



Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten

Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Augustus 2016

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen	5
Voorwoord	7
Samenvatting en aanbevelingen	9
Samenvatting	9
Aanbevelingen	10
Summary and recommendations	11
Summary	11
Recommendations	12
1 Inleiding	15
1.1 Inleiding en aanleiding	15
1.2 Doelstelling	15
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	15
1.4 Onderzoeksaanpak en -methode	15
1.5 Afbakening	16
1.6 Leeswijzer	17
2 Onderzoeksthema en wettelijk kader	19
2.1 Het onderzoeksthema en -belang	19
2.2 Wettelijk kader	20
2.2.1 Regelgeving Sint Maarten	20
2.2.2 Verdragen	22
2.3 Recente Jurisprudentie	24
2.4 Beleid	25
2.5 Koninkrijk der Nederlanden: "Memorandum of Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel"	26
2.6 TiP-rapportages	27
2.7 Regelgeving in ontwerp: Ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de vergunningverlening aan seksbedrijven	30
3 Uitvoering beleid en handhaving wettelijke bepalingen	33
3.1 Algemeen	33
3.2 Aanvraagproces tewerkstellingsvergunning, visum, verblijfsvergunning	34
3.2.1 Tewerkstellingsvergunning	34
3.2.2 Visum	35
3.2.3 Verblijfsvergunning	35
3.3 Bestuurlijke handhaving	35
3.4 Strafrechtelijke handhaving	36
3.5 Overige Taken en Verantwoordelijken	39
3.6 Voorzieningen	40
3.7 Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten	41
3.8 Algemene opmerkingen	41
3.9 Nieuw beleid	42

3.9.1	Algemeen	42
3.9.2	Notitie nieuw beleid	43
3.9.3	Ontwerplandsverordening en Memorie van Toelichting	44
3.10	Stand van zaken juni 2016	44
4	Analyse en conclusies	47
4.2	Analyse & conclusies	47
4.2.1	Beleid algemeen	47
4.2.2	Handhaving beleid	47
4.2.3	Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving	49
4.2.4	Voorzieningen	49
4.3	Slotconclusie	50
	Aanbevelingen	51

Lijst met gebruikte afkortingen

Afktorting	Betekenis
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
OM	Openbaar Ministerie
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WvSr	Wetboek van Strafrecht
HR	Hoge Raad der Nederlanden
VSA	Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid
MoU	Memorandum of Understanding
TiP-report	Trafficking in Persons rapportage
SZV	Sociale Ziektekosten Verzekering
IGD	Immigratie en Grensbewakingsdienst
NRB	National Reporting Bureau on Human Trafficking
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
LAV	Landsverordening Arbeid Vreemdelingen

Voorwoord

In zijn jaarplan 2016 heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2016 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft de handhaving van het prostitutiebeleid op Sint Maarten, waarmee het bestaan van bordelen gedoogd wordt (werd). Uit eerdere onderzoeken alsmede de Criminaliteitsbeeldanalyse 2011 worden de zware delicten van mensenhandel en uitbuiting alsmede gedwongen prostitutie in verband gebracht met gedoogde en 'illegale' bordelen. In het nieuwe Wetboek van Strafrecht is een vorm van regulering opgenomen. Ten tijde van het onderzoek waren er daarvoor nog geen uitvoeringsbepalingen. De huidige stand van zaken (juni 2016) is derhalve dat het gedoogbeleid nog steeds het uitgangspunt is.

Ten tijde van het onderzoek is het animeerbeleid breed in de aandacht. De gelijktijdigheid van dit rapport en de bestuurlijke en publieke discussie is een toevallige samenloop (het jaarplan is reeds in september 2015 opgesteld). Evengoed hoopt de Raad dat de bevindingen en conclusies uit dit onderzoek kunnen bijdragen aan de totstandkoming en handhaving van een nieuw beleid.

Net als bij eerdere onderzoeken van de Raad het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad dankt de personen die zijn benaderd zeer hartelijk voor hun medewerking.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

mr. Th.P.L. Bot, voorzitter
mr. F.E. Richards
mr. G.H.E. Camelia

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden). De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2016 vastgelegd welke onderzoeken aan bod komen. Eén van deze onderwerpen heeft betrekking op de handhaving van het prostitutiebeleid en aan prostitutie gerelateerde misdrijven in Sint Maarten.

Probleemstelling

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de handhaving op het prostitutiebeleid en de aanpak van aan prostitutie gerelateerde misdrijven in Sint Maarten vormgegeven?

Gedoogbeleid

In Sint Maarten is prostitutie op zichzelf niet strafbaar. Het 'aanzetten tot prostitutie' is wel strafbaar. Prostitutie wordt tevens vaak in verband gebracht met mensen-(vrouwen) handel en met het verrichten van seksuele handelingen onder (enige vorm van) dwang of afhankelijkheid (uitbuiting), feiten die strafbaar zijn gesteld (zie ook CBA 2011). Sinds 2003 tot heden is het 'Beleid tot regulering van seksbedrijven en stripclubs op Sint Maarten' van kracht. Het beleid betreft een zogeheten 'gedoogbeleid', waarin de voorwaarden worden geschetst onder welke de aanwezigheid van seksbedrijven waar prostitutie wordt gefaciliteerd en geëxploiteerd, strafrechtelijk wordt gedoogd. De Raad concludeert dat het vigerende (oude) beleid algemeen van aard, gedateerd en niet alomvattend is ten aanzien van de handhaving. Er werd met een andere bril naar het fenomeen gekeken, niet alleen op Sint Maarten. Inmiddels lijkt de visie, met name op het gebied van handhaving wel veranderd.

Sinds 2013 wordt er vanuit de overheid gewerkt aan een nieuw beleid. Daarvoor is een interdepartementale werkgroep in het leven geroepen, anticiperend op de inwerkingtreding van artikel 2:212 het nieuwe Wetboek van Strafrecht. Er is anno 2016 nog geen nieuw vastgesteld beleid.

Handhaving

Uit het onderzoek van de Raad komt naar voren dat de handhaving van het prostitutiebeleid in de praktijk voornamelijk is gebaseerd op de bestuurlijke handhaving van de diverse departementale taakgebieden Immigratie, Arbeid, Volksgezondheid, Economische Zaken, VROMI, SZV, Belasting en Douane. De politie is vrijwel niet betrokken bij de bestuurlijke handhaving van het beleid, omdat de clubs vaak op voorhand al op de hoogte van de controle zijn. Het OM houdt zich geheel buiten de controles.

Strafrechtelijke handhaving is in eerste instantie gericht tegen de ernstige misdrijven mensenhandel en uitbuiting. Het gedoogbeleid decriminaliseert het bordeelverbod immers, en de strafrechtelijke handhaving is derhalve niet gericht op de aanwezigheid van een seksclub of bordeel, maar op (mogelijke) misstanden. De Raad concludeert dat er met de instelling van een team bestrijding mensenhandel bij de politie en het OM, een belangrijke stap is gezet in de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting. Niet in de laatste plaats is dat van groot belang voor de handhaving van een prostitutiebeleid. Met de veroordeling van daders en de vervolging van meerdere verdachten inzake mensenhandel en omkoping, krijgt de strafrechtelijke handhaving ruime aandacht.

Voor wat betreft aspecten met betrekking tot uitbuiting en mensenhandel concludeert de Raad dat de bestuurlijke handhaving van het beleid niet gericht op alle doelstellingen ervan, geschiedt. Het voorgaande brengt risico's met zich mee. De Raad acht het van belang dat een beleid in zijn geheel wordt gehandhaafd, en niet slechts ten

dele afhankelijk is, van wat er uit opportuniteit te handhaven is. Een consequente handhaving dient gepaard te gaan met verantwoordelijkheid voor het geheel van het gesloten stelsel in het beleid en wetgeving.

Voorts is er op Sint Maarten geen specifieke opvang geregeld voor de slachtoffers van mensenhandel en -smokkel. In de praktijk zorgt dat voor problemen. Gedurende een opsporingsonderzoek naar vermeende vrouwenhandel en uitbuiting in de prostitutie ontstond er een acuut probleem toen er geen voldoende veilige (anonieme) verblijfplaats voor de vermeende slachtoffers te vinden was.

Ketensamenwerking

De Raad constateerde dat er geen samenwerking is georganiseerd tussen de bestuurlijke en/of strafrechtelijke kant van de handhaving. Binnen het multi-disciplinair inspectieteam worden er wel controles in gezamenlijkheid uitgevoerd, echter er is niet sprake van een 'ketensamenwerking' waarbij resultaten worden gedeeld of gekoppeld. Datzelfde geldt voor de strafrechtelijke kant. De bestuurlijke handhaving geschiedt derhalve strikt gescheiden, zowel binnen het multi-disciplinaire team als van de strafrechtelijke handhaving.

Aan de andere kant, gaat de politie noch het OM mee met de inspectiedienst controles. Het feit dat meerdere respondenten aangeven, dat het daarbij meegaan niet zinvol is, omdat de clubs altijd al op de hoogte zijn, wanneer zij gecontroleerd gaan worden, is volgens de Raad zorgelijk. De politie en het OM worden daardoor feitelijk belemmerd in de handhaving. Voor een goede en doeltreffende handhaving moet men van elkaar op aan kunnen. De rechtshandhaving is hier in het geding.

Evenwel zijn meerdere respondenten wel van mening dat een integrale aanpak en handhaving nodig is.

De Raad is van oordeel dat het goed kunnen handhaven van een dergelijk beleid, een goed contact tussen beleidsmaker, handhaver en de prostituees vereist. Waar het om het voorkomen van uitbuiting gaat, zijn zij immers de potentiële slachtoffers. De vraag rijst daarom of de prostituee als belanghebbende niet meer betrokken zou moeten zijn bij het beleid en het handhavingsproces.

Het MoU van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel legt aan het land Sint Maarten een aantal verplichtingen op, waaronder de implementatie van de internationale verdragen. Het MoU wijst ook op het belang van ketensamenwerking. Naar het oordeel van de Raad zijn daar structurele verbeteringen mogelijk in Sint Maarten.

Voor wat betreft de nieuwe ontwerpregelgeving en de vigerende wetgeving uit het Wetboek van Strafrecht, wijst de Raad erop dat die laatste in elk geval niet wordt gehandhaafd. Met het oog op het belang daarvan, verdient het aanbeveling om zo spoedig mogelijk een sluitend stelsel voor handhaving beschikbaar te hebben.

Aanbevelingen

Aan de minister van Justitie:

1. Draag zorg voor een gesloten stelsel van wet- en regelgeving ten behoeve van de rechtshandhaving.
2. Evalueer het beleid en de handhaving ervan, waar mogelijk in samenwerking met de andere betreffend bevoegde ministers. Doe suggesties voor aanpassingen, waar dat nodig of wenselijk is. Betrek daarbij alle relevante belangen.
3. Bevorder ketensamenwerking en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het beleid.
4. Draag zorg voor effectieve controles en handhaaf de wetgeving en andere opgelegde regels strikt. Voorzie daarvoor mede in opleidingen voor inspecterend personeel voor het herkennen van misstanden.
5. Draag zorg voor een goede terugkoppeling en informatiedeling tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.
6. Draag zorg voor adequate voorzieningen voor opvang van slachtoffers van mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie.

Summary and recommendations

Summary

Introduction

The Law Enforcement Council (the Council) is charged with the general inspection of the organizations within the judicial system in Curaçao, Sint Maarten and the Netherlands in respect of the public entities Bonaire, St. Eustatius and Saba (the BES islands). In its annual plan for 2016 the Council determined the subjects to be inspected. One of these topics concerns the enforcement of prostitution policy and prostitution-related crimes in Sint Maarten.

Thesis

The central question in this research is:

To what extent is the maintenance designed in prostitution policy and approach to prostitution-related offenses in Sint Maarten?

Policy (Tolerance-policy)

Prostitution in itself is not a criminal offense in Sint Maarten. The 'enticement / incitement to prostitution' is punishable. Prostitution is also often associated with human (women) trading and carry out sexual acts under (any form of) coercion or dependence (exploitation), all offences that are punishable by law (see CBA 2011). Since 2003 the 'Policy regulating sex businesses and strip clubs on Sint Maarten' is in effect. The policy involves a so-called 'tolerance', in which the conditions outlined below which the presence of establishments where prostitution is facilitated and exploited, is not prosecuted. The Council concludes that the current (old) policy is general in nature, and is not comprehensive with respect to enforcement. It was based on a different perspective to the phenomenon, which was not only the case in Sint Maarten. Meanwhile, the vision appears to have changed in the area of enforcement.

Since 2013 government is working on a new policy through an interdepartmental working group set up in anticipation of the entry into force of Article 2: 212, the new Penal Code. No new policy was set in 2016.

Enforcement

The investigation by the Council shows that the enforcement of the prostitution policy in practice is mainly based on the administrative side enforcement by the various departmental working areas of Immigration, Labor, Health, Economy, Vromi, SZV, Taxation and Customs. Police are practically not involved in that side of enforcement of the policy, because clubs often are aware of an inspection in advance. The prosecution maintains entirely outside the controls.

Criminal enforcement is primarily directed against the serious crimes of human trafficking and exploitation. The tolerance policy decriminalizes the prohibition on brothels by tolerating the enticement in those locations. The criminal law is therefore not enforced on the presence of a sex club or brothel, but on (possible) abuses.

The Council concludes that with the establishment of a team to combat human trafficking within the police and the public prosecution, an important step has made into combatting human trafficking and exploitation. Not in the least that is of great importance for maintaining and enforcing a prostitution policy. With the conviction of perpetrators and the prosecution of several suspects on human trafficking and corruption, criminal enforcement gets the attention.

There is no specific shelter in Sint Maarten for the victims of human trafficking. This results in practical problems. During an investigation into alleged trafficking and exploitation in prostitution, an acute problem arose when there was no shelter to be found sufficiently safe for (anonymous) residence of the alleged victims.

Regarding issues related to exploitation and trafficking, the Council concludes that not directed the administrative enforcement of the policy, in all its objectives, happens. The above brings risks with it. The Council considers it important that a policy will be maintained in its entirety and does not depend only in part, of what is to enforce

opportunity is. Consistent enforcement must be accompanied with responsibility for the whole of the closed system in policy and legislation. A working chain is indispensable.

Chain

The Council noted that there is no organized cooperation between the administrative and / or criminal side of enforcement. Within the multi-disciplinary inspection team inspections are carried out jointly, but there is no question of a 'chain' in which results are shared or linked. The same applies to the criminal side. Administrative enforcement remains strictly separated, both within the multi-disciplinary team as in conjunctions with the criminal enforcement.

On another note, neither the police nor the public prosecutor works alongside with the inspections. The fact that several respondents indicate that accompanying would be senseless, because the clubs are aware in advance when they are going to be inspected, the Council considers as worrisome. The police and the public prosecutor are thus actually hindered in law enforcement. For proper and effective enforcement parties must be able to rely on each other. Law enforcement is exposed here.

However, respondents are of the opinion that there is a need for a comprehensive approach and enforcement.

The Council considers that in order to maintain a policy as such, a good contact between policy makers, enforcement and sex workers is required. When it comes to preventing exploitation, sex workers are the potential victims. The question arises whether the sex workers as a stake holding party should not be involved in the policy and enforcement process.

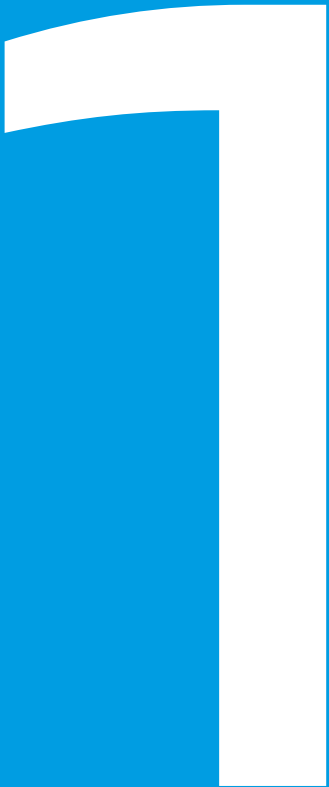
The MoU on cooperation in preventing and combating human trafficking and -smuggling imposes a number of obligations to the country Sint Maarten, including the implementation of international treaties. The MoU also highlights the importance of a working chain. In the opinion of the Council structural improvements in Sint Maarten are still needed.

Regarding the new draft regulations and legislation in the Criminal Code, the Council points out that the latter is not maintained. In the view of its importance, it is recommended to urgently have a complete overall system for enforcement in place.

Recommendations

The Minister of Justice:

1. Provide a complete overall system of laws and regulations for the purpose of law enforcement.
2. Evaluate the policy and its enforcement, where possible in cooperation with the other ministers concerned. Provide suggestions for adjustments where necessary or desirable. Involve all relevant interests.
3. Promote working chain collaboration and joint responsibility for the objectives of the policy.
4. Prescribe effective controls and enforce the laws and other rules imposed strictly. Provide training for inspecting personnel to recognize abuses.
5. Take care of good feedback and sharing of information between the administrative and criminal enforcement.
6. Take care of adequate facilities for the care of victims of trafficking, exploitation and forced prostitution.



Inleiding

1.1 Inleiding en aanleiding

Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden). De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2016 vastgelegd welke onderzoeken aan bod komen. Eén van deze onderwerpen heeft betrekking op de handhaving van het prostitutiebeleid en aan prostitutie gerelateerde misdrijven in Sint Maarten.

Aanleiding

Prostitutie wordt vaak in verband gebracht met misstanden en verschillende vormen van criminaliteit, zoals gedwongen prostitutie, mensenhandel en uitbuiting. Een goed handhavingsmechanisme ter voorkoming of bestrijding daarvan is derhalve van belang. Gegeven de strafrechtelijke bepalingen, het (gedogend) prostitutiebeleid, de aanwezigheid van meerdere dansclubs en bordelen op Sint Maarten en de risico's op misdrijven gerelateerd aan de prostitutie, acht de Raad het raadzaam een onderzoek te verrichten naar het prostitutiebeleid, in het bijzonder de handhaving daarvan en de aanpak van daaraan gerelateerde misdrijven.

1.2 Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Raad inzichtelijk maken in in hoeverre het prostitutiebeleid in Sint Maarten is geregeld en wordt gehandhaafd en in hoeverre de aanpak van aan prostitutie gerelateerde misdrijven plaatsvindt. De Raad doet dit door zowel de praktijk als de geldende wet- en regelgeving en het beleid te bekijken, alsmede de plannen die momenteel worden ingegeven door een voorgenomen beleidswijziging. Als daartoe aanleiding is, zal de Raad aan de hand van de bevindingen aanbevelingen doen teneinde een bijdrage te leveren aan de verbetering de handhaving binnen dat kader.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de handhaving op het prostitutiebeleid en de aanpak van aan prostitutie gerelateerde misdrijven in Sint Maarten vormgegeven?

De bij de centrale vraag behorende deelvragen zijn:

1. In hoeverre is de handhaving op het prostitutiebeleid in Sint Maarten vormgegeven?
2. In hoeverre is de aanpak van de aan prostitutie gerelateerde misdrijven in Sint Maarten vormgegeven?

1.4 Onderzoeksaanpak en -methode

A. Reikwijdte van het onderzoek

De Raad zal zowel de handhaving het vigerende gedoogbeleid en voorzover mogelijk het toekomstige beleid onderzoeken en daarnaast de handhaving op misdrijven die gerelateerd zijn aan prostitutie. Aan de orde komen in ieder geval wet- en regelgeving, beleid, signalering, informatie, aanpak en samenwerking. Bij de aanpak van de aan prostitutie gerelateerde misdrijven komen in elk geval de misdrijven aanzetten tot prostitutie, mensenhandel en uitbuiting aan bod.

Wet- en regelgeving & beleid

Allereerst zal de wet- en regelgeving en het beleid in kaart worden gebracht, waarnaar de praktijk wordt bekeken. Beiden zullen daarna met elkaar vergeleken worden.

Signalering

De Raad bekijkt in het kader van de uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid of en hoe de signalering verloopt. Voorts bekijkt de Raad specifiek of en hoe men in de keten op de hoogte geraakt van een misdrijf of misstand binnen de seksindustrie. Ook wordt gezien of de betrokken justitiële partners voldoende geëquipeerd zijn om te signaleren.

Informatie

Bij informatie wordt gezien of, hoe en welke informatie verzameld, gedeeld en geregistreerd wordt met betrekking tot de uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid en ook in het geval van misstanden of een risico daarop. Ook wordt bekeken wie waarvoor verantwoordelijk is.

Aanpak

Het onderwerp aanpak valt uiteen in bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. De Raad bekijkt wie verantwoordelijk is voor (delen van) de aanpak, hoe de informatie en belangen worden afgewogen en beoordeeld, wie beslissingsbevoegd zijn en welke mogelijkheden dan wel maatregelen er tot de beschikking staan. Voorts zal worden gekeken naar de daadwerkelijke uitvoering. Hierbij staat centraal wie uitvoert en of er voldoende personeel en/of middelen hiervoor zijn.

Samenwerking

Bij samenwerking bekijkt de Raad of en hoe de samenwerking verloopt tussen betrokken (justitiële) partijen.

B. Methoden

De probleemstelling wordt beantwoord aan de hand van (literatuur-)studie en interviews.

Oriëntatiefase

Juridisch onderzoek

In kaart wordt gebracht hoe de handhaving en uitvoering van het prostitutiebeleid en de aanpak van de daaraan gerelateerde misdrijven als aanzetten tot prostitutie, mensenhandel en uitbuiting volgens de wet- en regelgeving georganiseerd dienen te worden. Tevens zullen andere relevante beleidsstukken en documenten bestudeerd worden.

Onderzoeksfase

In de onderzoeksfase tracht de Raad door middel van interviews een zo goed mogelijk beeld van het onderwerp en de praktijk te verkrijgen.

1.5 Afbakening

Het onderzoek richt zich primair op handhaving op het prostitutiebeleid en de handhaving op misdrijven die met prostitutie in verband worden gebracht. Het onderzoek richt zich op de justitiële en uitvoeringsaspecten. Enerzijds wordt gekeken naar regulering en de rol van de strafrechtsketen daarbinnen, anderzijds naar de handhaving. Het onderzoek richt zich niet op (sociaal-)economische aspecten, aspecten van volksgezondheid of andere aspecten van niet direct aan de rechthandhaving gerelateerde aspecten.

De onderzoeksperiode loopt van oktober 2010 tot en met juni 2016.

1.6 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk 1 wordt in hoofdstuk 2 het onderzoeksthema, het wettelijk en beleidskader en andere relevante bronnen weergegeven. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de bevindingen van de Raad weergegeven. Ten slotte volgen in hoofdstuk 4 de analyse, conclusies en aanbevelingen.

2

Onderzoeksthema en wettelijk kader

2.1 Het onderzoeksthema en -belang

Internationaal wordt er verschillend aangekeken tegen het fenomeen prostitutie en de vraag of het een (legitiem) beroep is. Tevens rust er in veel kringen een taboe op het onderwerp. Een gegeven is echter wel dat prostitutie overal voorkomt, verboden of toegestaan, maatschappelijk geaccepteerd of verworpen. Prostitutie wordt vaak in verband gebracht met misstanden en verschillende vormen van criminaliteit, waaronder de ernstige misdrijven van aanzetten tot of gedwongen prostitutie, mensenhandel en uitbuiting. Een goed beleid met bijbehorend handhavingsmechanisme ter voorkoming of bestrijding daarvan is derhalve van belang. Voorgaand is reden voor de Raad om een onderzoek te verrichten naar de handhaving en uitvoering van het prostitutiebeleid en de aanpak van de daaraan gerelateerde misdrijven. Bij het onderzoek kwam ook naar voren dat de adult entertainment sector veel in verband wordt gebracht met financiële criminaliteit, waaronder witwassen en belastingfraude. Deze strafbare feiten blijven buiten beschouwing ten aanzien van de handhaving daarop.

Sint Maarten behoort tot de gebieden waar prostitutie op zichzelf niet strafbaar is. Dat geldt voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden. Het *'aanzetten tot prostitutie'* is wel strafbaar.¹ Prostitutie wordt vaak in verband gebracht met mensen-(vrouwen) handel en met het verrichten van seksuele handelingen onder (enige vorm van) dwang of afhankelijkheid (uitbuiting), feiten die strafbaar zijn gesteld. De wetgever heeft een liberale positie ingenomen ten aanzien van het fenomeen prostitutie: het behoort in eerste instantie bij een zelfstandige keuze. Alhoewel vele maatschappelijke en sociale vragen rond de omstandigheden van die keuze zeer belangrijk zijn voor het bepalen standpunt, beleid en wetgeving, voert het voor het onderzoek van de Raad te ver daar in dit onderzoek op van een in te gaan.

De Raad kijkt naar de situatie zoals die is.

In Sint Maarten vindt in elk geval prostitutie plaats in bordelen of sekshuizen. Het exploiteren van een bordel is op grond van het verbod tot aanzetten tot prostitutie, strafbaar gesteld in het oude Wetboek van Strafrecht van Sint Maarten. De aanwezigheid van bordelen werd (wordt) echter gedoogd onder een gedoogbeleid, hetgeen wil zeggen dat indien aan de voorwaarden binnen dat beleid voldaan wordt, er geen strafrechtelijke vervolging zal plaatsvinden. Daarvoor is een gedoogbeleid opgesteld. De gedachte achter het gedoogbeleid is dat prostitutie een gegeven is en de regulering ervan om een realistische benadering vraagt om excessen te voorkomen. Middels een gedoogbeleid wordt getracht dat er enige vorm van grip op de seksindustrie is, waar die anders ondergronds zou plaatsvinden. Het gedoogbeleid is erop gericht illegale activiteiten in de seksbedrijven tegen te gaan.²

Het nieuwe Wetboek van Strafrecht kent dezelfde strafbaarstellingen als onder het oude Wetboek van Strafrecht, maar introduceert de mogelijkheid c.q. verplichting van het met een vergunning exploiteren van een seksbedrijf.³ Ten tijde van dit onderzoek zijn beleidsmakers in Sint Maarten doende een nieuw beleid in te richten voor prostitutie, in een inrichting met een daarvoor bestemde vergunning voor een seksbedrijf.

De Raad kijkt in dit onderzoek naar de feitelijke situatie en beoordeelt die. In dit onderzoek wordt derhalve als uitgangspunt genomen dat prostitutie een legaal beroep is, waarmee inkomsten worden gegenereerd. Het gedogen van de exploitatie van sekshuizen wordt eveneens als feitelijk uitgangspunt genomen. De Raad kijkt naar hoe het beleid daaromheen is en wordt gehandhaafd en hoe de voorgenomen handhaving in de toekomst zal zijn ingericht. De Raad zal ook anticiperen op de wettelijke mogelijkheid c.q. verplichting van het exploiteren van een sekshuis met een daarvoor bestemde vergunning.

¹ artikel 259 WvSr (oud).

² Beleid tot regulering van seksbedrijven en stripclubs op Sint Maarten - <http://www.sintmaartengov.org/Policy%20and%20Reports/AdultEntPolicy-pg1-10.pdf>

³ artikel 2:212 WvSr (nieuw).

2.2 Wettelijk kader

Het wettelijk kader kent een grondwettelijk, strafrechtelijke, een bestuursrechtelijke en een privaatrechtelijke kant (arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht deze blijven onbesproken in dit hoofdstuk). Daarnaast gelden er internationale verdragen met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en uitbuiting.

2.2.1 Regelgeving Sint Maarten

De wetgever heeft uitbuiting en mensenhandel dermate van belang geacht, dat het een grondwettelijk verbod erop heeft ingesteld:

Artikel 4 van de Staatsregeling van Sint Maarten luidt als volgt:

1. Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden.
2. Niemand mag dwangarbeid of verplichte arbeid verrichten, anders dan als taakstraf.
3. Mensenhandel is verboden.

Het strafrechtelijk kader kent strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht ten aanzien van de volgende feiten:

- **Aanzetten tot prostitutie.**

Artikel 2:212

Hij die, zonder vergunning van de minister van Justitie, van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van seksuele omgang tegen betaling door anderen met derden een beroep of een gewoonte maakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

- **Mensenhandel en uitbuiting (artt. 2:239, 240).**

Titel XVII

Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid

Artikel 2:239

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - a. hij die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen, die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - b. hij die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - c. hij die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - d. hij die een ander met een van de in onderdeel a genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de in onderdeel a genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - e. hij die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt, waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - f. hij die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - g. hij die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de in onderdeel a bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;

- h. hij die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - i. hij die een ander met een van de in onderdeel a genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.
 3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - a. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - b. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
 4. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onderdeel b, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
 5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, kan gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd.
 6. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, kan gevangenisstraf van ten hoogste vier en twintig jaren of geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd.

Artikel 2:240

Hij die zich schuldig maakt aan het gebruik maken van diensten van een slachtoffer van een feit als bedoeld in artikel 2:239, eerste lid, in de wetenschap dat die persoon gedwongen of bewogen wordt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van die diensten met een van de in artikel 2:239, eerste lid, onderdeel a, bedoelde middelen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Het bestuursrechtelijk kader dat samenhangt met het beleid, ziet op de bepalingen uit de Landsverordening Arbeid Vreemdelingen en het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit alsmede de Landsverordening en Besluit Toelating en Uitzetting.

Voor dit onderzoek worden de volgende twee artikelen uit het Uitvoeringsbesluit Arbeid Vreemdelingen aangehaald:

Artikel 7 maximale duur tewerkstellingsvergunning.

1. Een tewerkstellingsvergunning wordt in beginsel steeds voor één jaar verleend, met de mogelijkheid van vernieuwing in beginsel steeds voor één jaar, met dien verstande dat de totale geldigheidsduur van de tewerkstellingsvergunning, inclusief vernieuwingen, maximaal drie jaar mag bedragen. De totale geldigheidsduur van maximaal drie jaar is niet toepasselijk op vreemdelingen met een opleiding op hbo-niveau of hoger.
2. Na verloop van de geldigheidsduur van de tewerkstellingsvergunning komt de werkgever niet in aanmerking voor een tewerkstellingsvergunning ten behoeve van de vreemdeling in kwestie, dan nadat die vreemdeling gedurende ten minste één jaar wederom buiten Sint Maarten zal hebben gewoond. Na verloop van de geldigheidsduur van de tewerkstellingsvergunning zal de werkgever, indien hij de functie aansluitend meent te moeten doen vervullen door een vreemdeling, een tewerkstellingsvergunning moeten aanvragen ten aanzien van een nieuwe vreemdeling. Deze bepaling is niet toepasselijk op vreemdelingen met een opleiding op hbo niveau of hoger.
3. Voor bijzondere categorieën vreemdelingen wordt eenmalig tewerkstellingsvergunning verleend voor korte duur, en wel als volgt:
 - i) animeermeisjes: voor zes maanden, zonder mogelijkheid van vernieuwing;
 - ii) vakmensen in de bouw: voor de duur van het desbetreffende project, met de mogelijkheid van eenmalige vernieuwing.
4. Ten aanzien van de in het derde lid bedoelde categorieën vreemdelingen geldt eveneens het in tweede lid gestelde.

Artikel 8 leeftijd

Een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd indien de vreemdeling op de dag van de indiening van de aanvraag de leeftijd van 25 jaar nog niet heeft bereikt, of de leeftijd van 57 jaar reeds heeft bereikt. Deze bepaling is niet toepasselijk op vreemdelingen met een opleiding op hbo niveau of hoger.

Daarnaast zijn van belang het Burgerlijk Wetboek Boek 7A voor wat betreft de arbeidsovereenkomst en de Arbeidsregeling 2000 voor wat betreft de arbeidstijden.

2.2.2 Verdragen

Ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel zijn er voor Sint Maarten drie internationale verdragen van toepassing:

1. Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel;⁴

Dit verdrag geeft onder andere aan wat onder mensenhandel verstaan dient te worden, welke minimale maatregelen partijen moeten treffen ter bestrijding van mensenhandel en welke rechten de partijen aan de slachtoffers van mensenhandel moeten bieden.

De doelstellingen van het Verdrag worden in artikel 1 omschreven:

Artikel 1 Doelstellingen van het Verdrag

1. De doelstellingen van dit Verdrag zijn:
 - a. het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en daarbij gendergelijkheid te waarborgen;
 - b. het beschermen van de mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel, het ontwikkelen van een veelomvattend kader voor de bescherming van en hulp aan slachtoffers en getuigen, en daarbij gendergelijkheid alsmede een doeltreffende opsporing en vervolging te waarborgen;
 - c. het bevorderen van internationale samenwerking in de bestrijding van mensenhandel.
2. Met het oog op de doeltreffende uitvoering van de bepalingen door de Partijen te waarborgen, wordt bij dit Verdrag een specifiek mechanisme voor toezicht ingesteld.

Het Verdrag hanteert de volgende begripsomschrijving voor mensenhandel:

Artikel 4 Begripsomschrijvingen

Voor de toepassing van dit verdrag:

- a. wordt verstaan onder 'mensenhandel' de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting of de opneming van een persoon, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, misbruik van machtspositie of een kwetsbare positie, of verstrekking of inontvangstneming van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon die controle uitoefent over een andere persoon te verkrijgen met het oog op uitbuiting. Uitbuiting bestaat ten minste uit de uitbuiting van de prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of soortgelijke praktijken, onderworpenheid of de verwijdering van organen;
- b. doet de instemming van het slachtoffer van 'mensenhandel' met voorgenomen uitbuiting zoals omschreven in dit artikel, onder a, niet terzake indien enig in dit artikel, onder a, bedoeld middel is aangewend;
- c. worden de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting en de opneming van een kind met het oog op uitbuiting beschouwd als 'mensenhandel', zelfs indien geen enkel in dit artikel, onder a, bedoeld middel is aangewend;
- d. wordt verstaan onder 'kind' iedere persoon die de leeftijd van achttien jaar niet heeft bereikt;

⁴ 2005, 197 - <http://wetten.overheid.nl/BWBV0004138/2010-08-01>

e. wordt verstaan onder 'slachtoffer' iedere natuurlijke persoon die wordt onderworpen aan mensenhandel zoals omschreven in dit artikel.

Voorgaande begripsbepaling is ook voor Sint Maarten leidend voor de implementatie van het Verdrag in regelgeving.

Voorbeelden van maatregelen die getroffen moeten worden zijn – niet beperkt tot – de volgende:

- Partijen dragen zorg voor nationale coördinatie tussen de verschillende instanties, een doeltreffend beleid en programma's, een op mensenrechten gerichte aanpak, maatregelen en voorlichting ter ontmoediging van de vraag die alle vormen van uitbuiting stimuleert (art. 5 en 6).
- Partijen verzekeren dat de autoriteiten beschikken over personen die opgeleid en gekwalificeerd zijn op het gebied van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het identificeren en helpen van slachtoffers, en onder voorwaarden verblijfsvergunningen kunnen worden afgegeven aan slachtoffers (art. 10).
- Elke partij neemt wetgevende of andere maatregelen die nodig kunnen zijn om slachtoffers te helpen bij hun fysieke, geestelijke en sociale herstel (art. 12).
- Elke partij waarborgt dat slachtoffers, vanaf het eerste contact met de bevoegde autoriteiten, toegang hebben tot informatie over relevante gerechtelijke en administratieve procedures in een taal die zij kunnen begrijpen, recht hebben op rechtsbijstand, en recht hebben op schadeloosstelling (art. 15).
- Elke partij draagt zorg voor de strafbaarstelling van mensenhandel en daaraan gerelateerde zaken (art. 18 en verder).

Voor de inhoud van de genoemde bepalingen en de overige bepalingen wordt verwezen naar de verdragstekst (zie noot 3).

II) Verenigde Naties (VN) Verdrag Transnationale Georganiseerde Criminaliteit (protocollen Mensenhandel en Mensensmokkel).⁵

Het Protocol bij het VN-Verdrag is van meer algemene aard ten opzichte van het Verdrag van de Raad van Europa, voornoemd. Voor de inhoud zij verwezen naar de verdragstekst.

III) Internationaal Verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen.⁶

Dit Verdrag uit 1933 bevat de verplichtingen voor de aangesloten partijen tot strafbaarstelling van vrouwenhandel strekkende tot *ontucht*:

Artikel 1 Gestraft wordt ieder, die, ter voldoening van eens anders lusten, eene meerderjarige vrouw of meisje, zelfs met haar goedvinden, met het oog op het plegen van ontucht in een ander land, heeft aangeworven, medegenomen of ontvoerd, zelfs dan wanneer de verschillende handelingen, die de bestanddeelen van het strafbare feit uitmaken, in verschillende landen gepleegd zijn.

De poging is eveneens strafbaar. Hetzelfde is het geval, binnen de grenzen der wet, met voorbereidende handelingen.

Toen is (al) bepaald dat het grensoverschrijdende aspect - los van de instemming van de vrouw, bepalend is voor de aanwezigheid mensenhandel.

In de wetgeving is de mensenhandel aan uitbuiting gekoppeld. Sint Maarten stelt het strafbaar in artikel 2:239 WvSr (zie 2.2.1).

⁵ Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad - Verenigde Naties 15 november 2000 - <http://wetten.overheid.nl/BWBV0001749/2005-08-26>.

⁶ Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen, zoals gewijzigd door het Protocol van 12 november 1947, New York, 12-11-1947- <http://wetten.overheid.nl/BWBV0005442/1950-04-24> // Eerdere publicaties: Stb. 1935, 598; Stb. 1912, 355.

2.3 Recente Jurisprudentie

Op grond van de internationale verdragen en nationale regelgeving, is de jurisprudentie over mensenhandel in de zin waar het om 'aanwerving in het buitenland' ging (art. 273f lid 1 sub 3 WvSr Nederland / 2:239 lid 1 sub c WvSr Sint Maarten) gevormd door een strikte uitleg van de wettekst. Onlangs bepaalde de Hoge Raad dat de aanwerving in het buitenland op zichzelf nog niet bepaalt dat er sprake is van uitbuiting. Dat terwijl bij de totstandkoming van het wetsartikel dat mensenhandel strafbaar stelt, de achterliggende gedachte is geweest dat er sprake moet zijn van uitbuiting. Dat betekent dat zonder dat er sprake is van uitbuiting, de zuivere aanwerving daarmee niet strafbaar zou moeten zijn.

Deze uitspraak levert een nieuwe benadering op van de criteria waaraan mensenhandel moet voldoen. Vanwege deze zeer recentelijke uitspraak, worden de relevante overwegingen hieronder aangehaald. Analyse (door de Raad) van de uitspraak leidt ertoe dat het aanwerven tot het verrichten van seksuele diensten niet zonder meer mensenhandel oplevert in Nederland, en zeer wel mogelijk in Sint Maarten. De omgang met internationale regelgeving, lijkt derhalve ook bepaald te worden in hoeverre prostitutie in een bepaald land is toegestaan of strafbaar is in welke vorm dan ook.

Uitspraak 17 mei 2016 door de Hoge Raad der Nederlanden:⁷

2.3.1.

Art. 273f, eerste lid onder 3°, Sr luidde ten tijde van de tenlastegelegde periode:

'1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.'

2.3.2.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 9 december 2004, Stb. 645, waarbij het – later tot art. 273fSr vernummerde – art. 273a Sr is ingevoerd, houdt onder meer in:

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van aantal mondiale en regionale rechtsinstrumenten ter bestrijding van mensensmokkel, mensenhandel, uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

Mensenhandel is kort gezegd het dwingen – in ruime zin – van mensen om zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van (seksuele) diensten of om eigen organen beschikbaar te stellen.

Mensenhandel is (gericht op) uitbuiting. Bij de strafbaarstelling van mensenhandel staat het belang van het individu steeds voorop. Dat belang is het behoud van zijn of haar lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid. De staat dient strafrechtelijke bescherming te bieden tegen aantasting van het recht op die integriteit en vrijheid.

ARTIKELSGEWIJS

Het protocol en het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel hebben betrekking op de bestrijding van mensenhandel met het oogmerk personen uit te buiten. Vanwege deze wijde en algemene strekking wordt voorgesteld om de ingevolge deze instrumenten strafbaar te stellen gedragingen te vatten in één nieuwe bepaling in titel XVIII van het Tweede Boek, gewijd aan misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. Voorgesteld wordt om alle strafbaar te stellen gedragingen op te nemen in de nieuwe bepaling, en deze gedragingen te kwalificeren als mensenhandel. Nu deze nieuwe bepaling ook mensenhandel, gericht op seksuele uitbuiting, omvat, heeft artikel 250a geen zelfstandige betekenis meer.

⁷ HR 17 mei 2016 zaaknummer S14/05782 - ECLI:NL:HR:2016:857 <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2016:857>

Het voorgestelde artikel 273a, eerste lid, ziet op mensenhandel in het algemeen, daaraan gerelateerde vormen van uitbuiting en het trekken van profijt daaruit.

(Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 1, 2, 15, 17 en 18.)

2.4.1.

Mede gelet op de wetsgeschiedenis en in aanmerking genomen dat handelen in strijd met art. 273f, eerste lid aanhef en onder 3^o, Sr wordt gekwalificeerd als ‘mensenhandel’ en wordt bedreigd met een gevangenisstraf van acht jaren, moet worden aangenomen dat de in het derde onderdeel omschreven gedragingen alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld (vgl. HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR: 2015:3309).

2.4.2.

Dit brengt mee dat die gedragingen eerst dan als ‘mensenhandel’ kunnen worden bestraft indien uit de bewijsvoering volgt dat voldaan is aan voormelde voorwaarde dat zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. ‘Uitbuiting’ moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van art. 273f, eerste lid aanhef en onder 3^o, Sr (vgl. HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR: 2016:556 ten aanzien van het vierde onderdeel van art. 273f, eerste lid, Sr).

Het is op dit moment onbekend hoe de rechtspraak in de toekomst verder zal omgaan met de interpretatie van het artikel.

2.4 Beleid

Sinds 2003 tot heden is het ‘Beleid tot regulering van seksbedrijven en stripclubs op Sint Maarten’ van kracht.⁸ Het beleid betreft een zogeheten ‘gedoogbeleid’, waarin de voorwaarden worden geschetst onder welke de aanwezigheid van seksbedrijven waar prostitutie wordt gefaciliteerd en geëxploiteerd, strafrechtelijk wordt gedoogd. Het beleid neemt voorts als uitgangspunt dat er op Sint Maarten geen inwoners zijn die als prostituee willen werken, vanwege de kleinschaligheid van het eiland. Om die reden zullen prostituees derhalve van buiten Sint Maarten komen. De sekswerkers kunnen naar Sint Maarten komen op basis van een tewerkstellingsvergunning en een verblijfsvergunning. Een van de onderdelen van het gedoogbeleid is derhalve de verlening van tewerkstellingsvergunningen aan vreemdelingen. Het beleid ziet ook op de regulering van stripclubs.

Doelstellingen als verwoord in het beleidsnotitie zijn (waren):

- beheersing en regulering van de exploitatie van de clubs;
- bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige commerciële sekswerk in Sint Maarten;
- bestrijding van criminele randverschijnselen met betrekking tot bedrijven in het commerciële seks werk, zoals bijvoorbeeld illegaal vuurwapenbezit, vuurwapenhandel en drugscriminaliteit;
- terugdringing van commerciële sekswerk door illegale vreemdelingen.

Wijzigingen van het beleid hebben plaatsgehad in respectievelijk 2003, 2004 en 2011, en hadden betrekking op de zogeheten quota, het maximum aantal sekswerkers per seks- of stripclub.

In 2014 is het beleid ten aanzien van de verlening van tewerkstellingsvergunning aangepast door de minister van Volksgezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid.⁹ In samenhang met de wijziging naar het nieuwe Wetboek van Strafrecht waarin het voor exploitant verplicht zou worden om een exploitatievergunning als seksinrichting te hebben, was men van mening dat er niet alleen aan de clubs zelf, maar ook ten aanzien van de verlening van de tewerkstellingsvergunning meer waarborgen dienden te worden geboden ten aanzien het tegengaan van uitbuiting, mensenhandel en andere illegale activiteiten. Om die reden zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tewerkstellingsvergunning aangepast. Het ministerie heeft een model-arbeidsovereenkomst

⁸ http://www.sintmaartengov.org/Policy%20and%20Reports/AdultEntPolicy_pg1-10.pdf
http://www.sintmaartengov.org/Policy%20and%20Reports/AdultEntPolicy_pg11-20.pdf
http://www.sintmaartengov.org/Policy%20and%20Reports/AdultEntPolicy_pg21-30.pdf
http://www.sintmaartengov.org/Policy%20and%20Reports/AdultEntPolicy_pg31-35.pdf

⁹ Landscourant Sint Maarten, Jaargang 2014, nr. 14, p. 27.

opgesteld die tussen de clubs en sekswerkers zou moeten worden aangegaan. Die arbeidsovereenkomst is de geldige titel voor de vergunning.

Tegelijkertijd werd het beleid aangepast ten aanzien van de minimumleeftijd voor sekswerkers van 25 jaar naar 21 jaar, daar waar artikel 8 Uitvoeringsbesluit Arbeid Vreemdelingen een minimumleeftijd van 25 jaar bepaalt met uitzondering van personen met opleiding van hbo-niveau of hoger (zie 2.2.1). De beleidswijziging maakt echter melding dat dat artikel niet van toepassing is op commerciële sekswerkers en de leeftijd van 21 jaar is gebaseerd op een in de beleidscommissie bereikte consensus. De Raad kon deze bewering niet staven op enige wettelijke grondslag.

Op 27 januari 2016 besloot de plaatsvervangend minister van Justitie in overeenstemming met de minister van Volksgezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid, om een instructie uit te vaardigen teneinde terstond de uitgifte van tewerkstellingsvergunningen voor sekswerkers te staken. Op beleidsniveau was men reeds doende om het beleid ten aanzien van de tewerkstellingsvergunning op termijn te vervangen voor een beleid waarin sekswerkers op grond van een vestigingsvergunning als zelfstandig ondernemer hun beroep kunnen uitoefenen.¹⁰ Aanleiding daarvoor was de juridische analyse op grond waarvan de overheid zich mogelijk schuldig maakte aan het verbod van het aanwerven van personen in het buitenland ten behoeve van de seksindustrie in een ander land en daarmee aan het (medeplichtig) faciliteren van mensenhandel, door het verstrekken van tewerkstellingsvergunningen op basis van de arbeidsovereenkomsten tussen de clubs en prostituees.

Los daarvan staat door de gezagsverhouding in de relatie werkgever-werknemer de vrijwilligheid van de uitvoering van de werkzaamheden ter discussie.

2.5 Koninkrijk der Nederlanden: 'Memorandum of Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel'

In 2015 hebben de landen van het Koninkrijk een Memorandum of Understanding ('MoU') gesloten ten behoeve van de intensivering van samenwerking en prioritering van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel als ook het opvangen van slachtoffers van mensenhandel. Het MoU is gebaseerd op de resultaten van de evaluatie (2014) van het eerdere MoU daterend uit 2011.

In het MoU komen de landen overeen om zich in te spannen voor de implementatie van en te voldoen aan internationale verdragen in wet- en regelgeving. Op het gebied van samenwerking zullen de Landelijke Coördinatoren tenminste tweemaal per jaar de samenwerking tussen de landen en de prioriteiten bespreken. Het MoU bevat afspraken over twinning, advies, ondersteuning en uitwisseling van informatie. De landen verplichten zich er tevens toe om elke twee jaar de aard- en omvang van mensenhandel- en smokkel vast te leggen in de Criminaliteitsbeeldanalyse. Jaarlijks zullen de aantallen justitiële zaken worden verzameld. Aan de deelnemende organisaties zullen de landen regelmatig relevante opleidingen geven om de kennis en expertise op peil te houden, waarbij zoveel mogelijk gebruik zal worden gemaakt van het train-de-trainer-concept.

Op het gebied van grenstoezicht, controle, handhaving, opsporing en vervolging, worden in het MoU de volgende afspraken gemaakt. Tenminste viermaal per jaar zullen er controles door de verantwoordelijke diensten worden uitgevoerd, waarbij zal worden gelet op signalen van mensenhandel- en smokkel bij de visumverlening, grensbewaking- en toelatingsproces en in de kwetsbare sectoren, waaronder de seksuele dienstverlening (alsmede bouw, hotels, restaurants, winkels in luxegoederen en supermarkten). De multidisciplinaire teams (grenstoezicht, immigratie, toezicht en handhaving, arbeidsinspectie en opsporing en vervolging), zullen tenminste viermaal per jaar optreden. Het MoU bepaalt ook dat het OM prioriteit zal geven aan de vervolging van zaken van mensenhandel en -smokkel, waarbij tevens aandacht besteed wordt aan aspecten van financieel rechercheren. Van tenminste één onderzoek zal een bestuurlijke rapportage worden opgesteld. Onder regie van het Openbaar Ministerie zullen de experts van de landen tenminste een keer in de twee jaar bijeenkomen voor een bespreking van de onderzoeken naar mensenhandel- en smokkel.

¹⁰ The Daily Herald, 28 januari 2016 'No more work-residence-permits for exotic dancers'.

Over opvang wordt bepaald dat de landen zorg dragen voor voldoende financiële middelen om adequate opvang te kunnen bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Indien de veiligheid van slachtoffers in het eigen land niet kan worden gegarandeerd, worden de mogelijkheden van opvang in een ander land onderzocht. De landen stellen overzichten op van rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast zal voorlichtingsmateriaal worden opgesteld.

Het MoU bepaalt dat elk van de landen zelf zal voorzien in de middelen en prioritering. Het MoU zal eens per drie jaar worden geëvalueerd.

2.6 TiP-rapportages

Jaarlijks produceert het U.S. Department of State via diens 'Office to monitor and combat trafficking in persons' rapportages over de stand van zaken aangaande mensenhandel.¹¹ Met die rapportages worden landen in categorieën (tiers) 1-3 ingedeeld, waarbij tier 1 betekent dat een land in overeenstemming handelt met de minimum standaarden van de Trafficking Victims Protection Act. Tier 2 betekent dat een land (autonome regio) niet volledig in overeenstemming handelt met die standaarden, maar behoorlijke inspanningen verricht om in overeenstemming met die standaarden te komen. De tier 2 watchlist bestaat uit tier 2-landen, waarbij er tevens sprake is van een aanzienlijk aantal gevallen van slachtoffers of van een aanzienlijke toename van het aantal gevallen en/of de meetbare inspanningen tegen mensenhandel zijn niet aantoonbaar en/of het besluit van een land om de meetbare inspanningen te verrichten is gedaan door een uitdrukkelijke verbondenheid met toekomstige stappen in het opvolgende jaar. Tier 3 houdt in dat een land niet in overeenstemming handelt met de minimumstandaarden en er ook geen behoorlijke inspanningen toe verricht om dat wel te worden.¹² In de rapportages van 2013, 2014 en 2015 is Sint Maarten ingedeeld onder tier 2. In de rapportage van 2016 is Sint Maarten als tier 1 aangemerkt.

In 2013 verscheen het eerste TiP rapport voor Sint Maarten als autonome regio. Voorheen vielen de rapportages samen met die van de Nederlandse Antillen. De rapportage van 2013 bevat onder meer de volgende inleidende passage:¹³

2013 Trafficking in persons report

ST. MAARTEN: TIER 2

St. Maarten is a source, transit, and destination for women, children, and men subjected to sex trafficking and forced labor. There are strong indications that some of the hundreds of foreign migrant women in St. Maarten's sex trade are subjected to debt bondage. Women and girls from Colombia, the Dominican Republic, Jamaica, and other countries in the region are the most vulnerable to becoming victims of sex trafficking. Other nationalities in the commercial sex industry that may be vulnerable to sex trafficking include women from Russia and Eastern Europe. Foreign women working in the regulated brothels and strip clubs on St. Maarten are typically granted short-term, temporary residence permits, usually valid for three to six months, after which they are required to leave the country. Strip club dancers and women in prostitution in St. Maarten are dependent upon strip club and brothel managers to obtain their work permits, thus significantly increasing their risks of sex trafficking in these establishments. Experts report that a significant number of an estimated 15,000 illegal migrant workers in the country are highly vulnerable to forced domestic service and forced labor in construction, Chinese supermarkets, retail shops, security, landscaping, and housekeeping. St. Maarten authorities reported that workers from India, Haiti, Jamaica, and other Caribbean islands are subjected to exploitive conditions involving indicators of forced labor in the country. Finally, local experts report that St. Maarten women and girls studying in the Netherlands may be vulnerable to sex trafficking by residents of the Netherlands. The Government of St. Maarten does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking; however, it is making significant efforts to do so. The government demonstrated important leadership in the region by prosecuting and convicting a sex trafficking offender and holding this perpetrator accountable with jail time. Furthermore, it passed a comprehensive anti-trafficking law in 2012 that criminalizes all forms of trafficking. Near the end of the reporting period, the government launched an investigation into trafficking-related complicity involving high-level officials in the country.

¹¹ <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm>.

¹² <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/243366.htm>.

¹³ <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2013/215554.htm>.

The government, however, did not prosecute any officials for trafficking-related complicity, which hampered its ability to authentically address its trafficking problem. The overall lack of victim identification in St. Maarten, despite a very large vulnerable population of illegal migrants and foreign women in prostitution, highlights the ineffectiveness of the government's response. This lack of victim identification likely resulted in the deportation and criminalization of trafficking victims.

In 2014 luidde de inleiding:¹⁴

ST. MAARTEN: TIER 2

St. Maarten* is a source, transit, and destination for women, children, and men subjected to sex trafficking and forced labor. There are indications that some foreign migrant women in St. Maarten's sex trade are subjected to debt bondage. Women and girls from Colombia, the Dominican Republic, Jamaica, and other countries in the region are the most vulnerable to sex trafficking. Other nationalities that are vulnerable to sex trafficking include women from Russia and Eastern Europe. Foreign women working in the regulated brothels and strip clubs on St. Maarten are typically granted short-term, temporary residence permits, usually valid for three to six months, after which they are required to leave the country. Strip club dancers and women in prostitution in St. Maarten are dependent upon strip club and brothel managers to obtain their work permits, increasing their risks of sex trafficking in these establishments. Reports indicate a significant number of an estimated 15,000 illegal migrant workers in the country are highly vulnerable to forced domestic service and forced labor in construction, Chinese supermarkets, retail shops, security, landscaping, and housekeeping. St. Maarten authorities report that workers from India, China, Haiti, Jamaica, and other Caribbean islands are subjected to exploitive conditions involving indicators of forced labor in the country. A 2013 UN Report on St. Maarten cited a UN Committee recommendation to update data on the number of children involved in sexual exploitation, including trafficking, and on the number of children provided access to recovery and reintegration services. The Government of St. Maarten does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking; however, it is making significant efforts to do so. The government established a national reporting bureau on human trafficking, conducted an awareness campaign, and launched an anti-trafficking hotline in 2013. While the government initiated new trafficking investigations, it did not hold any trafficking offenders accountable during the year. Officials in St. Maarten did not proactively identify trafficking victims nor refer any potential victims for care. The government's lack of victim identification in St. Maarten – despite a very large vulnerable population of illegal migrants and foreign women in prostitution, including women employed by licensed brothels – significantly hampered the government's anti-trafficking efforts.

En in 2015 verscheen de volgende tekst:¹⁵

ST. MAARTEN: TIER 2

St. Maarten is a source, transit, and destination country for women, children, and men subjected to sex trafficking and forced labor. Women and girls from Latin America, the Caribbean, Eastern Europe, and Russia are the most vulnerable to sex trafficking, including women working in regulated brothels and strip clubs under temporary residence permits for three to six months. Dancers and women in prostitution are dependent upon strip club and brothel managers to obtain work permits, increasing their risks of sex trafficking in these establishments. There are indications some foreign women in St. Maarten's sex trade are subjected to debt bondage. Reports indicate a significant number of migrant workers in St. Maarten are highly vulnerable to forced domestic service and forced labor in construction, Chinese supermarkets, retail shops, security, landscaping, and housekeeping. Government officials report workers from Asia and the Caribbean are subjected to exploitive conditions involving indicators of forced labor. Government officials have been convicted for complicity in sex trafficking crimes. The Government of St. Maarten does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking; however, it is making significant efforts to do so. The government convicted three traffickers in March 2015 who subjected three foreign women to forced prostitution and debt bondage. The government also approved policy guidelines on temporary residency for trafficking victims and witnesses. The government continued to lack formal standard operating procedures to identify potential sex trafficking and forced labor victims and refer them to care.

¹⁴ <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2014/226821.htm>.

¹⁵ <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2015/243536.htm>.

In 2016 luidt de rapportage als volgt:¹⁶

SINT MAARTEN: Tier 1†

Sint Maarten is a source, transit, and destination country for women, children, and men subjected to sex trafficking and forced labor. Women and girls from Latin America, the Caribbean, Eastern Europe, and Russia are the most vulnerable to sex trafficking, including women working in regulated brothels and dance clubs under temporary residence permits for three to six months. There are indications some foreign women in Sint Maarten's commercial sex industry are subjected to debt bondage. Government officials' reports indicate a significant number of migrant workers are vulnerable to forced domestic service or forced labor in construction, Chinese-owned markets, retail shops, landscaping, and housekeeping. Government officials report workers from Asia and the Caribbean are subjected to exploitative conditions indicative of forced labor. After Sint Maarten implemented a visa waiver for Colombian tourists, media reports indicated Colombian women may travel to the islands under false pretenses and be vulnerable to human trafficking. The Government of Sint Maarten fully meets the minimum standards for the elimination of trafficking. In 2015, the government conducted one of the largest human trafficking investigations in Sint Maarten's history, which led to the arrest of six suspects on charges of human trafficking in both Sint Maarten and St. Eustatius, the suspension of the operating license of the country's largest legal brothel, the rescue of 14 sex trafficking victims, and, following close cooperation with authorities in the Dominican Republic, identification of 35 additional victims previously employed by the brothel. Officials charged six defendants in this case – three of the six remained in custody – an unprecedented step in the Sint Maarten judicial system. The appeals court upheld the conviction of a sex trafficker and a conspirator a former government official. The government continued to implement a victim-centered approach for providing services to identified trafficking victims and made robust efforts to screen for trafficking victimization among those in the adult entertainment industry. It assisted 15 victims in 2015 and issued its first residence permit for a potential victim and his family. In December 2015, the national coordinator for human trafficking, the prosecutor's office, and the Department of Judicial Affairs drafted an ordinance and policy guidelines for the adult entertainment industry aimed at preventing the exploitation of women in the regulated prostitution industry.

RECOMMENDATIONS FOR SINT MAARTEN:

Amend the anti-trafficking penal code provision to ensure penalties are sufficiently stringent; implement formal standard operating procedures to guide officials, including health workers, on how to identify and assist victims among vulnerable populations and refer them to care; continue vigorous efforts to prosecute and convict trafficking offenders; continue to conduct outreach to all incoming migrants, including domestic workers and foreign women on temporary entertainment visas, to ensure they are informed of their rights, the anti-trafficking hotline, and ways to seek assistance; raise awareness among the general public and vulnerable groups about trafficking in Sint Maarten; and continue implementing the national anti-trafficking plan.

PROSECUTION

The government increased its law enforcement efforts, spearheaded the largest trafficking investigation in its history, and closed down one of the largest brothels in Sint Maarten, which led to the prosecution of six suspected traffickers. A new penal code, which went into effect in June 2015, prohibits forced labor and forced prostitution, prescribing penalties ranging from 12 to 24 years' imprisonment, which are sufficiently stringent and commensurate with penalties for other serious crimes, such as rape. However, penalties are not sufficiently stringent where the provisions allow for a fine in lieu of a prison sentence. The code defines as trafficking fraudulent labor recruitment for the purpose of subjecting workers to forced labor or prostitution. The code also criminalizes unregulated prostitution in order to prevent potential exploitation and human trafficking. In November 2015, the government's special human trafficking investigation team, comprised of military police, local police, and immigration and border control officers, arrested six suspects on charges of human trafficking in both Sint Maarten and St. Eustatius and suspended the operating license of its largest legal brothel. This inquiry was one of the largest human trafficking investigations in Sint Maarten's history. As a result of the investigation and cooperation with authorities from the Dominican Republic, the Netherlands, and St. Eustatius, six defendants were charged with sex trafficking and three defendants were placed in custody in November 2015, where they remained at the end of the reporting period an unprecedented step in Sint Maarten, which has no 'bail' system. The government also initiated the investigation of one labor trafficking case. While the courts did not convict any traffickers in 2015, a decrease from three convictions in 2014, it increased the number of prosecutions initiated from two during the previous reporting period to six. The government did not report any new investigations or prosecutions of officials for complicity in trafficking. However, an appeals court affirmed the conviction and 18-month prison sentence (with six months suspended) for a former member of Parliament who accepted bribes from traffickers at a large brothel and banned him from holding office for five years. The appeals court also affirmed the conviction and subsequent 42-month term of imprisonment of a

¹⁶ <http://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf> - p.322

trafficker in the same case. The National Reporting Bureau on Human Trafficking (NRB), the lead agency for coordinating the government's efforts to combat human trafficking and emergency response to cases, conducted semiannual training on human trafficking indicators for immigration officers, ambulance personnel, community police, family doctors, and hospital staff.

PROTECTION The government identified and assisted 15 victims of both labor and sex trafficking, and identified 35 other potential victims of sex trafficking in two separate investigations. Such efforts represent an increase from 2014, when the government identified three victims but did not assist or refer any to care. In November 2015, a multidisciplinary government team rescued 14 trafficking victims from Sint Maarten's largest brothel and referred them to NRB for a full range of services. With government funding, five victims were provided lodging by an NGO and another nine were temporarily housed at a hotel during the investigation. NRB provided financial support for the repatriation of three victims, as requested by those victims. Authorities in Sint Maarten worked closely with counterparts in the Dominican Republic to identify potential victims who were previously employed by the brothel, which led to the subsequent identification of 35 additional victims who provided statements to support the investigation, which remained ongoing at the end of the reporting period. The government also identified and assisted a potential victim of labor trafficking. Immigration officials and other stakeholders used an NGO-developed checklist of trafficking indicators and officials routinely screened for trafficking victimization among adult entertainment workers during immigration procedures, labor inspections, and required medical screenings. NRB periodically conducted outreach with immigrant communities, businesses, health officials, and the tourism sector on how to report potential victims and trafficking crimes. Authorities referred potential victims to care through verbal agreements with an anti-trafficking NGO and government agencies. The government provided a wide range of services and support, through a crime victims' compensation fund, to NGOs to provide victim services, including food, clothing, shelter, medical and psychological services, assistance in repatriation, and obtaining residence and work permits. It continued to inspect government-licensed brothels, including by screening for trafficking indicators. In December 2015, the government issued its first temporary residence permit for a labor trafficking victim and his family. The temporary residence program is designed to encourage victim assistance in the investigation and prosecution of traffickers. The government has a formal policy to protect identified victims from being punished for unlawful acts committed as a direct result of being subjected to human trafficking. The anti-trafficking law allows trafficking victims to request restitution or file a civil suit against traffickers.

PREVENTION

The government increased its trafficking prevention efforts. The government sustained its ongoing campaign of publishing anti-trafficking brochures, posters, and fliers, making public service announcements, generating social media and news releases, and by participating in radio and television shows. NRB continued its prevention campaign, reaching brothels, dance clubs, work permit applicants, front-line responders, community-based organizations, and immigrant communities. Authorities implemented the 2013-2018 national action plan on trafficking, in coordination with local NGOs. The government implemented a new policy that requires foreign women to apply for adult entertainment work permits on their own, ending the practice of brothel owners applying for permits, often with misleading and fraudulent work agreements. By requiring women to apply in person, authorities can verify the terms of their work contracts and share information on human trafficking laws, workers' rights, and information on how to contact authorities. In June 2015, Sint Maarten signed a renewed memorandum of understanding to strengthen cooperation within the Kingdom of the Netherlands in preventing and combating trafficking in persons and human smuggling. The government also informed employers of migrant workers about applicable laws and the national hotline, accessible by phone and email. There were no known reports of child sex tourism in Sint Maarten. The government did not have diplomatic personnel posted abroad, and thus did not provide anti-trafficking training for such personnel.

2.7 Regelgeving in ontwerp: Ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de vergunningverlening aan seksbedrijven

Omdat het hier om ontwerpregelgeving gaat die bij een nog te vormen beleid hoort, wordt voor de inhoud naar paragraaf 3.9.3 verwezen.

3

Uitvoering beleid en handhaving wettelijke bepalingen

3.1 Algemeen

Het gedoogbeleid bevat aandachtspunten waarop gelet moet worden bij prostitutie en erotische danseressen.

Als doel van het beleid wordt omschreven:¹⁷

- Beheersing en regulering van de exploitatie van seksbedrijven en stripclubs op Sint Maarten.
- Bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie in Sint Maarten.
- Bestrijding van de criminele randverschijnselen (zoals drugscriminaliteit en vuurwapenhandel) bij seksbedrijven en stripclubs op Sint Maarten.
- Terugdringen van prostitutie door illegale vreemdelingen op Sint Maarten.

Het beleid vermeldt ook de consequenties van het handhaven van een beleid tot regulering van seksbedrijven en stripclubs op Sint Maarten¹⁸:

Voor de overheid

1. Meer controle op de naleving van het beleid.
2. Regelmatige controle op de legale status en leeftijd van de prostituee/danseres.
3. Regelmatige controle op de hygiënische- en leefomstandigheden evenals de brandveiligheid van de seksbedrijven.
4. Strikter medische controles.
5. Hardere aanpak van de bestrijding van illegale prostitutie en criminele activiteiten. Bij het betrappen van illegale prostituees of erotische danseressen wordt de vestigings- c.q. exploitatievergunning van het bedrijf direct ingetrokken.

Voor de samenleving

1. Tolerantie voor het in te voeren beleid.
2. De bedrijfstak wordt uit de taboesfeer gehaald.

Uit het onderzoek van de Raad komt naar voren dat de handhaving van het prostitutiebeleid in de praktijk voornamelijk is gebaseerd op de bestuurlijke handhaving van de diverse departementale taakgebieden Immigratie, Arbeid, Volksgezondheid, Economische Zaken, VROMI, SZV, Belasting en Douane. Deze voeren controles uit.

Naast de genoemde controles, is er ook sprake van handhaving aan de 'voorkant', namelijk bij het vergunningentraject. De seksclubs opereren op basis van een horeca vergunning. Er moet derhalve aan alle vereisten voldaan worden, zoals bij een horeca gelegenheid.

De dames die als prostituee in de clubs werken, komen zonder uitzondering vanuit het buitenland. Om in aanmerking te komen voor een tewerkstellingsvergunning, verblijfsvergunning en visum dient aan een aantal voorwaarden voldaan te zijn. Die voorwaarden volgen deels uit de wet en deels uit het gedoogbeleid, zoals laatstelijk aangepast in 2014. In dat traject zit een verschil voor 'animeerdames' ten opzichte van andere aanvragers. Ook de duur van de tewerkstellingsvergunning, het eenmalig karakter en de verstrekking van visa en verblijfsvergunningen is anders voor deze groep werkers.

In de navolgende paragraaf 3.2 wordt eerst ingegaan op het aanvraagproces van de vergunningen en visa. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de bestuurlijke handhaving na verlening van de vergunningen. In paragraaf 3.4 komt de strafrechtelijke handhaving aan bod.

¹⁷ Gedoogbeleid 2003, Hfd. 3 - p.22.

¹⁸ Gedoogbeleid 2003, Hfd. 4 - p.31.

Bij het lezen van dit hoofdstuk dient bedacht te worden dat het beschreven beleid en de handhaving ervan betrekking hebben op een beleid waarvan de uitvoering inmiddels is geschorst. Sinds eind januari 2016 worden er geen aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen meer in behandeling genomen. Op last van een rechterlijke uitspraak d.d. 27 mei 2016 is de overheid bevolen om de aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen in behandeling te nemen en daarop gemotiveerde besluiten te nemen.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport was er nog geen nieuw geldend beleid voorhanden waarop gehandhaafd werd.

3.2 Aanvraagproces tewerkstellingsvergunning, visum, verblijfsvergunning

3.2.1 Tewerkstellingsvergunning

Op grond van de Landsverordening Arbeid Vreemdelingen en het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit is de werkgever verantwoordelijk voor de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning voor niet-ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Het proces is ingedeeld in drie stappen. Een bedrijf dat een werknemer uit het buitenland wil aantrekken dient allereerst een bedrijfsregistratie te voltooien bij het ministerie van VSA. De bedrijfsregistratie dient jaarlijks te worden vernieuwd. Vervolgens dient de onderneming de vacature waarvoor een niet-ingezetene wordt geworven te registreren bij VSA en de vacature dient te worden gepubliceerd in lokale media gedurende vijf weken. Indien er geen geschikte kandidaten zijn, is de derde stap het indienen van de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning.

In het geval van de aanvraag voor sekswerkers, hoeft de onderneming niet te voldoen aan de voorwaarde van publicatie van een vacature. De volgende stappen zijn van toepassing:

Stap 1. Bedrijfsregistratie

Voor de bedrijfsregistratie zijn de volgende bescheiden vereist:

- vestigings-/bedrijfsvergunning bedrijf en directeur (business/directors' licence);
- notariële akte en registratie Kamer van Koophandel (Nederlandse kant van het eiland);
- bevestiging van SZV registratie;
- verklaring Belastingdienst waaruit blijkt dat aan alle verplichtingen is voldaan;
- opgave en overzicht personeelsbestand en payroll;
- jaarlijks dient de registratie vernieuwd te worden.

Stap 2. Publicatie

Niet van toepassing in het geval het een aanvraag voor een sekswerker betreft.

Stap 3. Aanvraag tewerkstellingsvergunning

Voor de aanvraag van de op naam gestelde tewerkstellingsvergunning zijn de volgende bescheiden vereist:

- kopie paspoort van de werknemer;
- bewijs/verklaring dat de beoogd werknemer niet in Sint Maarten is⁹;
- arbeidsovereenkomst.

Sinds 2014 is een arbeidsovereenkomst verplicht. Er is vanuit de afdeling Arbeid van het Ministerie van VSA een model-arbeidsovereenkomst opgesteld, dat de clubs hanteren. De tekst van de arbeidsovereenkomst is in het Engels en in de taal van het land van herkomst. De Raad nam in elk geval kennis van een Spaanse vertaling. In de bijlage I bij dit rapport staat de voorbeeldtekst van het model.

Het ministerie van VSA beschikt over wekelijks bijgewerkte lijsten, verstrekt door de IGD, van het totaal aantal werkzame prostituees bij de clubs. Elke club is gebonden aan een quotum. Bij de aanvraag van de tewerkstellingsvergunning wordt getoetst of dat quotum een nieuwe aanvraag toestaat. Op grond van het Uitvoeringsbesluit Landsverordening Arbeid Vreemdelingen wordt de tewerkstellingsvergunning voor *animeermeisjes* eenmaal verleend voor ten hoogste zes maanden (artikel 7 lid 3 sub i).

⁹ Niet nodig bij verlenging, echter verlenging is niet mogelijk bij sekswerkers.

De kosten van de aanvraag moeten door de werkgever betaald worden. Deze krijgt vervolgens een bewijs van aanvraag, waarmee de werkgever de aanvraag voor de verblijfsvergunning bij de IGD kan indienen. De tewerkstellingsvergunning met een periode tot 1 jaar kost Naf. 1.600,- (USD 900,-).

Tijdens het onderzoek merkte de Raad op dat, ondanks dat de relatie tussen club en prostituee verplicht wordt vormgegeven met een arbeidsovereenkomst, de namen en verdere gegevens van de prostituees niet voorkomen op het personeelsoverzicht dat bij de jaarlijkse vernieuwing van de bedrijfsregistratie verplicht is.

3.2.2 Visum

Indien de nationaliteit van de prostituee een reisvisum vereist, vraagt zij dat in het land van herkomst aan. De visumverlenende instantie (ambassade, consulaat of service desk van het Koninkrijk der Nederlanden) verstrekt, na ontvangst van de landingsvergunning van de IGD, een inreisvisum voor Sint Maarten. Het visum dient in persoon te worden afgehaald en daarbij dient de prostituee haar reisbiljetten te laten zien waarin de vertrek- en retourdatum staan vermeld. De vertrekdatum dient binnen de geldigheidsdatum van het inreisvisum te vallen en de retourdatum mag niet later dan zes maanden na inreis zijn. Voor niet visumplichtigen geldt dat alleen een landingsvergunning vereist is in verband met de tewerkstellingsvergunning.

3.2.3 Verblijfsvergunning

Ook dient een verblijfsvergunning te worden aangevraagd. De clubs regelen de aanvraag voor de betrokkene. De afdeling Arbeid van het Ministerie van VSA stelt de IGD op de hoogte dat de tewerkstellingsvergunning verleend wordt. Op grond daarvan maakt de IGD de verblijfsvergunning aan. Na aankomst in Sint Maarten moet de prostituee de verblijfsvergunning bij de IGD ophalen. Bij het ophalen van de vergunning gaan de vrouwen langs het National Reporting Bureau on Human Trafficking (NRB). Daar krijgen zij voorlichting over mensenhandel en wordt hen gewezen op hun rechten, mogelijkheden etc. (zie ook 3.5)

De duur van de verblijfsvergunning is, in overeenstemming met de tewerkstellingsvergunning, zes maanden. Het komt echter voor dat de datum van uitgifte niet dezelfde is en de periodes overlap kennen. Dat komt doordat de tewerkstellingsvergunning geldig is vanaf de dag dat die is uitgegeven. De verblijfsvergunning is geldig vanaf de dag van binnenkomst van de betrokkene. Dat maakt het voor de controles soms verwarrend.

Voor het overige is er geen verschil met de 'reguliere' aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning. Voor de inhoud daarvan verwijst de Raad naar een eerder rapport uit 2014: *Onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid*.²⁰

3.3 Bestuurlijke handhaving

Hoofdstuk 4 van het gedoogbeleid 2003 (zie 2.4) bevat een aantal handhavingsaspecten voor de overheid:

1. Meer controle op de naleving van het beleid.
2. Regelmatige controle op de legale status en leeftijd. Prostituees zullen zich op de werkplek als daarbuiten moeten identificeren.
3. Regelmatige controle op de hygiënische- en leefomstandigheden.
4. Strikter medische controles.
5. Hardere aanpak van de bestrijding van illegale prostitutie en criminele activiteiten. Bij het betrappen van illegale prostituees of erotisch e danseressen en/of criminele activiteiten in een seksbedrijf en/of stripclub, wordt de vestigings- c.q. exploitatievergunning van het desbetreffende bedrijf direct ingetrokken.²¹

Bij de huidige handhaving van het beleid gaat men als volgt te werk.

De inspectiediensten van de betrokken departementen voeren zogeheten multi-disciplinaire controles uit. Daarbij komen van elke dienst inspecteurs samen. Er wordt gewerkt met een gemeenschappelijk formulier. Van elke controle wordt een proces-verbaal van bevindingen opgemaakt. De controles geschieden onder leiding van de IGD. Elke dienst controleert op diens eigen taakgebied. De controle op de clubs hebben derhalve

²⁰ <http://www.raadrechtshandhaving.com>.

²¹ http://www.sintmaartengov.org/Policy%20and%20Reports/AdultEntPolicy_pg31-35.pdf, p. 31.

betrekking op generieke aandachtsgebieden: arbeid, legaal verblijf, belasting, illegale goederen, gebouw, gezondheid en sanitair, economische vergunningen. Specifiek onderdeel van het aandachtsgebied van de IGD is mede mensenhandel.

In geval van een controle wordt het multi-disciplinair team bijeengeroepen. Zij horen maximaal 2 uur voordat de controle wordt uitgevoerd welke gelegenheid bezocht zullen gaan worden. Dit kan dan een dansclub of seksbedrijf betreffen.

Bij controles van dansclubs en seksbedrijven wordt er gekeken of alle vergunningen, premies, belastingen, verzekeringen, de hygiëne en gebouwen in orde zijn. Ook worden de loonlijsten gecontroleerd en wordt er bekeken of er geen illegale werknemers zijn. Er is daarmee in de basis geen verschil met andere sectoren waarin bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt.

Geen van de diensten is specifiek opgeleid, getraind noch geïnstrueerd voor het herkennen van uitbuiting, mensenhandel, gedwongen prostitutie of andere misstanden. Bij de IGD is men wel geïnstrueerd om op bepaalde signalen te letten. Bij de nadere diensten is dat niet het geval. De IGD controleert de identiteitsbewijzen / paspoorten van de aldaar werkzame personen en de verblijfsvergunningen. De IGD let daarbij op signalen van mensenhandel en spreekt af en toe ook de personen aan en vraagt hen naar de omstandigheden waaronder zij werkzaam zijn. Vanuit de diensten wordt aangegeven dat het zeer moeilijk is om zonder daartoe opgeleid te zijn, specifieke signalen van mensenhandel te herkennen. De vrouwen in kwestie weten meestal wat zij moeten antwoorden op de vragen om de situatie niet verdacht te maken. Daarbij dient bedacht te worden dat het niet voor de hand ligt dat de vrouwen in voorkomende gevallen anders zullen antwoorden op vragen of zullen aangeven slachtoffer te zijn van mensenhandel of uitbuiting, uit angst voor represailles.

De IGD hanteert naast het gemeenschappelijke formulier ook aparte lijsten waarmee ook de Inspectie Arbeid werkt.

Aan de hand van die lijsten controleren de diensten de verblijfsvergunningen en tewerkstellingsvergunningen.

Ondanks dat de vergunningen zijn verleend onder de voorwaarde 'arbeid', en die gestoeld is op een arbeidsovereenkomst, komen de prostituees, zoals eerder aangegeven, structureel niet op de loonlijsten van de clubs voor. Het overige personeel komt daarop wel voor. Het feit dat de prostituees niet op de payroll voorkomen, wordt niet aan nadere inspectie onderworpen. Voor de Arbeidsinspectie zijn de lijst van IGD en corresponderende tewerkstellingsvergunning leidend bij de controle. Er wordt niet gecontroleerd op loonbetalingen en -stroken in deze sector.

De respondenten geven aan dat de medewerking bij de clubs altijd goed is en er zelden overtredingen worden geconstateerd. Als die er zijn, dan wordt de gelegenheid geboden de manco's te herstellen. Als er illegale personen werkzaam zijn in de clubs, dan worden die in hechtenis genomen en uitgezet. Clubs zijn bij overtreding niet gesloten, noch van hun vergunningen ontheven.

Ten slotte wordt vanuit de bestuurlijke handhavingketen aangegeven dat men niet bekend is met locaties waar prostitutie bedreven wordt, buiten de vergunde (gedoogde) bordelen. Het wordt evenmin uitgesloten, maar er wordt geen concrete kennis van gedragen.

De strafrechtelijke handhaving geschiedt los van de bestuurlijke handhaving. In de onderzoeken opereren de politie en het OM onafhankelijk van de inspecterende diensten.

3.4 Strafrechtelijke handhaving

De politie is vrijwel niet betrokken bij de bestuurlijke handhaving van het beleid. Sporadisch gaan er agenten van het KPSM mee bij de controles. Bij aankomst en aanvang van de controle blijkt een club (zo goed als altijd) al op de hoogte van de controle. Om die reden heeft het volgens het KPSM en het OM geen zin voor de politie om met dergelijke controles mee te gaan. Het OM houdt zich geheel buiten de controles.

Strafrechtelijke handhaving is in eerste instantie gericht tegen misstanden als mensenhandel en uitbuiting. Het gedoogbeleid decriminaliseert het bordeelverbod immers, en de strafrechtelijke handhaving is derhalve niet gericht op de aanwezigheid van een seksclub of bordeel, maar op (mogelijke) misstanden.

De strafrechtelijke handhaving hoort volgens respondenten uit de strafrechtsketen evenwel aan het einde van de handavingsketen te zijn. Bij een goed functionerende bestuurlijke handhaving, zouden het KPSM en het OM in theorie niet (hoeven) toe (te) komen aan strafrechtelijke handhaving. Dat dat laatste een illusie is, wordt wel degelijk beseft. Momenteel is de situatie voor wat betreft handhaving namelijk het andere uiterste, waarbij slechts het OM en het KPSM misstanden signaleren en die onderzoeken.

Sinds vorig jaar is er een speciaal team mensenhandel/-smokkel opgezet, als uitvloeisel van het MoU. Er worden door politie en OM onderzoeken verricht naar vrouwenhandel en uitbuiting in de seksindustrie. Meerdere respondenten geven aan dat een onderzoek snel blootgesteld kan raken aan ongewenste bekendwording ervan. Die onderzoeken worden verricht door een speciaal team, met kleine samenstelling ter waarborging van het vertrouwelijke karakter.

Bij de strafrechtelijke onderzoeken die bij clubs zijn verricht, kwamen telkens misstanden naar voren. Volgens respondenten is het niet eenvoudig om informatie en bewijs te vergaren, doordat veel slachtoffers niet durven te spreken. Vaak zijn slachtoffers geïnstrueerd over welke antwoorden zij op bepaalde vragen moeten geven. De slachtoffers die wel praten, doen meestal zelf geen aangiften, maar leggen wel verklaringen af. Deze kunnen worden gebruikt in strafzaken. De misstanden die geconstateerd worden zijn veelal vormen van financiële uitbuiting, lichamelijke mishandeling, verkrachting en gedwongen prostitutie en mensenhandel. Vanwege de omstandigheid dat het hier in 100% van de gevallen gaat om slachtoffers afkomstig van buiten Sint Maarten, is er sprake van internationale mensenhandel.

De vormen van uitbuiting manifesteren zich financieel. De prostituees beginnen aan hun werkzaamheden veelal met een schuld. Ondanks dat de arbeidsovereenkomst bepaalt dat de werkgever de reiskosten en kosten van de aanvraag van de tewerkstellingsvergunning voor zijn rekening neemt en deze niet op de werknemer zal verhalen, ligt het in de praktijk anders, zo wordt door respondenten aangegeven: de clubeigenaar zal de voorgeschoten reiskosten en kosten van vergunning(en) aan zich laten terug betalen. Dit wordt veelal mondeling gecommuniceerd. Dit wordt ook wel aangeduid als: *debt bondage*. Debt bondage is een sterke aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel (uitbuiting). Andere financiële uitbuiting vindt plaats door bijvoorbeeld hogere kamerhuur te vragen voor een kamer met een raam, disproportionele kosten voor voeding zonder alternatief, kosten voor schoon beddengoed, condooms en door het heffen van 'boetes'. Door de hoge kosten en vermeende schuld, zullen de prostituees zich gedwongen voelen en er voor kiezen om zoveel mogelijk te werken om de bedragen te kunnen terugbetalen.

De dames werken op basis van het aantal klanten maal een tarief. Ook komt het voor dat de *tarieven* snel lager worden, om zo meer te kunnen werken. Na afbetaling van hun schulden en verrekening van andere kosten, ontvangen zij een deel van dat bedrag. Volgens respondenten gaan de clubs daarbij arbitrair te werk. Zoals eerder vermeld komen de vrouwen niet voor op een loonadministratie en wordt daarop evenmin geïnspecteerd. Ook zijn er vrouwen die helemaal niets overhouden aan hun werkzaamheden. Sommigen blijven met een restschuld achter.

Het voorgaande volgt uit feitelijke waarnemingen gedaan door respondenten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er vijf categorieën sekswerkers zijn:

1. Zij die bewust niet vinden dat zij worden uitgebuit en er bewust voor kiezen.
2. Zij die niet weten dat zij worden uitgebuit.
3. Zij die weten dat ze worden uitgebuit, maar er evengoed voor kiezen om het werk te blijven doen vanwege de inkomsten.
4. Zij die weten dat ze worden uitgebuit, maar volledig afhankelijk zijn van de inkomsten.
5. Zij die weten dat ze worden uitgebuit, maar uit angst voor represailles het werk blijven doen.

Uit de interviews komt naar voren dat respondenten op Sint Maarten de eerste categorie (zij die bewust niet vinden dat zij worden uitgebuit) niet kennen. Dat betekent derhalve dat er in alle gevallen sprake zou zijn van een vorm van uitbuiting.

De mening of ervaring van de prostituee doet feitelijk niet ter zake. Uitbuiting is objectief meetbaar: als inkomsten niet in verhouding staan tot de lasten, de lasten niet in redelijkheid worden berekend, of er kosten van de werkgever/exploitant worden verrekend met de inkomsten, er sprake is van valse beloften, etc.. Respondenten zijn van mening dat er in Sint Maarten te makkelijk wordt gedacht over de 'eigen keuze' van de vrouwen die in de prostitutie komen werken. Als er een hoge financiële noodzaak is, dan is de keuze om (dan maar) in de prostitutie te gaan werken, gauw gemaakt: *iets is beter dan niets*. De vraag is echter of die keuze de omstandigheden waaronder gewerkt wordt, rechtvaardigt, zo wordt gemeend.

Lichamelijke mishandeling manifesteert zich door geweld of dreiging daarmee. Soms worden 'financiële boetes' geïnd door het hebben van seks met andere werknemers.

Uit onderzoeken blijkt dat verkrachting zich manifesteert door voornoemde vorm van gedwongen seks en het hebben van seks met derden, vanwege het niet mogen weigeren daarvan. Bij dat laatste is de klant zich evengoed meestal niet bewust dat er sprake is van onwil. Er is dan sprake van gedwongen prostitutie. De dame in kwestie zal dat meestal niet laten blijken. De angst om klanten te verliezen is te groot, omdat dat daardoor de schuld aan de exploitant alleen maar groter wordt. Daarnaast riskeert zij 'een boete'.

De vormen van mensenhandel bestaat uit zich in het aanwerven uit buitenland van vrouwen ten behoeve van (uitbuiting in) de prostitutie. Soms zijn de slachtoffers zich niet bewust geweest van het feit dat ze werden aangeworven voor prostitutie, of slechts gedeeltelijk, bijvoorbeeld dat zij daarvoor ook konden kiezen en het dus niet verplicht was. Daarnaast kwalificeert zich als mensenhandel, het misbruik maken van de kwetsbare positie van vrouwen in het buitenland. Er zijn sterke aanwijzingen dat er actief wordt geworven (geronseld) in arme gebieden, waar vrouwen worden benaderd om op Sint Maarten in de clubs te komen werken. Deze ronselaars maken misbruik van de financiële noodzaak bij de vrouwen en bewegen hen ertoe om in Sint Maarten te gaan werken. Ook blijkt dat slachtoffers heel andere beloften zijn gedaan, dan de werkpraktijk inhield. Daarnaast wordt hen een arbeidsovereenkomst voorgelegd ter ondertekening, maar wordt hen bij aankomst in het bordeel mondeling heel andere voorwaarden uitgelegd. Veel van de vrouwen kunnen overigens niet goed lezen en begrijpen de inhoud van de arbeidsovereenkomst niet eens. Op die manier is ook misbruik van omstandigheden naar voren gekomen. Deze aanwerving laat zich omschrijven als 'ronselen'. Ook zouden er papieren niet volledig worden getoond aan de dames, en weten zij niet waar zij naartoe gaan. Dat geeft alles een vertekend beeld, en behelst aanwijzingen voor een ronselpraktijk.

Het OM produceerde in 2014/2015 een notitie over het prostitutie beleid en de wijzigingen van het beleid in 2014 (zie 2.3). In de notitie wordt een aantal punten van zorg aangestipt, namelijk dat:

'Het beleid alleen ingaat op het verbod van aanzetten tot prostitutie (bordeelverbod), maar in het geheel niet op de strafbaarstelling van mensenhandel en de vraag hoe die strafbaarstelling zich verhoudt tot het (huidige en nieuw voorgestelde) vergunningbeleid ten aanzien van vreemdelingen die als commerciële sekswerkers actief zijn in de seksindustrie in Sint Maarten.'

Dat is van belang omdat de strafbaarstelling van mensenhandel een specifieke component kent, ten aanzien van het aanwerven van iemand in een ander land met het oogmerk die ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Voorgaand is vervat in artikel 2:239 lid 1 sub b WvSr, een bepaling die rechtstreeks voortvloeit uit het Internationaal Verdrag van Genève van 11 oktober 1933.²²

Voor de strafbaarstelling is het irrelevant of het aanwerven met of zonder goedvinden van de persoon (het slachtoffer) in kwestie gaat. Het OM wijst er met de notitie op dat het overgrote deel van alle commerciële sekswerkers in Sint Maarten afkomstig is uit het buitenland. Het verstrekken van vergunningen met dat doel, is derhalve in strijd met internationale regelgeving. De overheid moet de werving van buitenlandse vrouwen voor

²² (zie ook 2.2.2).

prostitutie actief tegengaan. Het gedogen ervan is daarmee dus in strijd met lokale en internationale wet- en regelgeving. Het OM vraagt zich daarbij af of de overheid überhaupt tewerkstellingsvergunningen voor buitenlandse vrouwen kan en wil verstrekken. Hij zal zich daarbij in ieder geval uiterst kritisch moeten opstellen bij de beoordeling onder welke voorwaarden en omstandigheden en aan welke personen en bedrijven in de seksindustrie vergunningen worden afgegeven, aldus het OM.

Vergunningen moeten volgens het OM daarnaast ook vrij eenvoudig kunnen worden ingetrokken indien blijkt dat de betrokken vrouw door middel van internationale werving – die dus gelijk staat aan mensenhandel – naar Sint Maarten is gekomen of als blijkt dat een bedrijf dergelijke vrouwen tewerkstelt. Daarop zal voortdurend en nauwgezet moeten worden gecontroleerd, aldus het OM.

In het onderzoek komt veelvuldig naar voren dat er binnen de sector sprake is van financiële criminaliteit, waaronder belastingfraude en witwassen. Respondenten geven aan niet in staat te zijn om daarop te reageren.

Respondenten uit de justitiële instanties geven eveneens aan niet bekend te zijn met locaties waar prostitutie bedreven wordt, buiten de vergunde (gedoogde) bordelen. Het wordt evenmin uitgesloten, maar er wordt geen concrete kennis van gedragen. Soms komt er een melding binnen waarbij minderjarigen betrokken zijn. In een dergelijk geval wordt daarop met prioriteit ingezet door zowel OM als politie.

3.5 Overige Taken en Verantwoordelijken

Onder het ministerie van Justitie valt het National Reporting Bureau on Human Trafficking ('NRB'). Het NRB valt als afdeling onder de IGD en staat onder leiding van de nationaal (landen-) coördinator mensenhandel en mensensmokkel. Het NRB is opgedeeld in twee secties: *Information & Reports* en *Reporting & Monitoring*.²³ De voornaamste taken van de sectie *Information & Reports* zijn: het geven van voorlichting, trainingen aan ketenpartners, en het bieden van hulp, opvang en nazorg (*prevention and protection*), waaronder het bijstaan in een procedure tot verkrijging van een voorlopige verblijfstitel aan slachtoffers van mensenhandel. De sectie *Reporting & Monitoring* heeft tot taak te fungeren als meldpunt, informatieknoppunt en het onderhouden van een (specifiek voor de seks- en adult entertainmentindustrie) *Club Database Monitor* waarin gegevens van danseressen, werkgevers, vergunningen en aankomst- en vertrekdata zijn opgenomen.

Met name in het geven van voorlichting kort na aankomst van de vrouwen in kwestie lijkt het NRB actief. De vrouwen worden tijdens een bijeenkomst geïnformeerd, en krijgen ook informatiefolders mee. Het NRB onderhoudt ook contacten met vertegenwoordigers van de verschillende bevolkingsgroepen op Sint Maarten, zoals die van de Dominicaanse Republiek, Haïti, St. Lucia, India, Guyana en China. De vertegenwoordigers worden ook als vertrouwenspersoon beschouwd, omdat zij vanwege dezelfde afkomst, mogelijk meer vertrouwen genieten. Het NRB onderhoudt ook internationale contacten en vergadert met de partners in het Koninkrijk.

In het geval de IGD verblijfsvergunning verstrekt ten behoeve van prostituees, krijgen de vrouwen wanneer zij hun verblijfsvergunning komen afhalen, een voorlichting over mensenhandel van en bij het NRB. Het wordt tevens voorgelicht over de rechten die ze hebben en dat zij zich bij het NRB kunnen melden wanneer zij of anderen slachtoffer zijn van mensenhandel. Tevens worden brochures verstrekt.

De functie van meldpunt lijkt achter te blijven in de ontwikkeling. Wel worden er trainingen gegeven aan ketenpartners. De NRB verzorgt periodiek trainingen in het signaleren van mensenhandel aan de Grensbewakingsmedewerkers en Mobiele Eenheid van de IGD. Daarnaast worden informatie sessies gegeven aan het SMMC.

Het bieden van hulp, opvang en nazorg bijvoorbeeld door (veilige) opvang, is niet gewaarborgd. Wel onderhoudt het NRB contacten met NGO's, Comensha en Safe Haven. Het NRB heeft zelf geen voorzieningen voor opvang. In het voorkomende geval van de behoefte aan veilige opvang in de 'Casablanca-zaak', heeft het OM de opvang

²³ NRB 2015 Year Report.

van slachtoffers moeten regelen in Safe Haven respectievelijk een hotel. De organisatie werkt met een ondermaats budget. Van een beoogde formatie van 5 fte, is deze ingevuld met 3 fulltime werknemers.

De NRB en het Multidisciplinair Inspectie team werken samen. Alhoewel beide organisatie onderdelen hun eigen taken uitvoeren, is er constant informatie uitwisseling tussen beide organisatie onderdelen. Het 2015 Year Report meldt dat ten aanzien van de bordelen, 1 van de 12 clubs niet in overeenstemming met de voorschriften handelde: in dansclub de Red Diamond waren danseressen aanwezig die op een toeristenvisum in Sint Maarten waren en derhalve illegaal werkzaam waren/waren tewerkgesteld. Deze dames zijn direct in vreemdelingenbewaring genomen en uitgezet.²⁴

In de Club Monitoring Database houdt het NRB nauwkeurig de bezetting met sekswerkers van de clubs bij. Op die manier wordt ook gecontroleerd dat de dames in overeenstemming met de wettelijke vergunningsvereisten werkzaam zijn. De lijsten moeten wekelijks door de clubs geupdate. De informatie wordt ook gedeeld met de Controle Eenheid (MDT). Deze monitoring zou het risico van uitbuiting moeten verminderen. Ook kunnen op deze manier de quota van het aantal toegestane prostituees worden overzien en gecontroleerd.²⁵

Het beleggen van de verantwoordelijkheden van het NRB, als onderdeel van de IGD, wekt volgens sommigen de indruk dat het niet een organisatie zou zijn die mensen beschermt, maar eentje die op illegaliteit onderzoekt. De slachtoffers van mensenhandel zouden om die reden bang zijn om zich te melden, uit angst voor uitzetting. De omstandigheid dat de directeur van het NRB tevens waarnemend directeur van de IGD is, zou daarom niet bijdragen aan de vertrouwensfunctie die het NRB zou moeten genieten.

Volgens respondenten zou het beter zijn als het NRB in een onafhankelijk kader geplaatst zou worden. Sommigen menen ook dat het NRB een actievere opstelling kan innemen bij het verzamelen en delen van informatie en het doen van onderzoek naar mensenhandel. De NRB stelt echter zelf dat het zich bezig houdt met preventie en bescherming van slachtoffers en getuigen van mensenhandel, en de opsporingsdiensten het onderzoek doen. Voorts is het de IGD die beschikt over de afdeling ICIA. Dit is het informatie verzamel en analyse centrum van de IGD.

In het inrichtingsplan van het NRB wordt specifiek ingegaan op de rol van het NRB binnen de handhaving van het prostitutiebeleid. Het NRB neemt deel aan de commissie prostitutiebeleid, heeft veelvuldig contact met club (-eigenaren). Het NRB bestempelt de relatie met de clubs als goed en coöperatief.

Het NRB kreeg in 2015 totaal 2 meldingen van mensenhandel, beide handelde niet over zaken uit de prostitutie.

3.6 Voorzieningen

Er is op Sint Maarten geen specifieke opvang geregeld voor de slachtoffers van mensenhandel en -smokkel. In de praktijk zorgt dat voor problemen. Bij een onderzoek naar vermeende vrouwenhandel en uitbuiting in de prostitutie ontstond er een acuut probleem toen er geen veilige (anonieme) verblijfplaats voor de vermeende slachtoffers te vinden was. De locatie waar de vrouwen waren ondergebracht, was gauw bekend bij de uitbaters van de seksinrichting, alwaar de vrouwen door hen werden aangespoord om weer aan het werk te gaan. Een aantal van hen heeft daaraan gehoor gegeven.

Er zijn geen financiële voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel of uitbuiting.

Er is evenmin een voorziening in andere vormen van slachtofferhulp.

Wel voorziet de IGD slachtoffers en /of getuigen van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning (mits zij voldoen aan de voorwaarden, waaronder medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek). Op basis van die vergunning is arbeid vrij toegestaan, waardoor deze personen de mogelijkheid hebben om zich te voorzien in hun levensbehoefte.

²⁴ NRB 2015 Year Report, p.13.

²⁵ NRB 2015 Year Report, p.14.

3.7 Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten

Voor Sint Maarten dateert de laatste Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) van 2011.

De CBA noemt de seksindustrie als sector waar uitbuiting en mensenhandel over het algemeen vaak voorkomen. Ook wordt vermeld dat er ondanks dat er in de onderzoeksperiode geen opsporingsonderzoeken naar mensenhandel waren, blijkt uit informatie van de opsporingsdiensten dat er wel sprake was van mensenhandel en uitbuiting in de prostitutiesector. De seksindustrie wordt ook als een voedingsbodem voor mensenhandel genoemd.

Daarnaast vermeldt de CBA dat van zeker 10 locaties bekend is dat er prostitutie plaatsvindt zonder dat de locatie onder het gedoogbeleid valt:

Behalve de acht vergunde bordelen zijn er volgens respondenten nog minimaal tien horecagelegenheden waar ook sprake is van prostitutie. Het gaat daarbij vaak om hotels en dansgelegenheden. Meestal hebben de uitbaters van deze gelegenheden vergunningen voor exotische danseressen of masseuses en de dansgelegenheden hebben vaak ook nog een hotelvergunning. De vrouwen die in deze etablissementen werken, reizen meestal met een tewerkstellingsvergunning van de uitbater Sint Maarten in. Hierin én in de arbeidsovereenkomst die bij de vergunningsaanvraag door de uitbater moet worden ingediend, staat vermeld dat de vrouwen gaan werken als 'exotische danseres'. Dat betekent dat zij zich niet volledig mogen ontkleden en dat zij zich ook niet met prostitutie bezig mogen houden. Dat de praktijk soms anders is, weten sommige vrouwen wel en andere niet. Sommige vrouwen zijn op de hoogte (gebracht) van het feit dat zij ook prostitutiegerelateerde activiteiten moeten verrichten. Over de vraag hoeveel vrouwen worden voorgelogen door de uitbater en er pas bij binnenkomst achter komen dat zij tegen betaling seks moeten hebben met klanten van het etablissement, is weinig bekend. Er is geen informatie beschikbaar over het aantal vrouwen dat in de hotels en dansgelegenheden gedwongen wordt seks met klanten te hebben. In 2009 en 2010 zijn in ieder geval twee of drie aangiften geregistreerd van jonge vrouwen die dachten als exotische danseres te gaan werken, maar vervolgens gedwongen werden tegen hun wil seks te hebben met bezoekers. In de praktijk zijn de exotische danseressen schaars gekleed in een gelegenheid aanwezig en zijn ze beschikbaar om een drankje te drinken met een klant. Aan de bar van het hotel of de dansgelegenheden wordt vervolgens een seksafpraak geregeld, waarna de vrouw meegaat naar een hotelkamer die de klant gehuurd heeft. Op het eerste gezicht gaat de uitbater hier vrijuit. Hij runt immers een hotel of dansgelegenheden en heeft een danseres in dienst, die op verzoek van een klant meegaat naar een door de klant gehuurde hotelkamer. De klant dient de uitbater echter wel te betalen voor de periode dat de danseres in de hotelkamer verblijft, omdat zij op dat moment niet in staat is om als danseres voor de uitbater te werken. De vraag is of de exploitant niet in strijd met de hem verleende vergunning handelt of zelfs medeplichtig is aan het onvergund meewerken aan prostitutie.

3.8 Algemene opmerkingen

In de interviews kwam over het algemeen naar voren dat de clubeigenaren beschikken over toegang tot 'netwerken' in het buitenland. Onder andere komt dat naar voren wanneer gekeken wordt naar de plaats van herkomst en bestemmingen. Veel dames komen uit dezelfde plaats en zijn ook werkzaam geweest in de dezelfde locaties. Veel dames die bijvoorbeeld uit de Dominicaanse Republiek naar Sint Maarten komen, zijn eerder werkzaam geweest op bestemmingen in Curaçao, Aruba en Libanon. Ook volgt uit gesprekken van respondenten met de dames dat zij vaak niet weten waar ze naartoe gaan, ze kennen wel de naam en plaats van de locatie, maar meer weten ze niet. Veel van de dames zijn analfabeet en weten niet waar zij precies een handtekening onder hebben gezet. Er wordt om die redenen verondersteld dat er een netwerk is dat deze dames werft, in elk geval faciliteert, hetgeen een mate van organisatie en afhankelijkheid impliceert.

Daarnaast kwam veelvuldig naar voren dat clubeigenaren ook in Sint Maarten een breed netwerk hebben. Volgens respondenten wordt handhaving van een streng(er) beleid bestuurlijk ongewenst geacht. Er wordt over gesproken dat clubeigenaren de hand boven het hoofd gehouden wordt terwijl de exploitatie niet op orde is. Clubs worden bijvoorbeeld niet gesloten na constatering van misstanden om reden van opportuniteit, waar bijvoorbeeld de afweging wordt gemaakt dat zolang er geen onherroepelijk veroordeling is, de club open mag blijven. Vervolgens zijn er clubs waar na constatering van misstanden de manager vervangen is, en om die reden open mocht blijven. Ook zijn meerdere etablissementen in handen van een bepaalde exploitant, direct dan wel

middellijk via stroman en/of vennootschap. Andere argumenten om niet tot sluiting over te gaan, liggen volgens respondenten in de beperking dat er geen regelgeving is die sluiting van een bordeel mogelijk maakt, omdat een bordeel op grond van een hotelvergunning opereert.

Verder viel het de Raad op dat respondenten zonder uitzondering aannamen, dat de vrouwen in de prostitutie hun werkzaamheden beginnen met een financiële schuldpositie ten opzichte van de club (-eigenaar), vanwege voorgeschoten reis- en onkosten en de kosten van de tewerkstellingsvergunning. Dat is opvallend, ten eerste omdat zogeheten debt bondage een aanwijzing is die alertheid oproept ten aanzien van mogelijke uitbuiting / mensenhandel. Ten tweede staat het haaks op hetgeen in de model-arbeidsovereenkomst is bepaald (die ook wordt overgelegd in de aanvraagprocedure van de vergunningen) en ten derde is het verboden is op grond van de Landsverordening Arbeid Vreemdelingen, die bepaalt dat de kosten van de vergunningen ten laste van werkgever komen.

De Raad verricht geen specifiek onderzoek naar de achtergronden van specifieke zaken, maar neemt wel kennis van deze opmerkingen. Er wordt volstaan met de bevinding dat er mogelijk beperkingen in de handhaving liggen door oorzaken anders dan wettelijk of organisatorisch ingegeven.

De Raad voerde gesprekken met een stichting die de belangen van sekswerkers in Nederland behartigt. Respondenten geven aan dat er bij de totstandkoming van wet- en regelgeving te weinig naar de sekswerker zelf wordt geluisterd, al is de positie door de jaren heen wel verstevigd. In Nederland is geleidelijk aan van een gedoogbeleid naar een gereguleerd beleid toegewerkt. Inmiddels is de markt voor zelfstandige prostituees vanuit de Europese Unie gereguleerd, waardoor diens positie beter is gewaarborgd dan voorheen. De regulering brengt mee dat de prostituee staat ingeschreven in de burgeradministratie, beschikt over een BSN en BTW-nummer, staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en een vestigingsadres heeft. Daarnaast zijn er instanties waarop de prostituees een beroep kunnen doen, zoals een belangenvereniging en informatiepunt, een vertrouwenspersoon en de GGD. Het is in Nederland niet toegestaan dat er in een gereguleerde sexclub prostituees werken en wonen, anders dan in Sint Maarten waar de clubs op grond van een hotelvergunning opereren.

Sinds kort is in Nederland de wetgeving gaan gelden die een klant van een prostituee strafbaar stelt, wanneer deze vermoedt of heeft moeten kunnen weten dat de prostituee een slachtoffer van uitbuiting of mensenhandel is. De stichting van belangenbehartigers was overigens tegen die strafbaarstelling omdat deze vreest dat het de prostitutie (nog) verder uit het zicht verdwijnt en de klanten op heimelijke weg naar prostituees zullen zoeken. Andere tegenstanders zijn van mening dat daardoor de zelfstandige prostituee de dupe zal zijn, doordat klanten wegblijven. Tot slot wordt erop gewezen dat het heel erg moeilijk is om slachtoffers van uitbuiting en/of mensenhandel te herkennen. Zelfs goed getraind politie-personeel is niet altijd in staat om dat te herkennen. Volgens de wetgever kunnen uit omstandigheden al voortvloeien dat er sprake is van uitbuiting en/of mensenhandel, bijvoorbeeld als er op een ongebruikelijke locatie (in een garage, kelder of caravan) seks wordt aangeboden. Ook de leeftijd en uiterlijk van de prostituee kan aanwijzingen bevatten.

De Raad heeft geen specifieke belangenbehartigers van prostituees op Sint Maarten aangetroffen. De belangenorganisatie in Nederland gaf aan dat het voor een goed werkend beleid wel zaak is om te weten wat de prostituees zelf willen. Te meer nu de clubs (managers of eigenaren) wel bij het beleid betrokken worden.

3.9 Nieuw beleid

3.9.1 Algemeen

Sinds 2013 wordt er vanuit de overheid gewerkt aan een nieuw beleid. Daarvoor is een interdepartementale werkgroep in het leven geroepen, anticiperend op de inwerkingtreding van artikel 2:212 het nieuwe Wetboek van Strafrecht:

Artikel 2:212

Hij die, zonder vergunning van de minister van Justitie, van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van seksuele omgang tegen betaling door anderen met derden een beroep of een gewoonte maakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Het artikel is inmiddels in juli 2015 in werking getreden. De op grond daarvan vereiste exploitatievergunningen zijn (nog) niet uitgegeven. Daarvoor wordt momenteel gewerkt aan een concept-landsverordening. Er is nog geen nieuw beleid tot stand gebracht.

Eind 2013 is er door een interdepartementale werkgroep Commerciële Sekswerkers (ingesteld door de minister van Justitie) een concept 'commercieel sekswerk beleid', en is middels een notitie een aantal standpunten naar voren gebracht.

Inmiddels is er ook een concept Landsverordening tot stand gebracht voor de op grond van artikel 2:212 WvSr vereiste vergunningverlening (zie 2.7). Hieronder wordt eerst de notitie behandeld en vervolgens de concept Landsverordening en toelichting daarop.

3.9.2 Notitie nieuw beleid

De interdepartementale werkgroep stelde een notitie op ten aanzien van een nieuw prostitutiebeleid, daarbij uitgaand van het vigerende beleid:

'Algemene beschrijving van het nieuwe Commerciële Sekswerkersbeleid Sint Maarten. Naar een Landsverordening regulering commerciële werk, ter voorkoming en bestrijding van misstanden in de (Adult Entertainment) Clubs.'

Volgend op de beleidsnotitie, is vanuit het oogpunt van het ministerie van VSA, een reactie opgesteld.²⁶ De notitie en de reactie analyseren deels het vigerende beleid en anticiperen op een nieuw beleid, waarin er sprake zal zijn van vergunningstelsel op grond van art. 2:212 WvSr.

De Raad behandelt in deze paragraaf de notitie alsmede de reactie van het ministerie van VSA.

De notitie stelt vast dat met het vergunningsvereiste 'het aanzetten tot/gelegenheid bieden van prostitutie' uit de strafrechtelijke sfeer wordt gehaald, maar de doorgaans zwakkere positie van de sekswerker niet aan de orde komt en het wetsartikel in geen verbetering brengt in die achterstandspositie. Die positie kan leiden tot een verhoogd risico op uitbuiting en machtsmisbruik door de exploitant. Bijkomend, is de sekswerker over het algemeen onbekend met de maatschappelijke realiteit van Sint Maarten en spreekt zij de taal niet. Daarnaast wordt de gezagsverhouding van de exploitant ten opzichte van de sekswerker als machtspositie aangemerkt.²⁷

De reactie-notitie bevat een voorstel voor een alternatieve tekst voor een beleid, waarin vanuit het ministerie van VSA het volgende wordt overwogen:

- Daar waar voorheen uitgangspunt was dat de toelating van een vreemdeling het belang van Sint Maarten moest dienen, zal nu het belang van het individu, moeten prevaleren.
- De uitgangspunten voor het beleid zijn: (1) transparantie; (2) vrijwilligheid, (3) veiligheid, (4) verblijf.
- Het beleid moet ook dansclubs omvatten.
- Er dient invulling te worden gegeven aan het beschermen van mensenrechten en het voorkomen c.q. bestrijden van besmettelijke ziekten.
- Indien een exploitant meerdere clubs heeft, is het wenselijk dat het werkbeleid voorziet in een procedure die het mogelijk maakt om commerciële sekswerkers te werk te stellen in een andere club van de exploitant, indien de veiligheid c.q. positie van de betreffende commerciële sekswerkers hiertoe aanleiding geeft.

²⁶ Landscourant 11 juli 2014, no. 14.

²⁷ Notitie 'Algemene beschrijving van het nieuwe Commerciële Sekswerkersbeleid Sint Maarten - Naar een Landsverordening regulering commerciële werk, ter voorkoming en bestrijding van misstanden in de (Adult Entertainment) Clubs.', december 2013, p.11.

- Verplichting tot aanvraag tewerkstellingsvergunning bij VSA.
- De tewerkstellingsvergunning is strikt persoonlijk en clubgebonden, met uitzondering van de hiervoor genoemde situatie.

De notitie (december 2013) gaat (nog) uit van tewerkstellingsvergunningen voor sekswerkers. Inmiddels wil men werken aan een beleid waarin de sekswerkers als zelfstandig ondernemer werkzaam zijn.

De doelstellingen voor een nieuw beleid zijn de volgende:

- I** fundamenteel en integraal beleid ten aanzien van het commerciële seks werk;
- II** doel van het commerciële sekswerkbeleid: reguleren commerciële seks werk en voorkomen, bestrijden misstanden in de clubs;
- III** werkingsfeer beleid op alle vormen van seks werk, geregistreerd / geregistreerd, erotisch dansen.
- IV** kern: de kern van het beleid is het vergunningstelsel voor clubs en de commerciële sekswerker. Het beleid krijgt voornamelijk nieuwe en praktische invulling door de aan de respectievelijke vergunningen te stellen voorwaarden.

Samengevat:

- *Het reguleren van het commerciële sekswerk en het voorkomen dan wel bestrijden van misstanden in de clubs, met name door het beschermen c.q. verbeteren van de positie van de commerciële sekswerker vanuit het perspectief van 'Social Protection', het tegengaan en terugdringen van het aantal illegale commerciële sekswerkers, het bestrijden van criminele randverschijnselen, zoals illegaal vuurwapenbezit, vuurwapenhandel en drugscriminaliteit en het voorkomen c.q. bestrijden van besmettelijke ziekten.*²⁸

3.9.3 Ontwerplandsverordening en Memorie van Toelichting

Er is een ontwerplandsverordening vergunningverlening seksbedrijven in concept. Ondanks dat deze geen gelding heeft, geeft die wel een beeld van de richting voor een nieuw beleid. Het doel is om regels te tellen omtrent vergunningverlening aan seksbedrijven, waaronder worden verstaan prostitutiebedrijven, stripclubs en escortbedrijven.

Er worden drie aanleidingen voor de Landsverordening genoemd:

1. inwerkingtreding artikel 2:212 WvSr;
2. uitspraak Gerecht in Eerste Aanleg d.d. 6 maart 2015 (Bada Bing) inzake mensenhandel;
3. standpuntnotitie Interdepartementale werkgroep december 2013, publicatie Minister van VSA, januari 2014 (zie 3.8.2).

Ten aanzien van de punten 1) en 3) is in voorgaande paragraaf reeds het nodige vermeld.

De MvT vermeldt ad 2) de uitspraak van het Gerecht, en stelt aan de hand daarvan vast dat er op Sint Maarten sprake is van mensenhandel. Tevens ontleent de regering een aantal criteria voor mensenhandel aan de uitspraak. De handhaving van de verordening wordt opgedragen aan de IGD. De ontwerplandsverordening gaat niet specifiek in op regelgeving ten aanzien van de prostitutie zelf.

3.10 Stand van zaken juni 2016

Het onderzoek van de Raad werd verricht op een moment dat er in Sint Maarten veel discussie is ontstaan over het onderwerp prostitutiebeleid en de handhaving ervan.

Volgend op een aantal strafrechtelijke vervolgingen vanwege mensenhandel in de prostitutie (Bada Bing / Casablanca) en een kritische notitie van het OM op het vigerend beleid, heeft de overheid eind januari 2016 besloten om het beleid voorlopig te schorsen en geen aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen meer in behandeling te nemen. Dat besluit leidde tot veel ophef onder met name de clubeigenaren. Er is meerdere malen overleg gevoerd tussen de overheid en de clubeigenaren over het vinden van een oplossing, dat echter geen resultaat opleverde. Uiteindelijk heeft de rechter via een voorlopige voorziening de overheid opgedragen de aanvragen in behandeling te nemen en daarop gemotiveerde beslissingen te nemen. Ten tijde van het afronding van dit onderzoek is verder geen nieuwe informatie naar voren gekomen.

²⁸ zie noot 27.

In juni 2016 is het TiP-rapport (zie ook 2.6) uitgekomen. Daarin wordt Sint Maarten aangehaald waar het zich blijvend heeft ingezet in de strijd tegen mensenhandel- en mensensmokkel. In het bijzonder wordt de vervolging van meerdere verdachten van mensenhandel in de seksindustrie alsmede veroordeling van een verdachte inzake omkoping, genoemd als 'unprecedented'.

Ook de preventieve en behulpzame werkzaamheden vanuit de NRB worden genoemd als belangrijke instrument.

Het rapport maakt voorts melding dat naast de vervolging van verdachten, het grootste bordeel van het eiland (red.: 'Casablanca') gesloten is. Daarnaast wordt melding gemaakt van een nieuw beleid, waarin sekswerkers als zelfstandig (in persoon) tewerkstellingsvergunningen zouden aanvragen en die niet meer vanwege de clubs mogen worden aangevraagd. Deze laatste constatering kan de Raad niet plaatsen in verband met zijn eigen bevindingen.

Op grond van het voorgaande wordt geconcludeerd dat Sint Maarten in 2015 aan de minimum-criteria voldoet in de strijd tegen mensenhandel/-smokkel (tier 1).

4

Analyse en conclusies

4.1 Inleiding

Uit de bevindingen is een aantal knelpunten naar voren gekomen. In paragraaf 4.2 analyseert de Raad deze knelpunten per (deel)onderwerp, waarnaar telkens wordt geëindigd met een of meer conclusies. Voorts volgt in paragraaf 4.3 een eindconclusie met aanbevelingen.

4.2 Analyse & conclusies

4.2.1 Beleid algemeen

Het beleid is inmiddels meer dan 13 jaar oud en inhoudelijk niet aangepast. Ten tijde van de totstandkoming ervan, was er sprake van een andere situatie ten aanzien van handhaving. Er werd met een andere bril naar het fenomeen gekeken, niet alleen op Sint Maarten. Inmiddels lijkt de visie, met name op het gebied van handhaving wel veranderd.

In de tussentijd is het aantal bordelen verdubbeld in 2011 (van 6 naar 12). Een verdubbeling van het aantal clubs, betekende meer dan een verdubbeling van het aantal prostituees. Bij het beleid werd destijds bepaald dat het aantal van zes clubs – zoals die ten tijde van de totstandkoming van het beleid reeds bestonden en tevens voor 1 augustus 2002 op het eiland gevestigd waren – het maximum aantal was. Het behoeft geen betoog dat daarmee het risico op misstanden ook groter wordt (is geworden), met gevolgen voor de handhaving. Uit de CBA komt naar voren dat het (in elk geval) in 2010 bekend was dat er ernstige misstanden waren binnen de prostitutie, gepaard met mensenhandel.²⁹ De Raad heeft niet kunnen vaststellen of daarmee rekening is gehouden bij de verruiming van het aantal toegestane clubs. De Raad heeft het besluit noch de achtergrond ervan kunnen achterhalen.

Een andere wijziging betrof het in 2014 ingevoerde vereiste van een arbeidsovereenkomst voor een tewerkstellingsvergunning. Daarbij is wel nadrukkelijk gekeken naar het strafrechtelijke kader van uitbuiting. Over de handhaving daarvan hieronder (onderdeel II) meer.

De Raad concludeert dat het vigerende (oude) beleid algemeen van aard, gedateerd en niet alomvattend is ten aanzien van de handhaving.

4.2.2 Handhaving beleid

Doelstellingen van het beleid waren gelegen in het reguleren en controleerbaar maken van de *adult entertainment* industrie, en vervolgens streng daarop toe te zien. De belangrijkste punten waarop zou worden toegezien betroffen:

1. Meer controle de naleving van het beleid.
2. Regelmatige controle op de legale status en leeftijd van de prostituee.
3. Regelmatige controle op de hygiënische en leefomstandigheden evenals de brandveiligheid van de seksbedrijven.
4. Strikter medische controles.
5. Hardere aanpak van de bestrijding van illegale prostitutie en criminele activiteiten.

Het gaat hier om punten van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Op de punten 1 t/m 4 wordt toegezien door de betreffende bestuurlijke handhavingdiensten. Onderdeel 5 valt deels onder de bestuurlijke (illegale prostitutie) en deels onder de strafrechtelijke handhaving (criminele activiteiten en illegale prostitutie).

De handhaving op de punten 1 t/m 4 geschiedt deels conform de doelstelling. De Raad beperkt zich hier tot aspecten met betrekking tot uitbuiting en mensenhandel.

²⁹ CBA 2011, p.92 e.v.

Met name de controle op illegaliteit geschiedt intensief. Deze controles hebben echter alleen gevolgen voor de dames in kwestie, die bij illegaal verblijf worden uitgezet. In geval van verdenkingen of veroordelingen wegens uitbuiting en mensenhandel, worden die clubs namelijk niet gesloten. Ondanks de (streng) advisering daartoe, blijven de clubs open. Dat is eveneens in strijd met het beleid (sub 5.).

Het is van belang dat een beleid in zijn geheel wordt gehandhaafd, en niet slechts ten dele afhankelijk is van wat er uit opportuniteit te handhaven is. Een consequente handhaving dient gepaard te gaan met verantwoordelijkheid voor het geheel van het gesloten stelsel in het beleid.

Daarnaast is het van belang, dat de inspectiediensten voldoende geëquipeerd zijn. Daar waar specialistische kennis en vaardigheid nodig is voor het herkennen van signalen van mensenhandel en uitbuiting, dient een geschikte training of opleiding beschikbaar zijn. In een ketenverband, zou die training integraal beschikbaar moeten zijn voor (een deel van) de inspecterende diensten. Immers, iedere inspecteur kan een signaal opvangen op diens werkterrein. De Raad concludeert dat de keten en/of specifieke diensten niet voldoende geëquipeerd (kennis, middelen, handhavingsmethoden) zijn tot het signaleren van specifieke tekenen van mensenhandel en uitbuiting en daarop te handhaven.

Een aantal aspecten uit het beleid waarop de Raad inspecteerde, kent inconsequentie.

Het sinds 2014 geïntroduceerde vereiste van een arbeidsovereenkomst, had als doelstelling het tegengaan van uitbuiting en mensenhandel. De handhaving erop komt de Raad voor als een formele controle, namelijk of de overeenkomst aanwezig is. De overeenkomst wordt niet inhoudelijk beoordeeld, noch wordt daarop gecontroleerd.

Uit de inspectie blijkt dat alle respondenten ervan uitgaan dat de dames (wel) worden gedwongen om alle kosten die gemaakt zijn voor vergunningen en reiskosten terug te betalen aan de werkgever, ondanks het wettelijk verbod daartoe en de bepaling uit de voorgeschreven arbeidsovereenkomst die dat uitsluit.

Er wordt niet gecontroleerd op de loonadministratie. Er wordt alleen gekeken of degene die vermeld staat op de lijst van IGD, ook werkzaam is in de club. Er wordt niet gecontroleerd of de prostituees ook voorkomen op de opgegeven loonlijsten. De Raad constateerde dat prostituees niet voorkomen op de loonlijsten die bekeken zijn. Daarop wordt derhalve niet gehandhaafd.

De standaardarbeidsovereenkomst die de Raad onder ogen kreeg, vermeldt een salaris van Naf 8,56 per uur en een werktijd van 55 uren per week. Er wordt niet gecontroleerd op de uitbetaling daarvan. Gezien het feit dat eenieder er vanuit gaat dat een prostituee alleen geld ontvangt wanneer zij aan een klant seksuele diensten verleent, lijkt de arbeidsovereenkomst niet meer dan een formaliteit. Daarnaast zijn de standaard werkuren van 55 uren per week, zonder nadere regeling voor overwerk volgens de Raad in strijd met de tijden bepaald in de Arbeidsregeling 2000.³⁹ Ook om die reden lijkt de arbeidsovereenkomst slechts een papieren werkelijkheid te creëren. De Raad meent dat hierdoor het risico op uitbuiting toeneemt.

Daarnaast wordt er bij de handhaving van de Landsverordening Arbeid Vreemdelingen (LAV) niet gehandhaafd op de minimum leeftijdsgrens. Het Uitvoeringsbesluit LAV stelt een minimum leeftijd van 25 jaar voor een vreemdeling. Bij het prostitutiebeleid wordt op basis van consensus binnen de werkgroep, maar voorts niet onderbouwd, gesteld dat 21 jaar een geschikte leeftijd is. Er wordt niet aangegeven wat het belang daarvan is.

De Raad constateert hier dat er structureel van een minimale leeftijdsgrens wordt afgeweken, zonder dat daarvoor een rechtvaardiging wordt gegeven of belangenafweging wordt gemaakt. Nu de vergunningverlening een integraal onderdeel is voor de handhaving, valt dit voor de Raad moeilijk te rijmen.

Terzijde merkt de Raad nog op dat ook de informatiebrochure van de NRB vermeldt dat het een signaal van mensenhandel is, wanneer een vreemdeling jonger is dan 25 jaar.

Conclusie van de Raad is dat de handhaving van het beleid niet gericht op alle doelstellingen ervan geschiedt.

³⁹ artikelen 8 jo. 14 Arbeidsregeling 2000.

4.2.3 Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

De Raad constateerde dat er geen samenwerking is georganiseerd tussen de bestuurlijke en/of strafrechtelijke kant van de handhaving. Binnen het multi-disciplinair inspectieteam worden er wel controles in gezamenlijkheid uitgevoerd, echter er is niet sprake van een 'ketensamenwerking' waarbij resultaten worden gedeeld of gekoppeld. Datzelfde geldt voor de strafrechtelijke kant. De inspectiediensten stellen wel processen-verbaal op, gericht op diens eigen terrein. Volgens respondenten worden er geen indicaties van criminele activiteit doorgegeven aan het OM. Er is ook aangegeven dat de diensten daarvoor niet gekwalificeerd zijn, noch opgeleid. De bestuurlijke handhaving geschiedt derhalve strikt gescheiden, zowel binnen het multi-disciplinaire team als van de strafrechtelijke handhaving. Daarbij wordt er een – naar eigen zeggen – goede medewerking verkregen van de club (-exploitanten).

Aan de andere kant, gaat de politie noch het OM mee met de inspectiedienst controles. Het feit dat meerdere respondenten aangeven dat het daarbij meegaan niet zinvol is, omdat de clubs altijd al op de hoogte zijn wanneer zij gecontroleerd gaan worden, is volgens de Raad zorgelijk. De politie en het OM worden daardoor feitelijk belemmerd in de handhaving. Voor een goede en doeltreffende handhaving moet men van elkaar op aan kunnen. De rechtshandhaving is hier in het geding.

Evenwel zijn meerdere respondenten wel van mening dat een integrale aanpak en handhaving nodig is. Daarin zou de bestuurlijke handhaving in eerste instantie het voortouw hebben, en ook gericht zijn op strafrechtelijke aspecten. Bij constatering daarvan kunnen die dan worden doorgegeven aan het OM of de politie. Strafrechtelijke handhaving ligt niet per se en alleen bij politie en OM. De bestuurlijke handhaving neemt daarbij een rol in aan de voorkant. Ook zouden er gezamenlijk controles in het bijzijn van politie en/of het OM kunnen plaatsvinden. Indien deze consistent, in samenwerking en zonder voorafgaande informatie richting de clubs kunnen worden uitgevoerd, heeft de handhaving van het beleid in volledige omvang ook zin en zouden de doelstellingen daadwerkelijk nagestreefd kunnen worden. De Raad is van mening dat dat tot op heden niet is gebeurd.

Op basis van het voorgaande kan dan ook worden geconcludeerd dat er geen integraal stelsel van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving is en dat ook geen afstemming plaatsvindt tussen diegenen werkzaam in de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

4.2.4 Voorzieningen

Er zijn geen adequate voorzieningen op Sint Maarten voor de opvang van slachtoffers van uitbuiting en mensenhandel. De ervaring heeft geleerd dat de slachtoffers feitelijk nergens veilig (uit de controlesfeer van hun uitbuiters) kunnen worden ondergebracht. Die opvang dient er niet alleen te zijn uit overwegingen van wenselijkheid, maar ook uit het oogpunt van de rechtshandhaving. Nu er is gekozen voor een vorm van regulering, waarbij de controle daarop in het leven is geroepen, dient de overheid daarop te zijn toegerust. Zonder een deugdelijke opvang van slachtoffers, zullen deze niet bereid zijn om verklaringen af te leggen. Daardoor zal het (een) beleid voorzover dat zich tegen uitbuiting en mensenhandel richt, feitelijk (nog) moeilijk(er) te handhaven zijn.

Alhoewel sommige respondenten aangaven dat in geval van opvang in *Safe Haven*, de vrouwen er zelf voor kozen om terug te keren naar de clubs om daar weer te gaan werken, is de Raad van mening dat dit argument alleen kan opgaan als er al sprake is van een bewuste keuze, die in alle vrijheid en zonder druk of beïnvloeding gemaakt is. Een geschikte opvanglocatie is daarvoor van groot belang. Daarnaast dient er bij voorkeur een voorziening te zijn om deze slachtoffers mentaal op te vangen.³¹

De Raad concludeert dat er geen adequate voorzieningen zijn op Sint Maarten.

Het prostitutiebeleid van Sint Maarten gaat in algemene zin in op de handhavingsaspecten. Er worden meerdere risico's aangestipt en daarop wordt ook ten dele geanticipeerd.

Een gereguleerd prostitutiebeleid wordt ingesteld in het beheersbaar en controleerbaar maken van een maatschappelijk fenomeen, dat zonder regulering mogelijk ertoe gevolgen heeft voor de openbare orde. Dat is derhalve ook van belang voor de handhaving.

³¹ zie daarvoor ook de rapporten van de Raad over slachtofferhulp (2013 en 2016).

Het kader waarbinnen het prostitutiebeleid plaatsvindt, wordt geïnspecteerd door de bestuurlijke diensten op ieders eigen vakgebied. Het beleid spreekt van het belang van samenwerking binnen de handhaving. De aanwijzing daartoe gaat echter niet verder de openbare belangen zoals bestrijding illegaal verblijf en arbeid, en niet op de individuele belangen van de sekswerkers.

De Raad is van oordeel dat het goed kunnen handhaven van een dergelijk beleid, een goed contact tussen beleidsmaker, handhaver en de prostituees vereist. Waar het om het voorkomen van uitbuiting gaat, zijn zij immers de potentiële slachtoffers. De overheid lijkt echter voornamelijk in contact te staan met de exploitant, en niet met de sekswerkers. Terwijl het in eerste instantie voor de hand ligt dat een mogelijke uitbuiting, de clubexploitant is. De vraag rijst daarom of de prostituee als belanghebbende niet meer betrokken zou moeten zijn bij het beleid en het handhavingproces.

In het 'nieuwe' beleid is er ook meer aandacht voor de strafrechtelijke handhaving. Evengoed blijft het ook gericht op een algemene kant ervan en gaat het beleid (ontwerplandsverordening) uit van de huidige praktijk, d.w.z. clubs die op basis van hotelvergunningen kamers verhuren waar prostituees kunnen werken en wonen en daarnaast een vergunning hebben voor een seksbedrijf.

Op grond van het voorgaande concludeert de Raad dat bij de totstandbrenging van het beleid momenteel slechts rekening wordt gehouden met de meer algemene belangen binnen de handhaving.

4.3 Slotconclusie

De Raad concludeert dat er met de instelling van een team bestrijding mensenhandel bij de politie en het OM, een belangrijke stap is gezet in de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting. Niet in de laatste plaats is dat van groot belang voor de handhaving van een prostitutiebeleid. Met de veroordeling van daders en de vervolging van meerdere verdachten inzake mensenhandel en omkoping, krijgt de strafrechtelijke handhaving ruime aandacht.

De Raad concludeert dat het vigerend beleid ten aanzien van prostitutie in Sint Maarten niet alomvattend is. Daarnaast concludeert de Raad dat er willekeurig, althans ongemotiveerd, afgeweken wordt van het vigerende beleid. Het gaat dan om bestuurlijke handhaving van de wettelijke minimumleeftijd (21 i.p.v. 25), het niet sluiten van clubs bij verdenkingen van misdrijven of overtredingen, alsmede vaststelling van het maximale aantal clubs. Daarnaast concludeert de Raad dat er niet integraal wordt gehandhaafd op het verband tussen arbeidsovereenkomsten en loonlijsten, alsmede wettelijk bepaalde maximum werktijden en daarbij behorende vergoedingen. Bij de handhavingdiensten zegt men er van op de hoogte te zijn dat de praktijk anders werkt, namelijk dat er geen vast loon betaald wordt, maar alleen bij verlening van de diensten. Daarnaast is men op de hoogte dat het wettelijk verbod van het vorderen van terugbetaling van de kosten voor vergunningen wordt overtreden. Ook is het de werkgever op grond van de de standaard-arbeidsovereenkomst verboden die gelden terug te vorderen. Daarmee wordt derhalve in strijd gehandeld. Daar waar dat laatste een civielrechtelijke kwestie is, geldt dat voor de overtreding van het wettelijke verbod niet. Bovendien is het niet bekend of de dames in kwestie de volledige overeenkomst ooit hebben gezien, dan wel begrijpen wat daarin staat. Ten aanzien van het vereiste van arbeidsovereenkomsten voor de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning en daarmee verblijfsvergunning, concludeert de Raad dat dit in feite een papieren werkelijkheid creëert die voor de handhaving van geen betekenis is.

De handhaving van het prostitutie beleid kent derhalve een onvolkomenheden.

Het MoU legt aan het land Sint Maarten een aantal verplichtingen op, waaronder de implementatie van de internationale verdragen. Daarnaast is afgesproken te voorzien in specifieke opleidingen en trainingen ten aanzien van mensenhandel en het herkennen daarvan. Het vraagstuk roept om een actieve preventieve en bestrijdende rol van en door de overheid, die past binnen het door die overheid gehanteerde beleid en vastgestelde regelgeving. Onderzoek naar mensenhandel en uitbuiting vormt geen consequent onderdeel van de bestuurlijke handhaving. Er zijn geen speciaal daartoe opgeleide personen. Het MoU wijst ook op het belang van ketensamenwerking. Geen enkele dienst claimt de gezamenlijke verantwoordelijkheid. De communicatie tussen de bestuurlijke diensten enerzijds en de politie en het OM anderzijds, verloopt niet goed. Naar het oordeel van de Raad zijn daar derhalve structurele verbeteringen mogelijk in Sint Maarten.

De Raad concludeert dat met het oog op de handhaving het van belang is alle aspecten en belangen mee te wegen in een beleid. Naar het oordeel van de Raad is daar ook verbetering mogelijk in een nieuw beleid, door in elk geval (ook) specifiek en actief rekening te houden met de directe belangen van de sekswerker zelf en niet alleen de openbare belangen van het beleid als zodanig.

Voor wat betreft de nieuwe ontwerpregelgeving en de vigerende wetgeving uit het Wetboek van Strafrecht, wijst de Raad erop dat die laatste in elk geval niet wordt gehandhaafd. Met het oog op het belang daarvan, verdient het aanbeveling om zo spoedig mogelijk een sluitend stelsel voor handhaving beschikbaar te hebben.

Ten slotte kan niet ongenoemd blijven de huidige aandacht voor het prostitutiebeleid. Het onderwerp staat wijd in de belangstelling en op meerdere vlakken wordt er gewerkt aan een handhaafbaar beleid. De resultaten van de strafrechtelijke vervolging van daders en verdachten zijn een belangrijke stap en een sterk signaal. Ook de bestuurlijke aandacht ziet de Raad als een bemoedigende ontwikkeling. Met dit rapport hoopt de Raad daaraan mede verder te kunnen bijdragen.

Aanbevelingen:

Aan de minister van Justitie:

1. Draag zorg voor een gesloten stelsel van wet- en regelgeving ten behoeve van de rechtshandhaving.
2. Evalueer het beleid en de handhaving ervan, waar mogelijk in samenwerking met de andere betreffend bevoegde ministers. Doe suggesties voor aanpassingen, waar dat nodig of wenselijk is. Betrek daarbij alle relevante belangen.
3. Bevorder ketensamenwerking en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het beleid.
4. Draag zorg voor effectieve controles en handhaaf de wetgeving en andere opgelegde regels strikt. Voorzie daarvoor mede in opleidingen voor inspecterend personeel voor het herkennen van misstanden.
5. Draag zorg voor een goede terugkoppeling en informatiedeling tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.
6. Draag zorg voor adequate voorzieningen voor opvang van slachtoffers van mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
Charles Vogesstreet 7 | Joeliva building Philipsburg | Sint Maarten
www.raadrechtshandhaving.com

Augustus 2016 | 95520