur tot ondernemingsgerelateerde, financiële en fiscale informatie	111
--	------------

IX.1.	De regeling in Nederland	111
IX.1.1.	De registers met betrekking tot ondernemingsgerelateerde informatie	111
IX.1.1.1.	Het handelsregister	111
IX.1.1.2.	De insolventieregisters	113
IX.1.1.3.	Het centraal aandeelhoudersregister en het UBO-register	114
IX.1.2.	De registers met betrekking tot het onroerend vermogen	116

IX.1.3.	De gegevens met betrekking tot het toezicht op rechtspersonen	117
IX.1.3.1.	Het uitgangspunt	117
IX.1.3.2.	De netwerktekening	117
IX.1.3.3.	De risicomelding	118
IX.1.4.	De fiscale informatie	119
IX.1.4.1.	De geheimhoudingsplicht als uitgangspunt	119
IX.1.4.2.	De specifieke verstrekkingen	120
IX.1.4.3.	Informatie van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst	121
IX.1.4.4.	De infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen	121
IX.2.	De regeling in België	122
IX.2.1.	De Kruispuntbank van Ondernemingen	123
IX.2.1.1.	De relevantie van de Kruispuntbank van Ondernemingen voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel	123
IX.2.1.2.	De toegang van gemeenten tot de Kruispuntbank van Ondernemingen	124
IX.2.2.	Het UBO-register	126
IX.2.2.1.	De beginselen	126
IX.2.2.2.	De toegang tot de gegevens met betrekking tot vennootschappen	127
IX.2.2.3.	De toegang tot de gegevens inzake verenigingen zonder winstoogmerk, stichtingen en trusts	127
IX.2.3.	De toegang tot patrimoniumdocumentatie	128
IX.2.3.1.	Het uitgangspunt	128
IX.2.3.2.	Het hypotheekregister	129
IX.2.3.3.	Het kadaster	132
IX.2.3.4.	De registers van de registratiekantoren	133
IX.2.4.	Het fiscaal beroepsgeheim	134

Hoofdstuk X.

	Rechtsvergelijkend besluit bij Deel II	139
X.1.	Een complexe en meergelaagde problematiek	139
X.2.	Gesloten bronnen	140
X.3.	Openbare registers	144

DEEL III.	
HET INSTITUTIONEEL KADER VOOR DE INFORMATIE- UITWISSELING MET HET OOG OP DE BESTUURLIJKE AANPAK VAN MENSENHANDEL	147
Inleiding	149
Hoofdstuk XI.	
Het institutioneel kader in Nederland	151
XI.1. De Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening. . .	151
XI.2. De samenwerkingsverbanden.	153
XI.3. De Regionale Informatie- en Expertisecentra	155
XI.3.1. De <i>ratio legis</i> en het toepassingsgebied	155
XI.3.2. De algemene principes inzake de informatie-uitwisseling. .	156
XI.3.3. De integrale casusaanpak.	158
XI.3.4. De ondersteunende en coördinerende rol.	159
XI.3.5. De bevordering en ondersteuning van integriteitsbe- oordelingen.	160
XI.4. Het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum.	161
Hoofdstuk XII.	
Het institutioneel kader in België	163
XII.1. Een recent ontgonnen terrein	163
XII.2. Het model van protocolakkoord bestuurlijke handhaving	164
XII.2.1. Het toepassingsgebied.	164
XII.2.2. De operationalisering van het overleg	165
XII.2.3. De bestuurlijke controles en de gemeenschappelijke controleacties	166
XII.3. Het casusoverleg	166
XII.3.1. Het begrip en de <i>ratio legis</i>	166
XII.3.2. Het toepassingsgebied.	168
XII.3.3. De werkingsmodaliteiten.	169
XII.3.4. De geheimhoudingsplicht	171
XII.3.5. De rol van het Openbaar Ministerie.	172
XII.3.6. Het casusoverleg en de vervolging van misdrijven	174
XII.4. De Arrondissementale Informatie- en Expertisecentra als proeftuin. . .	176
XII.5. Naar een kaderwet bestuurlijke handhaving	177
XII.6. De geplande oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen	178
Hoofdstuk XIII.	
Enkele aanbevelingen bij wijze van besluit bij Deel III.	181

DEEL IV.	
DE INTERNATIONALE INFORMATIE-UITWISSELING IN HET PERSPECTIEF VAN DE BESTUURLIJKE AANPAK VAN MENSEN-HANDEL	185
Inleiding	187
Hoofdstuk XIV.	
De informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse administratieve bijstand	189
XIV.1. Het Europees Verdrag van 15 maart 1978: een ondergewaardeerd instrument	189
XIV.1.1. Wederzijdse administratieve bijstand als tegenhanger van wederzijdse rechtshulp	189
XIV.1.2. Het toepassingsgebied.	190
XIV.1.3. De vormen van administratieve bijstand	191
XIV.1.3.1. Het verkrijgen van informatie en stukken	191
XIV.1.3.2. De ambtelijke opdrachten	193
XIV.1.4. Het verzoek om administratieve bijstand	194
XIV.1.5. Het verlenen van de gevraagde bijstand.	195
XIV.1.6. Het specialiteitsbeginsel.	197
XIV.1.7. De weigeringsgronden	197
XIV.2. De grensoverschrijdende informatie-uitwisseling tussen sociale inspectiediensten	199
XIV.3. De Europese administratieve samenwerking in fiscale zaken.	201
Hoofdstuk XV.	
De grensoverschrijdende uitwisseling van informatie in het kader van de bestuurlijke politie.	203
XV.1. De politieke informatie-uitwisseling met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid.	203
XV.1.1. Het Benelux-Politieverdrag van 2018.	203
XV.1.2. De verstrekking van persoonsgegevens en informatie met het oog op het nemen van bestuurlijke maatregelen ..	204
XV.1.2.1. Een vorm van internationale politiesamenwerking met bestuurlijke finaliteit	204
XV.1.2.2. De communicatiekanalen	205
XV.1.2.3. Het bestuurlijk gebruik van de verstrekte persoonsgegevens	206
XV.1.2.4. De weigeringsgronden	206
XV.1.3. De <i>hit/no hit</i> -bevraging van buitenlandse politie-databanken	207

XV.1.4.	De raadpleging van buitenlandse bevolkingsregisters en andere overheidsregisters	208
XV.1.5.	De spontane politieke informatie-uitwisseling	208
XV.2.	De politieke informatie-uitwisseling met het oog op de preventie van criminaliteit	209
XV.2.1.	De politieke informatie-uitwisseling op verzoek	209
XV.2.2.	De spontane politieke informatie-uitwisseling	212
XV.2.3.	De bevraging van buitenlandse politiedatabanken, bevolkingsregisters en andere overheidsregisters	212

Hoofdstuk XVI.

Het bestuurlijk gebruik van informatie verkregen in het kader van de Europese politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

XVI.1.	Het bestuurlijk gebruik van buitenlandse informatie van gerechtelijke politie.	213
XVI.1.1.	De regeling in het Benelux-Politieverdrag van 2018	213
XVI.1.2.	De regeling in het Benelux-Politieverdrag van 2004 en in het Zweeds Kaderbesluit van 2006.	215
XVI.2.	Het Europees onderzoeksbevel in strafzaken vanuit het perspectief van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit	216
XVI.2.1.	Het Europees onderzoeksbevel als exponent van het beginsel van wederzijdse erkenning.	216
XVI.2.2.	De uitvaardiging van een Europees onderzoeksbevel in het kader van bestuurlijke procedures.	217
XVI.2.3.	Het bestuurlijk gebruik van middels een Europees onderzoeksbevel verkregen informatie	218
XVI.3.	Het verstrekken van uittreksels uit het strafregister.	220

Hoofdstuk XVII.

Besluit bij Deel IV

Algemeen besluit. De uitkomsten van deze studie in Europees perspectief.

***Bibliografie***