



# **Aanpak illegale migratie van Venezolanen**

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving  
Mei 2018

# Inhoudsopgave

<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>4</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1. Aanleiding	13
1.2. Doelstelling	14
1.3. Centrale vraag en onderzoeksvragen	14
1.3.1. Centrale vraag	14
1.3.2. Onderzoeksvragen	14
1.4. Toetsingskader	14
1.5. Afbakening	15
1.6. Onderzoeksaanpak	15
1.7. Leeswijzer	15
<b>2. Bevindingen</b>	<b>17</b>
2.1. Wettelijk kader	17
2.2. Beleid	20
2.3. Organisatie	21
2.3.1. Samenwerking	21
2.3.2. Informatiestroom	22
2.4. Middelen	23
2.4.1. Opsluitings- en opvangcapaciteit	23
2.4.2. Financiën	24
2.5. Bestuursrechtelijke aanpak	24
2.6. Strafrechtelijke aanpak	26
2.7. Resultaten	27
2.7.1. Bestuursrechtelijke aanpak	27
2.7.2. Strafrechtelijke aanpak	28
<b>3. Analyse</b>	<b>30</b>
3.2. Beleid	31
3.3. Organisatie	31
3.3.1. Samenwerking	31
3.2.2. Informatiestroom	32
3.4. Middelen	32

3.4.1. Opsluiting-en opvangcapaciteit	32
3.4.2. Financiën	33
3.5. Bestuursrechtelijke aanpak	33
3.5. Strafrechtelijke aanpak	33
3.6. Resultaten	34
3.6.1. Bestuursrechtelijke aanpak	34
3.6.2. Strafrechtelijke aanpak	34
<b>4. Aanbevelingen</b>	<b>36</b>

## Lijst van afkortingen

CAP	Curaçao Airport Partners
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
HIG	Herzienting Instructie Gezaghebbers
IOM	International Organization for Migration
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPC	Korps Politie Curaçao
LTU	Landsverordening toelating en uitzetting
OM	Openbaar Ministerie
SDKK	Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou
SOAW	Ministerie van sociale ontwikkeling, arbeid en welzijn
Tb	Toelatingsbesluit
TCI	Team Criminele Inlichtingen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VVRP	Ministerie van vervoer, verkeer en ruimtelijke planning

## Voorwoord

Dit onderzoek is niet opgenomen in het jaarplan 2017 van de Raad voor de rechtshandhaving. De Raad heeft besloten dit onderzoek uit te voeren vanwege de ernst en de actualiteit van de problematiek van illegale migratie van Venezolanen. De bedoeling van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van die illegale migratie.

De meest in het oog springende constatering van de Raad is het gebrek aan structurele handhaving. De Raad doet een aantal aanbevelingen. Die aanbevelingen zijn bedoeld als handvatten voor de organisaties ter verbetering van de aanpak van genoemde illegale migratie. De Raad wil een ieder die op één of andere wijze heeft bijgedragen aan dit onderzoek daarvoor bedanken.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

*mr. G.H.E. Camelia, voorzitter*

*mr. F.E. Richards en*

*mr. Th.P.L. Bot*



## Samenvatting

Illegale Venezolaanse migratie vindt plaats door binnenkomst via de kust of de luchthaven. In de territoriale wateren worden regelmatig Venezolanen, die kennelijk tegen betaling worden vervoerd door mensensmokkelaars, aangehouden door de Kustwacht. Daarnaast blijkt uit statistieken dat het aantal Venezolanen, dat bij de landing op de luchthaven wordt geweigerd verontrustend is. De Raad beoogt met dit onderzoek de mogelijkheden om de problematiek van de illegale Venezolaanse migratie aan te pakken, inzichtelijk te maken en te toetsen of en in hoeverre bestaande mogelijkheden worden benut.

### Wettelijk kader

Het Wetboek van Strafrecht stelt een aantal gedragingen met betrekking tot mensensmokkel strafbaar. De regels met betrekking tot toelating en uitzetting zijn vastgesteld in de Landsverordening Toelating en Uitzetting (verder LTU). Op grond van deze landsverordening zijn er nadere regels gesteld in het Toelatingsbesluit (verder Tb.). Het Tb. schrijft voor dat nadere regels kunnen worden vastgesteld bij ministeriële regelingen. Het betreft onder meer regelingen met betrekking tot reisdocumenten, visum en voldoende middelen van bestaan. Verder is door de Landen Nederland, Curaçao en Sint Maarten een onderlinge regeling getroffen met betrekking tot de grens en het vreemdelingtoezicht.

De Raad is van oordeel dat de wetgeving voldoende handvatten biedt voor de aanpak van de illegale Venezolaanse migratie. Het Wetboek van Strafrecht stelt bijvoorbeeld strafbaar het behulpzaam zijn van een ander bij het zich verschaffen van toegang in Curaçao en het verschaffen van werkgelegenheid aan ongedocumenteerden. De LTU en het Tb. geven de bevoegdheid om de transportkosten van ongedocumenteerden op de gezagvoerder te verhalen.

### Beleid

De overheid heeft een beleid opgesteld waarin de randvoorwaarden voor de aanpak van illegale Venezolaanse migratie zijn opgenomen. Integrale samenwerking, voldoende opsluitingscapaciteit en preventie zijn onder meer als randvoorwaarden gesteld. De Raad acht dit positief en noodzakelijk om een effectieve aanpak te borgen.

### Samenwerking

Er is een Taskforce belast met de problematiek van ongedocumenteerden, met een focus op de Venezolaanse situatie. De Taskforce wordt gevormd door diverse organisaties waaronder het Openbaar Ministerie, het KPC, de douane, de Interpol, de Kustwacht en vertegenwoordigers van de ministeries van SOAW en VVRP. Naast de (grote) Taskforce is er een kleine Taskforce bestaande uit vertegenwoordigers van de opsporingsorganisaties.

Het functioneren van de grote Task Force is voor verbetering vatbaar. De deelnemende organisaties zijn niet altijd betrokken bij het vaststellen van de agendapunten en er zijn geen concrete doelstelling en actiepunten voor de Taskforce geformuleerd. Bovendien valt de uitvoering van de actiepunten door de ambtelijke organisaties niet onder de verantwoordelijkheid van de Taskforce.

Aruba, Bonaire en Curaçao zouden tegelijkertijd op hetzelfde veiligheidsniveau dienen te komen om het waterbedeffect te voorkomen, aldus respondenten.

De Raad acht de inspanningen van de overheid adequaat maar is van oordeel dat de samenwerking dient te worden verbeterd. Het uitgangspunt dat elke organisatie in de Taskforce slechts voor zijn afzonderlijk taakgebied verantwoordelijk is moet worden verlaten en het bestuur moet de centrale aansturing zoveel mogelijk waarborgen. Ook moeten de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk op hetzelfde veiligheidsniveau geraken.

### **Informatiestroom**

Informatie wordt verzameld en veredeld door de info units en Interpol. Er is een strategisch platform onder de naam Actie Center Ondermijning Criminaliteit (ACOC) waar de partners in de opsporing bijeenkomen. Desondanks zijn niet alle respondenten optimaal betrokken bij de uitwisseling van informatie. De Raad is van oordeel dat de nodige inspanningen moeten worden gedaan om de Informatiehuishouding verder uit te bouwen.

Er zijn bepaalde informatiebronnen binnen de Venezolaanse gemeenschap beschikbaar, maar op dit moment zijn de contacten daarmee afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen. De Raad acht het van essentieel belang dat een informatiepoot in Venezuela beschikbaar is maar is zich bewust van de beperkingen. Er moeten inspanningen worden gedaan om zoveel mogelijk de beschikbare contacten te intensiveren.



## **Opsluitings- en opvangcapaciteit**

De capaciteit bij de vreemdelingenbarakken is niet toereikend. Als gevolg daarvan worden recreatieruimte gebruikt als opsluitingsfaciliteiten terwijl de recreatieruimten zijn gecreëerd om te voldoen aan de normen van European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (verder CPT). Er is een ophoudcel bij de luchthaven beschikbaar. Het bestuur is voornemens om het gebouw van het St Thomascollege te verbouwen tot detentieplek. Wegens gebrek aan capaciteit vinden er geen structurele controles plaats. De Raad is van oordeel dat de aanpak alleen maar effectief zal kunnen zijn als er een aanvaardbare minimum cellencapaciteit beschikbaar is, gecombineerd met een effectief verwijderingsbeleid en tijdige identificatie van mensensmokkelaars en criminele groeperingen.

De radar van de Kustwacht voldoet volgens diverse respondenten niet aan de verwachtingen. De mogelijkheid om een nieuwe radar aan te schaffen moet worden onderzocht zodat kan worden voorkomen dat bootjes onopgemerkt kunnen binnenvaren.

## **Financiën**

Om de terugkeer of verwijdering van illegale vreemdelingen te kunnen realiseren wordt nagegaan of het ticket kan worden betaald door familieleden of via het consulaat. Als dat niet mogelijk is, vindt betaling plaats door de overheid. De Raad meent dat de mogelijkheid moet worden onderzocht om de kosten te verhalen op bijvoorbeeld de mensensmokkelaars of de gezagvoerders die ongedocumenteerden transporteren.

## **Bestuursrechtelijke aanpak**

Er worden controles gevoerd bij de lands- en zeegrenzen. Handhaving van de openbare orde geschiedt niet structureel door het KPC vanwege onvoldoende personele en materiële capaciteit.

Ook is er een ontmoedigingsbeleid om potentiële ongedocumenteerden te laten zien dat Curaçao, anders dan zij veronderstellen, niet zo aantrekkelijk is en er wordt een media(trago)campagne (Trago no, smak amargo) gevoerd om snackbezoekers bewust te maken van de situatie.

De Raad is van oordeel dat voor een effectieve bestuursrechtelijke aanpak vereist is dat alle betrokken instanties belast met de bestuursrechtelijke handhaving samenwerken en dat de proactieve handhaving van de openbare orde moet worden verbeterd.

Bijzondere aandacht verdient naar het oordeel van de Raad het fenomeen waarbij illegalen door werkgevers in dienst worden genomen.

## **Strafrechtelijke aanpak**

Uit interviews blijkt dat vooralsnog brengdelicten worden vervolgd en dat er geen sprake is van vervolging van haaldelicten voor wat betreft mensenhandel en mensensmokkel. Respondenten vinden dat het beleid meer repressief van aard moet zijn. De Raad is van oordeel dat de ernst, de omvang en de complexiteit van de problematiek met zich meebrengen dat deze problematiek ook projectmatig moet worden aangepakt. Hoewel een ontmoedigingsbeleid wordt gevoerd, is de verwachting dat de uitbuiters uit winstbejag niet zullen schromen om misbruik te maken van de omstandigheden.

## **Resultaten**

Er zijn geen statistieken beschikbaar om de effecten van het ontmoedigingsbeleid en de bewustwordingscampagne te meten. Er is geen zicht op aantal ongedocumenteerden. De statistieken wijzen wel uit dat het aantal verwijderde Venezolanen de laatste jaren drastisch is toegenomen. Er wordt handhavend opgetreden in de territoriale wateren en op de luchthaven en zeehavens.

Naar het oordeel van de Raad duiden deze ontwikkelingen er op dat het aantal illegaal verblijvende Venezolaanse personen op het grondgebied van Curaçao en het daarmee inherente risico op mensenhandel naar alle waarschijnlijkheid zijn toegenomen. De toename van het aantal verwijderde Venezolanen geeft aan dat het van groot belang is om het verwijderingsbeleid te intensiveren en proactief handhavend op te treden.

Het OM heeft in 2015, 2016 en 2017 respectievelijk vier, twee en veertien zaken van mensensmokkel behandeld. De Raad constateert dat binnen twee jaar, vanaf 2015, meer dan drie keer zoveel zaken van mensensmokkel zijn behandeld, en is daardoor van oordeel dat de ernst van de problematiek vergt dat deze zaken structureel en ook projectmatig worden aangepakt, waarbij meetbare prestatie indicatoren worden vastgesteld zodat het resultaat kan worden geëvalueerd.

## **Aanbevelingen**

### **Aan de minister**

1. maak op korte termijn afspraken op ministerieel niveau ter bevordering van de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties;
2. actualiseer op korte termijn het beleid;

3. zorg op korte termijn voor voldoende opsluiting- en opvangcapaciteit;
4. stel de nodige financiële en materiële middelen beschikbaar om de informatiehuishouding verder uit te bouwen;

**Ten aanzien van het KPC**

5. draag zorg op korte termijn om structureel handhavend op te treden, betrek daarbij de uitvoeringsorganisaties en besteed aandacht aan bestrijding van illegale arbeid;

**Ten aanzien van de Kustwacht**

6. verken op middellange termijn de mogelijkheid tot aanschaf van een nieuwe radar;

**Ten aanzien van het OM**

7. draag zorg om op korte termijn projectmatige onderzoeken te verrichten.

1

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

De politieke en economische situatie van Venezuela heeft directe waarneembare gevolgen voor Curaçao. Door de relatieve welvaart is Curaçao aantrekkelijk voor immigranten uit omliggende landen, in het bijzonder uit Venezuela. Curaçao kent vele baaien waar boten kunnen aanleggen om personen of goederen aan land te brengen. Regelmatig worden Venezolanen die illegaal het land proberen binnen te komen door de justitiële autoriteiten betrappt.

Illegale Venezolaanse migratie vindt plaats via het water en de lucht. Binnen de territoriale wateren worden regelmatig Venezolanen aangehouden door de Kustwacht, die kennelijk tegen betaling worden vervoerd door mensensmokkelaars. Na aanhouding worden de illegalen overgedragen aan het Korps Politie Curaçao (verder KPC) voor vreemdelingenbewaring en verwijdering.

Aan de illegale migratie van Venezolanen zijn er diverse risico's verbonden. Enkele van deze risico's zijn:

- Prostitutie;
- Illegaal arbeid;
- Mensenhandel en mensensmokkel en
- Gewelddelicten.

Uit verschillende studies is gebleken dat de bewaking van de grenzen niet zonder problemen verloopt en dat tekortkomingen daarin de bestrijding van criminaliteit ernstig bemoeilijken.<sup>1</sup> Een gedegen controle op het personenverkeer bij de landsgrenzen minimaliseert de illegale binnenkomst en verblijf van vreemdelingen.

Met betrekking tot de grensbewaking gelden verschillende wettelijke regelingen. Voor wat betreft personenverkeer gaat het met name om de Landsverordening Toelating en Uitzetting. Ook het Wetboek van Strafrecht bevat een aantal relevante bepalingen. Daarnaast zijn er ten aanzien van de samenwerking tussen de landen op het gebied van vreemdelingenketen verschillende bepalingen in een onderlinge regeling opgenomen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zie rapport "Kustwacht" van juni 2017 van de Raad voor de rechtshandhaving.

<sup>2</sup>

Gelet op het belang dat de samenleving heeft bij een effectieve aanpak van de problematiek van de illegale Venezolaanse migratie en de belangrijke rol die de justitiële keten daarbij moet vervullen, heeft de Raad besloten om onderzoek te doen naar de aanpak van de problematiek van illegale Venezolaanse migratie.

## 1.2. Doelstelling

De Raad beoogt met dit onderzoek de aanpak van de problematiek van de illegale Venezolaanse migratie inzichtelijk te maken en te toetsen of en in hoeverre de beoogde resultaten worden gerealiseerd.

## 1.3. Centrale vraag en onderzoeksvragen

### 1.3.1. Centrale vraag

De Raad heeft het onderzoek toegespitst op beantwoording van de volgende centrale vraag:

***In hoeverre voldoet de aanpak van de illegale migratie van Venezolanen aan het beleid, de regelgeving en overige normen?***

### 1.3.2. Onderzoeksvragen

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1) *Welke wettelijke bepalingen, beleid en overige normen zijn van toepassing met betrekking tot de aanpak van de illegale Venezolaanse migratie?*
- 2) *Waaruit bestaat de organisatie van illegale Venezolaanse migratie?*
- 3) *Welke middelen worden ingezet?*
- 4) *Welke zijn de resultaten?*

## 1.4. Toetsingskader

De Raad toetst de aanpak van illegale Venezolaanse migratie aan de regelgeving, het beleid en de normen uit de literatuur. De Raad beschrijft de wijze waarop de aanpak van de illegale Venezolaanse migratie is georganiseerd en onderzoekt of voldoende middelen worden ingezet om de illegale Venezolaanse migratie effectief te bestrijden.

De Raad acht in ieder geval van belang dat de wetgeving en het beleid voldoende handvatten bieden aan de autoriteiten, dat de samenwerking en de informatie zijn geborgd, dat er materiële- en financiële capaciteit beschikbaar zijn en dat dit thema

bestuursrechtelijk en strafrechtelijk wordt aangepakt. Tevens gaat de Raad na of de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke aanpak de gewenste resultaten opleveren.

## **1.5. Afbakening**

Het onderzoek is specifiek gericht op de illegale migratie door Venezolanen. De Raad heeft zijn onderzoek specifiek gericht op deze doelgroep aangezien vanwege de politieke en- economische situatie in Venezuela relatief veel Venezolaanse onderdanen hun toevlucht zoeken naar onder meer Curaçao.

## **1.6. Onderzoeksaanpak**

Het onderzoeksteam heeft om de hierboven genoemde deelvragen systematisch te kunnen beantwoorden een juridisch en literatuuronderzoek uitgevoerd. De relevante wettelijke regelingen en internationale wettelijke regelingen (verdragen) zijn bestudeerd. Tevens zijn andere relevante documenten met betrekking tot de Venezolaanse problematiek onder de loep genomen. Om het beeld te completeren zijn de verschillende leidinggevenden betrokken bij het beleid en medewerkers belast met de uitvoering van de aanpak van de illegale Venezolaanse migratie geïnterviewd.

## **1.7. Leeswijzer**

Na het inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk twee de bevindingen van het onderzoek beschreven. Het derde hoofdstuk behelst de analyse en tot slot bevat het vierde hoofdstuk de conclusie en aanbevelingen.

2



## 2. Bevindingen

### 2.1. Wettelijk kader

Om de ongecontroleerde toestroom van illegale migratie en mede het risico op mensenhandel te beheersen is het essentieel dat er adequate wet- en regelgeving is vastgesteld. De wet- en regelgeving moet voldoende mogelijkheden aan de autoriteiten bieden om handhavend op te treden.

Artikel 4 respectievelijk 84, eerste lid van de Staatsregeling van Curaçao bepalen dat de toelating en de uitzetting van vreemdelingen en het strafrecht bij landsverordening worden geregeld.

In artikel 2:154 van het Wetboek van strafrecht is een aantal gedragingen met betrekking tot mensensmokkel strafbaar gesteld. Het artikel stelt onder meer dat het strafbaar is een ander behulpzaam te zijn bij het zich verschaffen van toegang tot, doorreis door dan wel vertrek uit Curaçao of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen te verschaffen terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de aanwezigheid van die ander daar wederrechtelijk is.

In artikel 2:155, eerste lid, wordt strafbaar gesteld hij die krachtens overeenkomst of aanstelling iemand die zich wederrechtelijk toegang tot of verblijf in Curaçao heeft verschaft, arbeid doet verrichten, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die toegang of dat verblijf wederrechtelijk is. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat iemand die van dit feit een beroep of gewoonte maakt strafbaar is.

De regels met betrekking tot de toelating en uitzetting zijn vastgesteld in de LTU. De LTU regelt ondermeer het verlenen van vergunningen tot tijdelijk verblijf en tot verblijf in Curaçao.

Artikel 6 van de LTU bepaalt dat niemand in Curaçao mag worden toegelaten zonder vergunning tot tijdelijk verblijf of tot verblijf, behoudens de personen op wie de landsverordening niet van toepassing is (nvt-ers) en de personen die van rechtswege zijn toegelaten.

Artikel 22 legt de verplichting op de gezagvoerder om personen die hij heeft aangebracht en niet tot verblijf in Curaçao gerechtigd zijn, voor zijn rekening weder uit Curaçao te vervoeren of te doen vervoeren.

In artikel 22-A worden de bevoegdheden van de ambtenaren belast met het toezicht op de bepalingen van LTU opgesomd. Dit artikel bepaalt onder meer in het tweede lid, sub

a, b, c en d dat de ambtenaren belast met het toezicht, uitsluitend voor zover dat in het kader van de voorbereiding van de beslissing tot het verlenen van een vergunning noodzakelijk is, bevoegd zijn om:

- a. alle inlichtingen te vragen;
- b. inzage te verlangen van alle boeken, bescheiden en andere informatiedragers en daarvan afschrift te nemen;
- c. alle plaatsen, met uitzondering van woningen zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner, te betreden, vergezeld van door hen aangewezen personen;
- d. vaartuigen en voertuigen te doen stil houden en te onderzoeken.

Artikel 23, derde lid, van de LTU bepaalt dat hij die de krachtens LTU gegeven voorschriften en regelen overtreedt gestraft wordt met een geldboete van ten hoogste duizend gulden.

Op grond van de LTU zijn er nadere regels gesteld in het Tb. Artikel 2, eerste lid, van het Tb. bepaalt dat toeristen zonder vergunning tot tijdelijk verblijf Curaçao mogen binnenkomen en alhier gedurende een periode van maximaal dertig dagen kunnen verblijven. Voor toeristen die vóór binnenkomst in het bezit dienen te zijn van een visum geldt eveneens een periode van maximaal dertig dagen, tenzij hun visum is uitgegeven voor een kortere termijn.

Het derde lid van het eerdergenoemd artikel vermeldt dat toeristen onderworpen zijn aan de bepalingen die gelden voor personen, die tot tijdelijk verblijf zijn toegelaten. De voorwaarden om een vergunning tot tijdelijk verblijf te verkrijgen zijn in artikel 3, eerste lid, sub 1a, b, c en d van het Tb. opgesomd. Deze voorwaarden zijn:

- een bij ministeriële beschikking toegelaten reisdocument;
- een geldig visum, indien hij behoort tot de categorie van visumplichtige staatsburgers van bij landsbesluit daartoe bepaaldelijk aangewezen landen;
- een pokkenvaccinatiebewijs, niet ouder dan drie jaar of een geneeskundige verklaring dat vaccinatie om medische redenen niet kan geschieden, met vermelding van die redenen, indien betrokkene in de zin van de Internationale Gezondheidsregeling afkomstig is uit een met pokken besmet gebied;
- een retourpassagebiljet of een passagebiljet naar elders buiten Curaçao;
- de nodige documenten om naar het land van herkomst te kunnen terugkeren dan wel om naar elders te kunnen doorreizen (visa etc.);

Verder wordt in het eerste lid, sub 2 twee, drie en vier van het Tb. het volgende vereist:

- betrokkene moet over voldoende middelen van bestaan beschikken om gedurende zijn verblijf in Curaçao in zijn onderhoud te kunnen voorzien en zulks bij aankomst in Curaçao desgevraagd aantonen;
- betrokkene zal zich op verzoek van de ontschepingsambtenaar bij de Toelatingsorganisatie Curaçao melden, teneinde zo nodig een schriftelijk bewijs van de vergunning tot tijdelijk verblijf in ontvangst te nemen en/of schriftelijk te verklaren, dat de voorwaarden, waaronder hij in Curaçao mag verblijven, hem bekend zijn;
- betrokkene mag geen werk verrichten, zoeken of aannemen zonder uitdrukkelijke toestemming van de autoriteit, die de tijdelijke verblijfsvergunning heeft verleend;

Ingevolge artikel 2, vierde lid, van het Tb. kan aan toeristen die als ongewenst worden beschouwd, door of namens de Minister van Justitie, de binnenkomst worden geweigerd of een langer verblijf worden ontzegd.

Ingevolge artikel 20 van het Tb. mogen buiten de havens van Willemstad, Caracasbaai, Fuikbaai, Bullenbaai en Hato International Airport geen personen worden ontscheept.

Voorts schrijft het Tb. voor dat nadere regels kunnen worden vastgesteld bij ministeriële regelingen. Het betreft regelingen met betrekking tot reisdocumenten, visum, voldoende middelen van bestaan, het verrichten van arbeid, de waarborgsom en de 'embarcation disembarcation card' (ED-kaart).

Volgens artikel 2, eerste lid, van de Rijkswet Kustwacht is een Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het tweede lid van dat artikel stelt dat de Kustwacht onder meer belast is met toezichthoudende en opsporingstaken en het derde lid onder sub c bepaalt dat grensbewaking één van de toezichthoudende en opsporingstaken is van de Kustwacht.

Door de Landen Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor de BES (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) is op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen getroffen.

In de onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen zijn er regels gesteld onder andere ten aanzien van de volgende onderwerpen:

1. Verantwoordelijke autoriteit en contactpunten;
2. Afstemming en informatie-uitwisseling;
3. ICT-systemen;

4. Grenstoezicht;
5. Toelating;
6. Toezicht en terugkeer;
7. Kwaliteit en professionaliteit van ambtenaren in de vreemdelingenketen;
8. Bijstandverlening;
9. Aansturing, uitvoering, rapportage en monitoring.

Door de Landen Nederland, Curaçao en Sint Maarten is ook een onderlinge regeling getroffen met betrekking tot het grens- en vreemdelingentoezicht. Het betreft het 'Protocol Flexibele inzetbare pool Koninklijke Marechaussee (verder KMar). Daarin is bepaald dat vanuit de flexibele pool inzet geleverd kan worden op onder andere de taakvelden grenstoezicht en vreemdelingentoezicht. Het doel van de flexpool is het verlenen van ondersteuning door Nederland aan de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk via het ter beschikking stellen van rechercheurs en algemene opsporingsambtenaren van de KMar.

Respondenten menen dat de wetgeving voldoende is voor de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving.

## 2.2. Beleid

De HIG is het regulier beleid dat gehanteerd wordt in het kader van grensbewaking en handhaving van de LTU. De stroom van "illegale Venezolaanse migratie" noopt echter tot toepassing van een specifiek beleid om handhavend te kunnen optreden. De overheid streeft in dit kader om deze problematiek integraal aan te pakken, met participatie van zowel verschillende uitvoeringsorganisaties als externe entiteiten. De organisaties hebben onder meer gepland om de volgende activiteiten te ondernemen. Informatie met betrekking tot ongedocumenteerden moet worden verzameld, geanalyseerd en verdeeld. Er moet een team worden gevormd om op gestandaardiseerde wijze verklaringen af te nemen die van belang zijn voor de informatieverzameling. Tevens moet informatie worden uitgewisseld met de Venezolaanse autoriteiten om criminele organisaties die zich bezighouden met het smokkelen van personen aan te pakken. Er moeten gerichte acties met betrekking tot ongedocumenteerden worden uitgevoerd en het verwijderingstraject moet worden verbeterd. Ook moet de detentiecapaciteit toenemen en moeten ophoudcellen bij de luchthaven beschikbaar zijn. Verder moet een ontmoedigingscampagne worden gevoerd om ongedocumenteerden te weerhouden naar Curaçao te reizen en de Curaçaose bevolking moet voldoende geïnformeerd worden over de stappen die de overheid onderneemt. Justitie acht het essentieel dat alle betrokkenen op de hoogte zijn van de risico's en de consequenties van hun handelen en nalaten.

Het is van belang dat er grip is op de grenzen. De bedoeling van de justitiële organisaties is niet alleen brengzaken te onderzoeken maar ook om de achterliggende structuren inzichtelijk te maken en projectmatige onderzoeken te verrichten.

Respondenten zijn van oordeel dat het beleid zou moeten worden geactualiseerd om de controle te verbeteren en willekeur te voorkomen. Er is een concept-beleid dat tot wijziging van de HIG zou moeten leiden. Het doel van het concept-beleid is om de grenscontrole te verbeteren maar het was ten tijde van het onderzoek nog niet vastgesteld. Voornoemd concept-beleid bevat regels omtrent onder meer middelen van bestaan die volgens de betrokken ambtenaren de controle mogelijkheden zouden verbeteren. Een voorbeeld daarvan is om het stellen van voorwaarden aan acceptatie van de creditcard.

## 2.3. Organisatie

### 2.3.1. Samenwerking

Er is een Taskforce belast met de problematiek van ongedocumenteerden, waarbij de focus in het bijzonder is gericht op de Venezolaanse situatie. De Taskforce 'Ongedocumenteerden' wordt voorgezeten door de Minister President en de Minister van Justitie en is belast met het monitoren van onregelmatige situaties rondom de Venezolaanse migranten. De Taskforce wordt gevormd door diverse organisaties waaronder, het Openbaar Ministerie, het KPC, de douane, de Kustwacht, het ministerie van SOAW, Interpol en het ministerie van VVRP. Naast de (grote) Taskforce is een kleine Taskforce bestaande uit opsporingsorganisaties, die belast zijn met handhaving. De opsporingsorganisaties maken afspraken omtrent de gezamenlijke uitvoering van controles. Samen met het ministerie van SOAW wordt nagegaan in hoeverre degenen die illegaal in dienst nemen bestuursrechtelijk kunnen worden aangepakt.

Er zijn echter enkele aandachtspunten met betrekking tot het functioneren van de grote Task Force. De deelnemende organisaties zijn niet altijd betrokken bij het vaststellen van de agendapunten. De consequentie is dat agendapunten die van minder belang zijn voor een aantal organisaties worden besproken, waardoor de bijdragen van die organisaties bij die onderwerpen minimaal zijn. Als voorbeeld wordt genoemd de aspecten aangaande asielzoekers. Dit aspect is voor de opsporingsdiensten van minder belang. Aan de andere kant zijn de aspecten aangaande opsporing voor bijvoorbeeld de vertegenwoordigers van het ministerie van VVRP van minder belang. Verder blijkt dat er geen concrete doelstellingen en actiepunten zijn geformuleerd. Bovendien zijn de afzonderlijke organisaties belast met de uitvoering van de actiepunten zonder dat er sprake is van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de Taskforce-leden.

Aruba, Bonaire en Curaçao zouden tegelijkertijd op hetzelfde veiligheidsniveau dienen te komen om het waterbedeffect te voorkomen, aldus respondenten. Dit betekent dat de aanpak van de problematiek in alle drie eilanden effectief moet zijn. Ten tijde van het onderzoek waren er geen samenwerkingsafspraken tussen de drie eilanden met betrekking tot de aanpak van deze problematiek.

Via het ministerie van binnenlandse zaken zijn internationale contacten gelegd. De mogelijkheid wordt onderzocht om bilaterale afspraken te maken met Zuid-Amerikaanse landen die mogelijk een aantal asielzoekers kunnen overnemen. Verder heeft Curaçao gesprekken gevoerd met IOM (International Organization for Migration) over assistentie bij massamigratie en via de ambassade in Caracas overleg gepleegd met de Venezolaanse autoriteiten.

### **2.3.2. Informatiestroom**

Informatie wordt verzameld en veredeld door de info-units en Interpol. Er is een strategisch platform onder de naam Actie Center Ondermijning Criminaliteit (ACOC) opgericht. In deze taskforce zijn de verschillende diensten onder andere, het KPC, de douane en de Kustwacht vertegenwoordigd. De trekker hiervan is het ministerie van Justitie. Het doel van het platform is om alle informatie te delen en om het beleid ten aanzien van de administratie en registratie vast te stellen. Onder dit platform ACOC valt de Intelligence Center Curaçao (ICC) dat door het KPC wordt geleid. Hierin moeten de verschillende thema's worden behandeld. Het team is gestart met het thema vuurwapen. In de toekomst moeten ook andere thema's worden behandeld, onder meer mensenhandel en mensensmokkel.

Het delen van informatie loopt volgens respondenten stroef. Niet alle uitvoeringsorganisaties leveren voldoende informatie aan. Er wordt soms weinig of geen informatie geleverd. Daarnaast is er gebrek aan de randvoorwaarden zoals financiën en middelen om de informatiehuishouding verder gestalte te geven.

Om de informatiepositie te versterken is het noodzakelijk dat het onderzoek (verhoor) toegespitst wordt op de verkrijging van relevante informatie. De bedoeling van de organisaties is om gezamenlijk een verhoorplan (vragenlijst) vast te stellen. Vanwege de knelpunten worden deze verhoren niet conform een verhoorplan gehouden. Volgens de Kustwacht worden aangehouden ongedocumenteerden na een aanlanding alvorens overdracht aan het KPC, bevraagd. Bij ondervraging van ongedocumenteerden bij het KPC is inmiddels in principe een lid van de Kustwacht aanwezig.

Het zou ideaal zijn als er een informatiepoot in Venezuela was zodat smokkelaars (criminele organisaties) in beeld kunnen worden gebracht en de kans om de illegale

aanlandingen te intercepteren te vergroten. Volgens een aantal geïnterviewden is er intensieve communicatie tussen criminele groepen uit Curaçao en Venezuela. Deze respondenten geven ook aan dat er automatische vuurwapens worden binnengesmokkeld en dat er geen gebrek is aan munitie, dus een onderzoeksteam moet concrete informatie uit de twee groepen kunnen halen.

Bepaalde respondenten menen dat de focus niet op interceptie van de illegale migranten moet liggen, maar op het in kaart brengen van de criminele organisatie in Venezuela en Curaçao die zich schuldig maken aan mensensmokkel, drugs- en wapenhandel. Er zijn bepaalde potentiële informatiebronnen binnen de Venezolaanse gemeenschap beschikbaar, maar op dit moment zijn de contacten met de Venezolaanse justitiële autoriteiten voornamelijk afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen.

Via het Team Criminele Inlichtingen (verder TCI) wordt veel informatie verzameld. Er zijn korte lijnen tussen TCI en de handhavingsteams. Nu die teams dagelijks op straat zijn, wordt sneller follow up gegeven nadat informatie is verstrekt.

## 2.4. Middelen

### 2.4.1. Opsluitings- en opvangcapaciteit

Respondenten geven aan dat de opvangcapaciteit, de radar en de beperkte financiële middelen knelpunten vormen bij de aanpak van de illegale migratie.

Illegale vreemdelingen die ter verwijdering in bewaring zijn genomen worden in de vreemdelingenbarakken van SDK opgesloten. Er was een capaciteit van 36 bedden in de vreemdelingenbarakken. Op grond van aanbevelingen van het CPT zijner recreatiefaciliteiten gebouwd voor de vreemdelingen. Ten tijde van het onderzoek werden de ongedocumenteerden ook in deze recreatiefaciliteiten ondergebracht. Hierdoor is de facto de beschikbare faciliteit verdubbeld naar 72 bedden bij SDKK.

De politie beschikt slechts over een zeer beperkt aantal politiecellen, bestemd voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Bij de unit Vreemdelingen op Rio-Canario zijn enkele cellen beschikbaar waarin ongedocumenteerden voor korte duur (verhooruren) worden ingesloten. Wegens gebrek aan capaciteit wordt niet structureel handhavend opgetreden tegen ongedocumenteerden. Bij de luchthaven is er een ophoudcel beschikbaar om vreemdelingen op te houden. De benodigde capaciteit om ongedocumenteerden op te sluiten is onbekend, aangezien de omvang van de problematiek niet is vastgesteld. De overheid is voornemens ten einde de

opsluitingscapaciteit te vergroten het gebouw van het St. Thomascollege te verbouwen tot detentieplek en/of vluchtelingenopvangfaciliteit.

Er wordt gezocht naar alternatieven om de grenzen beter te controleren. Er wordt gedacht aan onder meer de inzet van technische middelen om het vorenstaande te realiseren. De respondenten menen dat de aanschaf van een moderne radar tot betere resultaten zal leiden. De huidige radar van de Kustwacht voldoet volgens diverse respondenten niet meer aan de verwachtingen. In de periode (10 jaar geleden) dat het systeem werd aangeschaft was er geen sprake van illegale migratie in de huidige omvang, aldus een respondent. De aanschaf van een nieuwe radar is zeer kostbaar. Er is een aanbestedingstraject voor de instandhouding van de walradarketen voor de benedenwindse eilanden gestart. Over vervanging van de walradarketen dient nog nadere besluitvorming plaats te vinden.

#### **2.4.2. Financiën**

Om de verwijderingen van illegale vreemdelingen toch uit te voeren wordt nagegaan of het ticket kan worden betaald door familieleden of via het consulaat. Indien het voorgaande niet mogelijk is, vindt betaling plaats door de overheid.

#### **2.5. Bestuursrechtelijke aanpak**

Handhaving van de openbare orde geschiedt niet structureel door het KPC vanwege onvoldoende personele en materiële capaciteit. Respondenten verwachten een verbetering indien de opvangfaciliteiten worden uitgebreid. Het voornemen bestaat bij het bestuur om meer opvangfaciliteiten beschikbaar te stellen, maar ten tijde van het onderzoek waren die nog niet beschikbaar. Daarnaast is het van belang voor een integrale aanpak dat ook andere ministeries actiever handhavend optreden bijvoorbeeld ten aanzien van de controle op de arbeidswetgeving, aldus diverse bevrageden. Respondenten hebben begrip voor de beperkingen van de andere ministeries maar zij zijn van mening dat zonder een integrale aanpak van de problematiek weinig resultaten zullen worden gerealiseerd. Er wordt thans nagegaan in hoeverre controle op de arbeidswetgeving kan worden aangescherpt. Het is de bedoeling van de betrokken organisaties om de illegale vreemdelingen met een hogere frequentie te verwijderen. Samen met het ministerie van SOAW wordt nagegaan in hoeverre degenen die de illegalen in dienst nemen bestuursrechtelijk kunnen worden aangepakt.

Er is een poortwacht project, welk project bedoeld is om de veiligheid op de luchthaven te verhogen. Zowel de overheidsinstanties als privaatrechtelijke rechtspersonen zijn daarbij betrokken, namelijk: KPC, Douane, ministerie van justitie, KMar en Curaçao Airport Partners (CAP). Dit project moet bijdragen aan de controle bij de zee- en landsgrenzen.



Uit het onderzoek van de Raad blijkt dat naast de illegale Venezolaanse migratie wegens de economische- politieke situatie in Venezuela de overheid zich ook bewust is van het risico voor de toename van het aantal Venezolanen dat asiel verzoekt. Tot nu toe hebben 94 Venezolanen zich geregistreerd als asielzoekers. Curaçao is echter niet aangesloten bij (asiel)verdragen met andere landen. Op grond van artikel 3 EVRM is Curaçao echter verplicht om voorzieningen te treffen in het geval sprake is van onder meer risico van martelingen. Op basis hiervan heeft Curaçao een (concept) asielprocedure opgesteld om aanmeldingen voor het verkrijgen van asiel te kunnen behandelen. Er is een werkgroep ingesteld die de verzoeken toetst en de minister hierover adviseert. In het geval de werkgroep van oordeel is dat de aanvrager in aanmerking komt voor asiel, geeft de werkgroep een positief advies aan de minister die vervolgens de UNHCR inschakelt. Deze organisatie moet dan zo spoedig mogelijk binnen één der lidstaten van het verdrag opvang voor de asielzoeker regelen. De aanvrager verkrijgt een legale verblijfsstatus in Curaçao in afwachting van de afronding van het proces bij UNHCR. De SOAW en andere uitvoeringsorganisaties moeten verder de humanitaire aspecten uitwerken zoals het regelen van: onderdak, werkgelegenheid en eventueel onderwijs voor de kinderen van de asielzoekers. De UNCHR wenst dat Curaçao een grotere rol hierin neemt. Het knelpunt is dat wegens onvoldoende financiën Curaçao daartoe niet in staat is.

Het OM heeft een onderzoek gedaan naar de situatie van de Venezolaanse trago-meisjes en op 14 augustus 2017 een rapport “Venezuelan trago-meisjes: Curaçao secret import” uitgebracht met het doel de modus operandi van de Venezolaanse trago-meisjes in kaart te brengen en justitie handvatten te bieden bij de bestrijding van voornamelijk seksuele uitbuiting van Venezolaanse vrouwen.<sup>3</sup>

Door het OM is een ontmoedigingsbeleid gevoerd om potentiële ongedocumenteerden te laten zien dat Curaçao, anders dan zij veronderstellen, niet zo aantrekkelijk is voor hen. Er is een website gemaakt onder de naam “Un sueño traicionero”<sup>4</sup>. Deze site is gemaakt met het doel om potentiële vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel te waarschuwen over de risico’s als werkgelegenheid aan hen in Curaçao wordt aangeboden. Als in het kustgebied van Venezuela en in de stad Caracas, bijvoorbeeld, het zoekwoord “trabajar en Curazao” (werken in Curaçao) wordt ingetikt, komt deze site in beeld. De site is per 9 januari 2018 ca. 9000 maal bezocht. Daarnaast is er ook een

---

<sup>3</sup> “Tragomeisje” (“Drinkgirl”) refers to foreign woman that enter the country, either illegally or as tourists, and end up as escorts, upselling alcoholic beverages (called “fichar, and/or prostituting themselves illegally in “snacks”private house, and/or hotels: rapport OM “Venezuela Tragomeisjes Curaçao Secret Import.

<sup>4</sup> [www.unsueñotraicionero.com](http://www.unsueñotraicionero.com)

pagina op de Facebook gelanceerd die 284.766 keer is bezocht. Volgens het OM zijn 99% van de bezoekers van de pagina vrouwen. Het OM stelt dat de Kustwacht minder vrouwen dan voorheen op de boten aantreft. Enkele respondenten stellen dat de uitvoering van het beleid voornamelijk preventief is en dat er weinig aandacht is voor repressie. Voornoemde respondenten zijn van mening dat, gezien de situatie in Venezuela, de trago-meisjes zich waarschijnlijk niet zullen laten overtuigen door een ontmoedigingsbeleid en dat de uitbuiters uit winstbejag niet zullen schromen om misbruik te maken van de omstandigheden. Deze respondenten menen dat het beleid meer repressief van aard moet zijn maar zij zijn zich bewust van de beperkte financiële en materiële middelen.

Verder is een media(trago)campagne (Trago no, smak amargo) gevoerd om snack-bezoekers bewust te maken van de deplorabele situatie waarin de dames veelal verkeren. Er wordt een alarmnummer ingevoerd waarbij gevallen van mogelijke mensenhandel kunnen worden gemeld. Voorts ligt het in de bedoeling om de illegale vreemdelingen met een hogere frequentie te verwijderen.

## 2.6. Strafrechtelijke aanpak

Venezolaanse migratie is voor het OM relevant voor zover er sprake is van strafbare feiten. In dit verband is het thema mensenhandel relevant aangezien er groeperingen zijn die met name de Venezolaanse dames uitbuiten. Daarnaast zijn er migranten uit Venezuela die betrokken zijn bij drugsimport en illegale wapentransport. Dit bleek nog waarbij vorig jaar na een achtervolging drie illegale migranten zijn omgekomen en drugs en diverse wapens zijn aangetroffen. De statistieken wijzen uit dat het aantal Venezolanen betrokken bij misdrijven (diefstal, drugshandel en bezit van vuurwapen) is verdubbeld in vergelijking tot de overige Latijns Amerikaanse migranten.

Uit interviews blijkt dat vooralsnog brengdelicten worden vervolgd en dat er geen sprake is van vervolging van haaldelicten voor wat betreft mensenhandel en mensensmokkel. Als reden wordt aangevoerd dat vervolging van haaldelicten afhankelijk is van de informatiepositie en dat de informatie vooralsnog onvoldoende is om haaldelicten te vervolgen. Er is een alarmnummer ingevoerd waarbij gevallen van mensenhandel kunnen worden gemeld. Respondenten beamen dat de aanpak van illegalen en wapen als prio's zijn gesteld en dat de noodzaak bestaat om dit soort zaken aan te pakken. Tevens wordt aangegeven dat het percentage van Venezolanen die worden vervolgd terzake wapen- en geweldsdelicten is verdubbeld in vergelijking tot personen met andere vreemde nationaliteiten.

## 2.7. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten ten aanzien van de bestuursrechtelijk- en strafrechtelijk aanpak beschreven.

### 2.7.1. Bestuursrechtelijke aanpak

Zoals onder paragraaf 2.2.2. wordt vermeld is in dit kader een aantal voorzieningen getroffen teneinde ongewenste Venezolaanse migratie te voorkomen. Een voorbeeld daarvan is een ontmoedigingscampagne. Er zijn geen statistieken beschikbaar om het resultaat te kunnen meten.

Er wordt handhavend opgetreden in de territoriale wateren en op de luchthaven en zeehavens. De Kustwacht controleert op zee en het KPC op de luchthaven en zeehavens. Deze reguliere controles worden ingevolge de landsverordening toelating en uitzetting uitgevoerd. Het KPC is belast met de weigering van toegang bij de luchthaven en zeehavens en verwijdering van illegale vreemdelingen uit Curaçao.

De Raad heeft een overzicht van Venezolanen aan wie de toegang is geweigerd en een overzicht van verwijderde Venezolanen van het KPC ontvangen. Het overzicht geweigerde Venezolanen vermeldt het aantal Venezolanen dat over de jaren 2015 en, 2016 zijn geweigerd en het aantal dat in 2017 in de periode maart tot en met april de toegang tot Curaçao is geweigerd. Het overzicht verwijderingen bevat het aantal Venezolanen dat over de jaren 2013 tot en met 2017 uit Curaçao zijn verwijderd. De overzichten bevatten geen informatie over het aantal toegelaten Venezolanen.

Hieronder volgen deze overzichten:

#### OVERZICHT KPC GEWEIGERDE VENEZOLANEN

Jaar	Mannen	Vrouwen	Totaal
2015	399	517	<b>916</b>
2016	663	1270	<b>1933</b>
2017 (van maart tot en met april)	71	107	<b>178</b>

#### OVERZICHT KPC VERWIJDERINGEN

Nationaliteiten	2013	2014	2015	2016	2017
Colombiaanse	82	83	75	114	50
Dominicaanse	115	112	76	46	52
Haitiaanse	94	47	40	16	14
Jamaicaanse	284	250	201	147	71
Venezolaanse	61	124	246	539	1203

Verder heeft de Raad overzichten van de onderschepte aanlandingen door de Kustwacht in 2016 en 2017 ontvangen. Hieronder volgen de overzichten van de door de Kustwacht onderschepte aanlandingen van Venezolanen.

#### OVERZICHT VENEZOLAANSE ONDERSCHEPTE AANLANDINGEN 2016

Maanden	Mannen	Vrouwen	Bijzonderheden
Juni	9	2	1 met criminele antecedent
Augustus	25	1	Een aantal met criminele antecedent. Munitie aangetroffen
Oktober	18	3	1 met Criminele antecedenten. Vuurwapen aangetroffen
Groot totaal	<b>52</b>	<b>6</b>	

#### OVERZICHT VENEZOLAANSE ONDERSCHEPTE AANLANDINGEN 2017 TOT EN MET AUGUSTUS

Maanden	Mannen	Vrouwen	Bijzonderheden
Januari	23	3	Criminele antecedenten bij een aantal
Februari	26	2	Vuurwapen; criminele antecedenten
Maart	16	1	Antecedenten
April	1	5	
Mei	50	28	Criminele antecedenten
Juni	8	1	
Juli	34	18	
Augustus	3	3	
Groot totaal	<b>161</b>	<b>61</b>	

### 2.7.2. Strafrechtelijke aanpak

Hieronder volgt een overzicht van de strafrechtelijke resultaten. Hieruit blijkt dat het OM in 2015, 2016 en 2017 respectievelijk vier, twee en 14 zaken van mensensmokkel heeft behandeld. Van de behandelde zaken in 2015 is er één geseponeerd en hebben drie tot een dagvaarding geleid. In beide zaken uit 2016 zijn dagvaardingen uitgereikt. Van de veertien zaken in 2017 zijn er in negen zaken dagvaardingen uitgebracht en in vijf zaken zijn er nog geen afdoeningsbesluiten genomen.

#### OVERZICHT STRAFRECHTELIJKE ZAKEN

Aantal zaken per jaar

Jaartal	2015	2016	2017
Mensensmokkelzaken	4	2	14

### Afdoeningsmodaliteit

Jaartal	2015	2016	2017
Dagvaarding	3	2	9
Sepot	1	0	0
Openstaand	0	0	5

3

## 3. Analyse

### 3.1. Wettelijk kader

Respondenten hebben tijdens het onderzoek aangegeven dat de wetgeving voldoende handvatten biedt en geen knelpunt vormt voor de aanpak van de illegale Venezolaanse migratie. De Raad onderschrijft dit standpunt aangezien onder meer het Wetboek van Strafrecht strafbaar stelt het behulpzaam zijn van een ander bij het zich verschaffen van toegang in Curaçao. De Raad acht ook positief het feit dat het Wetboek van Strafrecht het verschaffen van werkgelegenheid aan iemand die zich wederrechtelijk toegang heeft verschaft in Curaçao of wederrechtelijk in Curaçao verblijft strafbaar stelt.

De LTU en het Tb. bieden volgens de Raad eveneens voldoende handvatten. De autoriteiten hebben bijvoorbeeld de bevoegdheid om de transportkosten van personen die niet tot verblijf in Curaçao gerechtigd zijn op de gezagvoerder te verhalen. Naar het oordeel van de Raad moet worden onderzocht of de kosten kunnen worden verhaald, voornamelijk, ten aanzien van de illegale aanlandingen. Immers worden bij illegale aanlandingen vaartuigen ingezet die eventueel te gelde kunnen worden gemaakt. Een andere mogelijkheid die verder onderzocht moet worden is of er stringentere voorwaarden kunnen worden gesteld aan het vereiste van middelen van bestaan. De Raad is tevens van oordeel dat de onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen een belangrijk instrument is om een vergelijkbaar veiligheidsniveau tussen de landen te realiseren en daarmee het waterbedeffect te voorkomen.<sup>5</sup>

### 3.2. Beleid

De Raad acht positief het feit dat de overheid een beleid heeft opgesteld om de problematiek van illegale Venezolaanse migratie aan te pakken en daarbij randvoorwaarden heeft gesteld zoals onder meer het uitgangspunt dat de problematiek integraal moet worden aangepakt. De Raad is van oordeel dat de uitvoering van de randvoorwaarden essentieel is om de problematiek effectief aan te pakken. De Raad is tevens van oordeel dat het traject ter aanpassing van de HIG moet worden afgerond.

### 3.3. Organisatie

#### 3.3.1. Samenwerking

---

<sup>5</sup> In het onderzoek Grenscontrole dat in het najaar 2018 wordt gehouden buigt de Raad zich over de vraag in hoeverre de mogelijkheden in de wet- en regelgeving optimaal worden benut.

De Raad acht positief dat er voorzieningen zijn getroffen om samen te werken aan de problematiek “illegale Venezolaanse migratie”. De Raad is van oordeel dat de samenwerking tussen de betrokken organisaties dient te worden verbeterd. Deze problematiek kan slechts succesvol worden aangepakt indien alle organisaties zich committeren aan de aanpak van de illegale Venezolaanse migratie. Het uitgangspunt dat elke organisatie in de Taskforce slechts voor zijn afzonderlijk taakgebied verantwoordelijk is moet worden verlaten en moeten de organisaties de problematiek gezamenlijk aanpakken. De Raad is van oordeel dat de complexiteit en het ministerie-overstijgende karakter van de problematiek ertoe nopen dat van overheidswege de integrale aanpak wordt gewaarborgd. De instelling van de Task Force acht de Raad positief maar hij is wel van oordeel dat de centrale aansturing moet worden geïntensiveerd. De Raad moedigt het bestuur aan om de centrale aansturing zoveel mogelijk te waarborgen.

Van groot belang is dat de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk op hetzelfde veiligheidsniveau geraken. De Raad is van oordeel dat de samenwerking tussen de landen moet worden geïntensiveerd.

### **3.2.2. Informatiestroom**

De Raad ziet dat de organisaties samenwerken op het gebied van informatie-uitwisseling maar dat de informatiedeling nog stroef verloopt. De Raad acht de overleggen tussen de partners in de opsporing om de informatiebehoefte van de organisaties vast te stellen een stap in de goede richting. Deze bijeenkomsten moeten leiden tot kwaliteitsverbetering en duidelijkheid omtrent wederzijdse verwachtingen. De Raad is van oordeel dat de nodige inspanningen moeten worden gedaan om de Informatiehuishouding verder uit te bouwen.

De Raad acht het van essentieel belang dat een informatiepoort in Venezuela beschikbaar is maar is zich bewust van de beperkingen. De Raad juicht de inspanningen die Justitie doet om toch contacten te onderhouden toe. De Raad is van oordeel dat deze inspanningen zoveel mogelijk moeten worden geïntensiveerd.

## **3.4. Middelen**

### **3.4.1. Opsluiting-en opvangcapaciteit**

De Raad is van oordeel dat de opsluitingscapaciteit op korte termijn moet worden vergroot. Zonder gerichte acties kan de problematiek niet succesvol worden aangepakt. De aanpak kan alleen maar succesvol zijn als er aanvaardbare minimum cellencapaciteit beschikbaar is, gecombineerd met een effectief verwijderingsbeleid en tijdige identificatie van mensensmokkelaars en criminele groeperingen.



De Raad is van oordeel dat de mogelijkheid om een nieuwe radar aan te schaffen moet worden onderzocht. Immers een nieuwe radar zou kunnen voorkomen dat bootjes onopgemerkt binnenvaren.

### **3.4.2. Financiën**

De Raad acht positief het feit dat de familieleden van de vreemdelingen en het consulaat worden benaderd om de overtochtkosten voor de verwijdering te dekken. Naar het oordeel van de Raad zou dit de last op het beschikbare budget kunnen verlichten. Tevens meent de Raad dat de mogelijkheid moet worden onderzocht om de kosten te verhalen op bijvoorbeeld de mensensmokkelaars of de gezagvoerder van de vaartuigen die de ongedocumenteerden hebben getransporteerd.

### **3.5. Bestuursrechtelijke aanpak**

De bestuursrechtelijke aanpak is ministerie-overstijgend. Voor een effectieve bestuursrechtelijke aanpak is vereist dat alle betrokken instanties belast met de bestuursrechtelijke handhaving samenwerken en hun bestuursrechtelijke bevoegdheden zo optimaal mogelijk inzetten. De Task Force zou naar het oordeel van de Raad de integrale aanpak kunnen bevorderen. De Raad is van oordeel dat proactieve handhaving van openbare orde moet worden verbeterd.

Bijzondere aandacht verdient naar het oordeel van de Raad het fenomeen waarbij illegalen door werkgevers in dienst worden genomen. De Raad spreekt de hoop uit dat op korte termijn concrete afspraken met het ministerie van SOAW kunnen worden gemaakt om hiertegen op te treden.

### **3.5. Strafrechtelijke aanpak**

De Raad is van oordeel dat de ernst, de omvang en de complexiteit van de problematiek met zich meebrengen dat deze problematiek ook projectmatig moet worden aangepakt. Het uitblijven van dit soort onderzoeken kan tot gevolg hebben dat crimineel gedrag ten aanzien van dit thema toeneemt en verhardt.

De Raad heeft begrip voor de stelling van enkele respondenten in de justitiële keten dat naast het preventieve ontmoedigingsbeleid van de justitiële keten vooral moet worden geïnvesteerd in projectmatige onderzoeken, aangezien de situatie in Venezuela tot gevolg zou kunnen hebben dat de trago-meisjes zich niet zullen laten overtuigen door een ontmoedigingsbeleid en daarnaast zullen de uitbuiters uit winstbejag niet schromen om misbruik te maken van de omstandigheden. In de praktijk blijkt dat de aanpak van

deze problematiek meer gericht is op de preventie en de beperking van risico's van mensenhandel.

## **3.6. Resultaten**

### **3.6.1. Bestuursrechtelijke aanpak**

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het effect van het ontmoedigingsbeleid. De Raad kan derhalve dit aspect niet beoordelen.

De Raad constateert dat er een substantiële toename is van Venezolanen die de toegang is geweigerd. Daarnaast zijn er meer aanlandingen onderschept. Vergeleken met het jaar 2015 is in het jaar 2016 meer dan twee keer zoveel Venezolanen de binnenkomst bij de luchthaven geweigerd. Ook het aantal onderschepte aanlandingen via water van Venezolanen is drastisch toegenomen. Naar het oordeel van de Raad duiden deze ontwikkelingen erop dat het aantal illegaal verblijvende Venezolaanse personen op het grondgebied van Curaçao naar alle waarschijnlijkheid is toegenomen. Ook acht de Raad de verwachting gerechtvaardigd dat het aantal trago-meisjes en het daarmee inherente risico van mensenhandel en het risico op wapen- en drugsimport zijn toegenomen.

De veronderstelde toename van het aantal verwijderde Venezolanen geeft aan dat het van groot belang is om het verwijderingsbeleid te intensiveren en proactief handhavend op te treden. Door de ogen te sluiten voor de omvang van de problematiek wordt deze niet opgelost.

De statistieken wijzen uit dat het aantal verwijderde Venezolanen de laatste jaren drastisch is toegenomen. In 2013 waren er 61 Venezolanen verwijderd. Vanaf 2014 tot en met 2017 is dit aantal jaarlijks min of meer verdubbeld. De Raad is derhalve van oordeel dat proactief structurele handhaving noodzakelijk is en dat daarbij meetbare prestatie indicatoren moeten worden vastgesteld zodat het resultaat kan worden geëvalueerd.

### **3.6.2. Strafrechtelijke aanpak**

De Raad constateert dat binnen twee jaar, vanaf 2015, meer dan drie keer zoveel zaken van mensensmokkel zijn behandeld. De Raad constateert ook dat de criminele samenwerkingsverbanden nog niet worden aangepakt. De Raad is van oordeel dat de ernst van de problematiek vergt dat deze structureel en projectmatig wordt aangepakt waarbij meetbare prestatie indicatoren worden vastgesteld zodat het resultaat kan worden geëvalueerd.

4

## 4. Aanbevelingen

De Raad doet in het kader van zijn bevindingen de volgende aanbevelingen.

### **Aan de minister**

1. maak op korte termijn afspraken op ministerieel niveau ter bevordering van de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties;
2. actualiseer op korte termijn het beleid;
3. zorg op korte termijn voor voldoende opsluiting- en opvangcapaciteit;
4. stel de nodige financiële en materiële middelen beschikbaar om de informatiehuishouding verder uit te bouwen;

### **Ten aanzien van het KPC**

5. draag zorg op korte termijn om structureel handhavend op te treden, betrek daarbij de uitvoeringsorganisaties en besteed aandacht aan bestrijding van illegale arbeid;

### **Ten aanzien van de Kustwacht**

6. verken op middellange termijn de mogelijkheid tot aanschaf van een nieuwe radar;

### **Ten aanzien van het OM**

7. draag zorg om op korte termijn projectmatige onderzoeken te verrichten.