



INSPECTIEONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN MENSENHANDEL EN MENSESMOKKEL IN SINT MAARTEN

INSPECTIEONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL IN SINT MAARTEN

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

December 2019

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	4
Voorwoord	5
Samenvatting en aanbevelingen	6
Summary and recommendations	8
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Doel van het onderzoek	10
1.3 Centrale vraagstelling	10
1.4 Reikwijdte van het onderzoek	11
1.5 Methode van onderzoek en toetsingskader	11
1.6 Leeswijzer	12
2. Wettelijk kader en beleid	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Definities en kenmerken	13
2.3 Algemene inzichten over de aanpak	15
2.4 Internationale regelgeving	15
2.5 Interregionale wetgeving en samenwerkingsafspraken	17
2.5.1 Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	17
2.5.2 Rijkswetten en beleidsplannen	17
2.5.3 Interregionale afspraken	18
2.6 Nationale wet- en regelgeving Sint Maarten	19
2.6.1 Staatsregeling Sint Maarten	19
2.6.2 Strafwet en richtlijn voor strafvordering mensensmokkel en mensenhandel	19
2.6.3 Overige wet- en regelgeving Sint Maarten	20
2.7 Analyse Raad	20
3. Internationale en interregionale samenwerking	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Bevindingen internationale samenwerking	22
3.3 Bevindingen interregionale samenwerking	23
3.3.1 Informatiepositie en -uitwisseling	23
3.3.2 Operationele samenwerking	25
3.3.3 Strategische samenwerking en kennisdeling	26
3.4 Analyse Raad	27
4. Lokale aanpak Sint Maarten	29
4.1 Inleiding	29

4.2	De aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten	29
4.3	De aanpak in Sint Maarten	30
4.3.1	Betrokken ministeries, organisaties en samenwerkingsverbanden	30
4.3.2	Strafrechtelijke aanpak	32
4.3.3	Bestuurlijke aanpak en alternatieve interventies	36
4.4	Analyse Raad	40
4.4.1	Wetgeving en beleid	40
4.4.2	De aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten	41
4.4.3	De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten	41
5.	Conclusie en aanbevelingen	44

Afkortingenlijst

CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
ICSM	Intelligence Center Sint Maarten
IGD	Immigratie en Grensbewakingsdienst
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JVO	Justitieel Vierpartijen Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
LAV	Landsverordening, houdende regels met betrekking tot het doen verrichten van arbeid door vreemdelingen
LR	Landsrecherche Sint Maarten
MoU	Memorandum of Understanding
NGO	Non-gouvernementele organisaties
NRB	National Reporting Bureau on Human Trafficking
OM	Openbaar Ministerie
PG	Procureur-Generaal Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba
Raad	Raad voor de Rechtshandhaving
RST	Recherche Samenwerkingsteam
SG	Secretaris-Generaal
TEZVT	Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie
UMM	Unit Mensenhandel en Mensensmokkel
VSA	Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid
VN	Verenigde Naties

Voorwoord

De preventie en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel vereist een alomvattende internationale aanpak en een daarop aansluitende nationale aanpak met oog voor lokale problematiek. Op basis van internationale verplichtingen om deze ernstige misdrijven te voorkomen en bestrijden zijn binnen het Koninkrijk verschillende afspraken gemaakt.

Dit rapport bevat het beeld dat de Raad voor de Rechtshandhaving heeft van de internationale, interregionale en lokale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten. Voor een succesvolle aanpak is het van belang zowel de verschillen als de relatie tussen deze strafbare feiten te onderkennen. De Raad constateert dat er tal van internationale en interregionale afspraken zijn gemaakt om de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te intensiveren. Veel medewerkers in de justitiële keten werken ieder vanuit hun eigen rol bevlogen aan het voorkomen en bestrijden van deze ernstige misdrijven.

Dit onderzoek van de Raad laat echter ook zien dat het nog ontbreekt aan een goed beeld van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel en dat voor de voorkoming en bestrijding hiervan in Sint Maarten nog te sterk wordt geleund op de strafrechtelijke aanpak. Van een integrale aanpak waarin op basis van een compleet beeld en een duidelijke visie en beleid de nodige samenwerking wordt gezocht, is volgens de Raad geen sprake. Het bestuurlijk- en strafrechtelijk domein versterken elkaar niet of nauwelijks, waardoor in onvoldoende mate barrières worden opgeworpen. Daarnaast ontbreekt het aan adequate opvang en hulpverlening voor slachtoffers. Dit zijn volgens de Raad cruciale elementen die gerealiseerd moeten worden om te komen tot een effectieve voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.

De Raad dankt de respondenten van het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid, de Landelijk coördinatoren mensenhandel/mensensmokkel, het Openbaar Ministerie, het Korps Politie Sint Maarten, het RST, de Kustwacht, de KMar, de Nationale Politie, de Inspectiedienst Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid, de Douane en de advocatuur voor de prettige en open gesprekken en voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. Th.P.L. Bot, voorzitter,

Mr. M.R. Clarinda,

Mr. L.M. Virginia.

Samenvatting en aanbevelingen

De Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: de Raad) heeft in zijn jaarplan voor 2019 opgenomen onderzoek te doen naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De centrale vraag in dit onderzoek luidt: In hoeverre is de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk vormgegeven en draagt deze bij aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel?

Mensenhandel en mensensmokkel zijn ernstige misdrijven die verschillende kenmerken en verschijningsvormen kennen. Voor de voorkoming en bestrijding hiervan zijn tal van internationale verdragen gesloten en (wetenschappelijke) onderzoeken verricht. De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is op vier belangrijke pijlers gebaseerd, te weten: Prosecution, Protection, Prevention en Partnership. Deze 4P's vormen een raamwerk voor een effectieve integrale aanpak met behulp van barrièremodellen. Ook in interregionale- en nationale regelgeving en beleid is deze benadering doorvertaald. Zo zijn de landen binnen het Koninkrijk in een Memorandum of Understanding overeengekomen om de samenwerking en informatie-uitwisseling te intensiveren, en zijn mensenhandel en mensensmokkel strafbaar gesteld in de wetboeken van Strafrecht.

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek concludeert de Raad dat er ruimte is voor verbetering van de internationale en interregionale samenwerking voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel. De samenwerking is 'ad hoc' in plaats van structureel vormgegeven en is te sterk afhankelijk van individuele contacten en inspanningen. Dit maakt de (continuïteit van) de aanpak kwetsbaar. De Raad is van oordeel dat de landen onderling veel meer en effectiever gebruik kunnen maken van elkaars kennis, ervaring, reeds ontwikkelde plannen en voorlichtingsmateriaal. Het wiel hoeft niet steeds opnieuw uitgevonden te worden. Door de internationale en interregionale samenwerking te verstevigen kunnen volgens de Raad grote stappen gemaakt worden.

Daarnaast constateert de Raad dat de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten verbetering behoeft. Er is onvoldoende zicht op de aard en omvang van deze misdrijven (zowel lokaal als interregionaal/-nationaal) en de ontwikkeling van een aantal cruciale onderdelen voor een effectieve integrale aanpak stagneert al jaren. Vooral op het gebied van preventie en bescherming schiet de aanpak van Sint Maarten tekort. Er is onvoldoende bewustwording van de ernst van de problematiek en het ontbreekt mede daardoor aan de nodige hulpverlening en bescherming voor slachtoffers.

Op het gebied van strafrechtelijke handhaving en samenwerking constateert de Raad een aantal positieve ontwikkelingen. Onder andere door de nieuwe focus op de versterking van het grenstoezicht in Sint Maarten weten organisaties elkaar steeds beter te vinden. De Raad moedigt de organisaties binnen en buiten de justieteketen aan de (nu nog op onderdelen prille) samenwerking in het kader van mensenhandel en mensensmokkel voort te zetten. De bestuursrechtelijke aanpak kan daarbij niet achterblijven. Om succesvol barrières op te werpen waarmee de gelegenheid tot het plegen van mensenhandel en mensensmokkel wordt beperkt, zijn bestuurlijke maatregelen en controles onmisbaar. De nodige wetgeving moet daarvoor op orde gebracht worden en ministeries zullen gezamenlijk beleidsverantwoordelijkheid moeten nemen voor het voorkomen en bestrijden van alle verschijningsvormen van deze ernstige misdrijven. Met een strafrechtelijk aanpak alleen kan het gewenste resultaat niet worden bereikt.

Om de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te verstevigen beveelt de Raad de minister van Justitie van Sint Maarten het volgende aan:

1. a) Bevorder dat het Intelligence Center Sint Maarten in staat wordt gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*
b) Bevorder - in relatie tot het voorgaande - dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*
2. Vergroot de bestuurlijke betrokkenheid door de ontwikkeling van een strategische visie en beleid ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel die de groeiende operationele samenwerking in Sint Maarten op dit gebied faciliteert, structureel borgt en verder brengt.
3. Vorm samen met de betrokken ministeries, organisaties en de landelijk coördinator van Sint Maarten een taskforce en een periodiek overleg dat de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel een nieuwe impuls geeft en waar gezamenlijk prioriteiten gesteld worden.
Hierbij valt te denken aan: het opstellen van een gezamenlijke agenda met een beperkt aantal prioriteiten per jaar. Één prioriteit welke op korte termijn te realiseren is, bijvoorbeeld een bewustwordingscampagne. En één wellicht meer omvangrijke prioriteit waarvoor in het betreffende jaar een aantal concrete stappen gerealiseerd kan worden, bijvoorbeeld de opvang en nazorg van slachtoffers. Stel per prioriteit een gezamenlijk plan van aanpak op (inclusief tijdspad, actiehouders en financiering) en monitor de voortgang in de taskforce/het periodiek overleg. Kijk hierbij nadrukkelijk hoe de rechtshandhaving, bestuur, hulpverlening, NGO's en de publieke en private sector elkaar kunnen versterken.
4. Heb in de (integrale) aanpak van mensenhandel in Sint Maarten oog voor alle verschijningsvormen, waaronder criminele uitbuiting.
5. Voorzie in de ondersteuningsbehoefte van de landelijk coördinator in Sint Maarten, zodat deze uitvoering kan geven aan de in het MoU gemaakte afspraken.*
6. Richt het National Reporting Bureau on Human Trafficking structureel in of borg de taken, zodat gedegen invulling gegeven wordt aan de meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie. Stel bij de afweging en besluitvorming over de organisatorische inbedding van het NRB (of de functies), de visie op - en feitelijke taakuitoefening van het NRB voorop.
7. Volg (via de landelijk coördinator) het onderzoek voor de totstandkoming van de regionale CBA en de mensenhandel studie van CARIFORUM, bestudeer de onderzoeksresultaten en vertaal deze waar relevant door naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten.
8. Bevorder de uniformiteit en continuïteit in de operationele samenwerking, door ervoor te zorgen dat werkafspraken, bijvoorbeeld over momenten van opschaling en/of overdracht, worden vastgelegd en bekend zijn in het werkveld.
9. Geef opvolging aan de 6 aanbevelingen uit het rapport *Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten* (2016).

* De Raad heeft in de rapporten van Caribisch Nederland en Curaçao een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

Summary and recommendations

In its annual plan for 2019 the Law Enforcement Council (hereafter: the Council) has announced to conduct research on the approach of human trafficking and human smuggling. The central question in this inspection is: To what extent is there an approach of human trafficking and human smuggling within the Kingdom that contributes to preventing and combating these crimes?

Human trafficking and human smuggling are serious crimes with different characteristics and manifestations. To prevent and combat human trafficking and -smuggling different international treaties have been signed and numerous (scientific) studies have been done. Therein the approach to combat these types of crime is based on four important pillars or standards, namely: Prosecution, Protection, Prevention and Partnership. These 4P's serve as a framework for an effective integral approach with the use of barrier models, which has been integrated in interregional- and national regulations and policy. The Kingdom countries agreed upon a Memorandum of Understanding to intensify cooperation and the exchange of information on this subject. Human trafficking and human smuggling are punishable by criminal law.

Based on the findings of this inspection, the Council concludes that there is room for improvement in international and interregional cooperation for preventing and combating human trafficking and smuggling. This cooperation is 'ad hoc' instead of structurally implemented and depends too heavily on individual contacts and efforts. This makes the (continuity of) the approach vulnerable. The Council is of the opinion that the countries can make more frequent and effective use of each other's knowledge, experience, developed plans and information materials. There is no need to reinvent the wheel. The Council believes that major steps can be taken by strengthening international and interregional partnerships.

In addition, the Council notes that the approach to combat human trafficking and -smuggling in Sint Maarten is in need of improvement. The nature and prevalence of these types of crime have not been identified (on a local and interregional/-national level) and for years the development of crucial elements for an effective integral approach has been stagnating. Particularly when it comes down to prevention and protection the approach of Sint Maarten is insufficient. Awareness of the seriousness of the problem and the necessary assistance and protection for victims is lacking. The Council notes a number of positive developments with respect to criminal prosecution and partnerships that contribute to combating human trafficking and human smuggling. The new focus on strengthening border control in Sint Maarten increases cooperation between the different organizations involved. The council encourages organizations outside and within the justice chain to continue the (partly still fledgling) partnerships to prevent and combat human trafficking and human smuggling. In this respect, the administrative approach cannot be left behind. To successfully impose barriers that limit the opportunity for human trafficking and human smuggling, administrative measures and controls are indispensable. For this, the necessary legislation must be drafted and ministries will have to take joint responsibility for the policies to prevent and combat all forms of these serious crimes. With a criminal law approach alone, the desired result cannot be achieved.

To strengthen the approach the Council makes the following recommendations to the Minister of Justice of Sint Maarten:

1. a) Encourage that the Intelligence Center Sint Maarten is able to build up a reliable information position in the field of human trafficking and human smuggling. *
- b) Encourage - in relation to the foregoing - that the countries work together towards building an interregional and international information position on human trafficking and human smuggling. *
2. Increase administrative involvement through the development of a strategic vision and policy on human trafficking and human smuggling that facilitates, structurally secures and stimulates the growing operational cooperation in Sint Maarten in this field.
3. Together with the relevant ministries, organizations and the national coordinator of Sint Maarten, form a task force and periodic consultation that gives a new impulse to combating and preventing human trafficking and human smuggling and where joint priorities are set.
This could include: drawing up a joint agenda with a limited number of priorities per year. One priority that can be realized in the short term, for example an awareness campaign. And one possibly more substantial priority for which several concrete steps can be realized in that particular year, for example support and aftercare for victims. Draw up a joint action plan for each priority (including a timeframe, executors and financing) and collectively monitor progress in the task force/periodic consultation.
Emphatically take into account how law enforcement, administration, social services, NGO's and the public and private sectors can reinforce each other.
4. Take all forms of human trafficking into account in the (integral) approach to combat and prevent these types of crime, including criminal exploitation.
5. Provide for the needed support for the national coordinator in Sint Maarten, to enable him/her to ensure implementation of the agreements made in the MoU. *
6. Structurally establish the National Reporting Bureau on Human Trafficking or secure its tasks, so that the hotline-, monitoring- and educational function are carried out. In the assessment and decision-making on the organizational embedding of the NRB (or its functions), put the vision on and actual tasks of the NRM first.
7. Stay informed (via the national coordinator) of the research for the completion of a regional criminal analyses and the human trafficking study of CARIFORUM, review the research results and incorporate them, when relevant, in the approach to human trafficking and human smuggling in Sint Maarten.
8. Stimulate uniformity and continuity in operational cooperation by ensuring that work agreements, for example on when to scale up or hand over cases, are formally determined and known in the professional field.
9. Follow up on the 6 recommendations in the report *Prostitution policy and enforcement in Sint Maarten* (2016).

* *The Council has included a similar recommendation in the reports of the Caribbean Netherlands and Curaçao.*

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

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: Caribisch Nederland). Voorts is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen. De Raad maakt de keuze voor de inspecties vanuit het maatschappelijk belang en het belang van een goed functionerende rechtshandhaving in de landen.

Mensenhandel en mensensmokkel zijn zeer ernstige misdrijven met een grote impact op slachtoffers en de maatschappij. Mensenhandel (uitbuiting) vormt een grove inbreuk op de menselijke waardigheid en de lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers en wordt internationaal gekwalificeerd als schending van fundamentele mensenrechten (art. 4 EVRM). Mensensmokkel is een vorm van grensoverschrijdende criminaliteit en is in sommige gevallen gerelateerd aan (internationale) mensenhandel. Zowel bij mensenhandel als bij mensensmokkel kunnen criminele organisaties betrokken zijn. Dit vereist derhalve een alomvattende internationale aanpak en een daarop aansluitende nationale aanpak met oog voor lokale problematiek. Gelet hierop heeft de Raad besloten om een inspectie-onderzoek te verrichten naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

1.2 Doel van het onderzoek

De Raad onderzoekt hoe de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is vormgegeven en kijkt in hoeverre uitvoering is gegeven aan de afspraken die in dat kader binnen het Koninkrijk zijn gemaakt. De Raad zal in dit onderzoek in elk geval oog hebben voor de internationale en interregionale samenwerking, de multidisciplinaire aanpak, de implementatie van beleid in de praktijk en overige relevante ontwikkelingen in de aanpak per land. Het doel van dit onderzoek is bezien in hoeverre er sprake is van een aanpak die bijdraagt aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Wanneer daartoe aanleiding is, zal de Raad aan de hand van de bevindingen aanbevelingen doen ter verbetering.

1.3 Centrale vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk vormgegeven en draagt deze bij aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1) Waaraan dient de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk op basis van (inter)nationale wet- en regelgeving tenminste te voldoen?
- 2) Welke afspraken zijn er binnen het Koninkrijk gemaakt voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel?
- 3) Hoe is de aanpak binnen het Koninkrijk in de praktijk vormgegeven?
- 4) In hoeverre draagt deze aanpak bij aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel?

1.4 Reikwijdte van het onderzoek

Voor de definitiebepaling sluit de Raad aan bij de uitleg van de termen 'mensenhandel' en 'mensensmokkel' zoals opgenomen in het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel en het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000. Kort gezegd wordt onder mensenhandel elke vorm van uitbuiting verstaan, waaronder seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen. Mensensmokkel betreft het bewerkstelligen van de illegale binnenkomst van een persoon in een land waarvan die persoon geen onderdaan of ingezetene is, teneinde (in)direct financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen. De Raad heeft in deze thema-inspectie relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, geldend beleid en samenwerkingsafspraken in ogenschouw genomen, en daarbij de huidige praktijk van de organisaties die betrokken zijn bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel en opvang van slachtoffers onderzocht. Met andere woorden: wat zijn de landen (afzonderlijk en gezamenlijk) in het kader van de aanpak van mensenhandel en -smokkel 'op papier' overeengekomen, en hoe ziet de aanpak er in de 'alledaagse werkelijkheid' uit? Daarvoor is niet alleen gekeken naar de strafrechtelijke aanpak, maar ook naar bestuurlijke handhaving en eventuele andere initiatieven en organisaties die bijdragen aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel en opvang van slachtoffers, als ook de internationale en interregionale samenwerking in dat verband. Met 'interregionaal' wordt in dit rapport bedoeld op de (ei)landen binnen het Koninkrijk in het Caribisch gebied (waar de Raad inspectiebevoegdheid heeft): Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. De Raad heeft de periode van 2010 tot en met de eerste helft van 2019 onderzocht.

1.5 Methode van onderzoek en toetsingskader

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van *literatuuronderzoek* en *interviews* met bestuurders, portefeuillehouders, (beleids)adviseurs en medewerkers van organisaties/instanties die een (wettelijke) rol vervullen in de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel (zie bijlage 1).

Dit onderzoek is in vijf fasen uitgevoerd:

- 1) oriëntatiefase: oriënterende gesprekken en globale verdieping in de onderwerpen ten behoeve van het bepalen van de insteek van het onderzoek.
- 2) deskresearch: literatuuronderzoek, uitwerking van het theoretisch/juridisch kader en voorbereiding van de interviews.
- 3) dataverzameling: uitvoeren van de interviews.
- 4) analyse en rapportage: aan de hand van de hoofd- en deelvragen analyseren van de verzamelde informatie en opstellen van het concept inspectierapport.
- 5) wederhoor en vaststelling: de respondenten zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op de conceptrapportage, waarna eventuele opmerkingen zijn verwerkt en het definitieve rapport door de Raad is vastgesteld en aangeboden aan de ministers van Justitie (en Veiligheid).

In dit onderzoek bestaat het toetsingskader uit de volgende onderdelen:

- Normen en inzichten uit (wetenschappelijke) onderzoek
- Internationale verdragen, interregionale- en nationale wetgeving en afspraken
- Jurisprudentie, (lokaal) beleid

1.6 Leeswijzer

In dit inspectierapport beschrijft de Raad aan de hand van de onderzoeksvragen, de resultaten van het literatuuronderzoek en de interviews over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten.¹ De Raad beschrijft het wettelijk kader en beleid en de bevindingen in dit rapport getrechterd van internationaal-, naar interregionaal-, naar lokaal niveau. In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader en beleid uiteengezet, gevolgd door een analyse van de Raad. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste twee onderzoeksvragen. Voor de beantwoording van de derde deelvraag zijn in hoofdstuk 3 en 4 de onderzoeksresultaten van Sint Maarten opgenomen, tevens gevolgd door een analyse van de Raad. Dit rapport sluit af met een algehele conclusie waarmee de Raad deelvraag vier en de hoofdvraag beantwoordt en aanbevelingen aan de minister van Justitie van Sint Maarten doet (hoofdstuk 5).

¹ Voor Curaçao en Caribisch Nederland levert de Raad afzonderlijke inspectierapporten op, gebaseerd op de bevindingen van die landen en aangeboden aan de betreffende minister van Justitie (en Veiligheid)

2. Wettelijk kader en beleid

2.1 Inleiding

De eerste twee deelvragen van dit onderzoek luiden: (1) *waaraan dient de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk op basis van (inter)nationale wet- en regelgeving tenminste te voldoen en (2) welke afspraken zijn er binnen het Koninkrijk gemaakt?* Voor de beantwoording van deze vragen wordt in dit hoofdstuk eerst nader ingegaan op de definities van mensenhandel en mensensmokkel en de kenmerken van deze problematiek. Daarnaast wordt in paragraaf 2.3 kort een aantal algemene inzichten beschreven uit (wetenschappelijke) literatuur over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 een overzicht gegeven van de relevante internationale regelgeving. In paragraaf 2.5 volgt een beschrijving van de statutaire waarborgen, wetten en afspraken binnen het Koninkrijk met betrekking tot de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Dit hoofdstuk sluit af met een analyse en conclusie van de Raad over de vereisten voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, waaraan de Raad de aanpak van Sint Maarten zal toetsen.

2.2 Definities en kenmerken

Zoals aangegeven in het inleidende hoofdstuk van dit rapport sluit de Raad voor de definities van mensenhandel en mensensmokkel aan bij het 'Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, -' en het 'Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000' (de Palermo protocollen).

Artikel 3 sub a. van het Protocol Mensenhandel luidt:

„mensenhandel“: het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting. Uitbuiting omvat mede: ten minste de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen.

Uitbuiting kan verschillende vormen aannemen: *arbeidsuitbuiting of gedwongen dienstverlening*, in bijvoorbeeld de bouw respectievelijk de uitbuiting van huishoudelijk personeel; *seksuele uitbuiting*, in de prostitutie in bordelen, adult entertainment bars, of daarbuiten; *criminele uitbuiting*, waarbij personen worden aangezet tot het plegen van strafbare feiten zoals diefstal of drugshandel; *gedwongen bedelarij*; of *orgaanverwijdering*. En hoewel de aard en omvang van mensenhandel per land kan verschillen blijkt geen enkele samenleving gevrijwaard van dit probleem. In verschillende (wetenschappelijke) onderzoeken komen seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting naar voren als de meest voorkomende vormen van mensenhandel, zo ook in het Caribisch gebied.²

² Trafficking in persons reports, U.S. Department of State 'Office to monitor and combat trafficking in persons'; International organization for migration (IOM) (2005); Ribando Seelke, C. (2010)

Mensensmokkel wordt in het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht in artikel 3 sub a. gedefinieerd als:

„smokkelen van migranten“: het bewerkstelligen, teneinde rechtstreeks of onrechtstreeks, een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen, van de illegale binnenkomst van een persoon in een Staat die partij is waarvan de persoon geen onderdaan of ingezetene is.

Ook mensensmokkel is een mondiaal voorkomend verschijnsel. De intensiteit en modus operandi verschillen per locatie, de crux van het probleem is echter overal gelijk: smokkelaars die gebruik maken van de migratie-wens van personen waarvoor de reguliere, legale opties niet of beperkt beschikbaar zijn. Typerend voor de eilanden in het Caribisch gebied, binnen het Koninkrijk en daarbuiten, is dat mensensmokkel hier per definitie over zee of door de lucht plaatsvindt.³ Paragraaf II van het Protocol tegen mensensmokkel is geheel gewijd aan maatregelen tegen het smokkelen van migranten over zee in overeenstemming met internationaal zeerecht.

Hoewel mensenhandel en mensensmokkel vaak in één adem worden genoemd zijn dit verschillende vormen van criminaliteit, die elk een aparte benadering vragen. De belangrijkste verschillen tussen mensenhandel respectievelijk mensensmokkel zijn in het kort: de mate van instemming (dwang/misleiding vs. vrijwillige overtocht), het grensoverschrijdende karakter (transnationaal én binnenlands vs. per definitie transnationaal); het doel en crimineel verdienmodel (financieel of materieel voordeel uit uitbuiting vs. het illegale overbrengen of verblijf) en het 'object' waartegen het strafbare feit zich richt. Mensenhandel wordt primair gezien als 'criminaliteit tegen een persoon': het uitgebuite slachtoffer. Mensensmokkel wordt veelal gezien als 'criminaliteit tegen een Staat': de Staat wiens grens/soevereiniteit geschonden wordt.⁴ In de literatuur over mensensmokkel bestaat geen algehele consensus over dit theoretisch concept en worden alternatieve benaderingen aangedragen, waaronder de mensenrechtenbenadering, waarin ook de gesmokkelde als slachtoffer wordt aangemerkt.⁵ Desalniettemin wordt in voormelde Protocollen consequent over *slachtoffers* gesproken wanneer het gaat om mensenhandel, en over *migrant*en wanneer het gaat om mensensmokkel. Ook in de praktijk is het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel niet altijd strikt te maken en kunnen deze strafbare feiten hand in hand gaan. Zo komt het voor dat 'slachtoffers' van mensensmokkel, de gesmokkelde, bij aankomst worden uitgebuit om hun 'schulden' aan de smokelaar terug te betalen. De aard van het misdrijf verandert dan van mensensmokkel in mensenhandel of beide strafbare feiten worden volgtijdelijk gepleegd. Dergelijke vermenging kan ertoe leiden dat sommige migranten niet herkend worden als slachtoffer van mensenhandel. Zeker wanneer mensenhandel een grensoverschrijdend karakter heeft en er een criminele organisatie bij betrokken is, vormt dit een risico. Door de kleinschaligheid en geografische ligging van de eilanden in het Caribisch gebied, gaat mensenhandel veelal gepaard met mensensmokkel. In het beleid van organisaties als het Openbaar Ministerie wordt de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel dan ook gecombineerd beschreven.⁶ Gelet op het voorgaande zal de Raad in dit onderzoek waar mogelijk eveneens spreken van de (gecombineerde) aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, waar nodig zal het onderscheid tussen deze strafbare feiten en de aanpak daarvan gemaakt worden.

³ UNODC (2018)

⁴ UNODC (2018)

⁵ Baird, T. (2013)

⁶ Van der Meij, P.P.J. en Van der Leun, J.P. (2010); Baird, T. (2013); Kempadoo, K. (2006); OM Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020; OM Richtlijn strafvordering mensensmokkel en mensenhandel.

2.3 Algemene inzichten over de aanpak

In het discours over mensenhandel dient het "3P" paradigma als internationaal raamwerk voor de aanpak. Om mensenhandel effectief te kunnen bestrijden is een allesomvattende aanpak nodig waarin opsporing en vervolging (Prosecution), bescherming van slachtoffers (Protection) en algehele preventie samenkomen (Prevention). De U.S. Department of State's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (TIP Office) gebruikt het 3P paradigma om de aanpak van mensenhandel mondiaal te evalueren en stimuleren.⁷ Om vooruitgang te boeken op het gebied van 'prosecution, protection en prevention' is een belangrijke vierde pijler aan dit raamwerk toegevoegd, te weten samenwerking (Partnership). Door deze toevoeging wordt vaak gesproken over de 4P benadering. Samenwerking tussen rechtshandhaving, bestuur, hulpverlening en NGO's, maar ook tussen de publieke en private sector, is essentieel voor het succesvol bestrijden en voorkomen van mensenhandel op zowel lokaal als internationaal niveau.⁸ Door alle partijen die hieraan kunnen bijdragen te betrekken en met een gedeelde visie en strategie samen te werken aan het gemeenschappelijk doel, komt een integrale aanpak tot stand.

Voor een effectieve integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, zoals mensenhandel en mensensmokkel, wordt veelal gebruik gemaakt van het barrièremodel. Het barrièremodel maakt inzichtelijk welke stappen een crimineel moet zetten om een delict te kunnen plegen. Ook belicht het model welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken, en welke een rol kunnen spelen bij het bemoeilijken of sanctioneren daarvan, oftewel welke barrières kunnen worden opgeworpen. Bij mensenhandel en mensensmokkel zijn werving/binnenkomst, huisvesting, identiteit, arbeid en financiën voorbeelden van barrières. Hierop kunnen gecombineerd maatregelen getroffen worden met een bestuurlijk, strafrechtelijk, fiscaal of privaatrechtelijk karakter. Per verschijningsvorm kunnen barrièremodellen verschillen.⁹

De 4P benadering en de integrale aanpak (met behulp van barrièremodellen) zijn gebaseerd op, of geïntegreerd in, internationale verdragen en protocollen, waarop in de volgende paragraaf nader zal worden ingegaan.

2.4 Internationale regelgeving

Voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel zijn tussen tal van landen internationale verdragen gesloten. Verdragen waarbij (een deel van) het Koninkrijk der Nederlanden partij is, betreffen:

Verdrag	Doel/inhoud	Partij
Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen, zoals gewijzigd door het Protocol van 12 november 1947, New York, 12-11-1947	Bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen verzekeren: strafbaarstelling van vrouwen-/kinderhandel met oog op het plegen van ontucht (seksuele uitbuiting); inlichtingen-/gegevensuitwisseling tussen landen in geval een strafbaar feit, veroordeling, weigering van toelating of uitwijzing is vastgesteld, bestaande uit: veroordelende vonnissen met alle andere nuttige inlichtingen, bijzonderheden betreffende	Gehele Koninkrijk

⁷ Zie jaarlijkse 'Trafficking in Persons Report' (TIP Report)

⁸ www.state.gov/3ps-prosecution-protection-and-prevention

⁹ Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid; Comensha; Nationaal Rapporteur Mensenhandel NL

	maatregelen tot weigering van toelating of tot uitwijzing.	
Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950 <i>moederverdrag</i>	De handhaving en verwezenlijking van de rechten en fundamentele vrijheden van de mens (Universele Verklaring van de Rechten van de Mens): verbod van slavernij en dwangarbeid	Gehele Koninkrijk
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16-12-1966 <i>moederverdrag</i>	Uitoefening van burgerrechten en politieke rechten, alsmede zijn economische, sociale en culturele rechten: verbod van slavernij en dwangarbeid	Gehele Koninkrijk
Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000 <i>moederverdrag</i>	Internationale samenwerking bevorderen teneinde grensoverschrijdende georganiseerde misdaad te voorkomen en doeltreffender te bestrijden, met o.a. strafbaarstelling van deelname aan een criminele organisatie, witwassen etc.	Gehele Koninkrijk
Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het [...] Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000 [Palermo protocol] <i>kindverdrag</i>	Voorkoming en bestrijding van mensenhandel, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen en kinderen; bescherming van en bijstand aan slachtoffers van deze handel, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten; en bevordering van samenwerking tussen de Staten die partij zijn teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken.	Europees Nederland, Caribisch Nederland, Aruba
Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot [...] Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000 [Palermo protocol] <i>kindverdrag</i>	De smokkel van migranten te voorkomen en te bestrijden, alsmede de samenwerking tussen de Staten die partij zijn daartoe te bevorderen, waarbij de rechten van gesmokkelde migranten worden beschermd.	Europees Nederland, Caribisch Nederland, Aruba
Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16-05-2005	Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en daarbij gendergelijkheid te waarborgen; 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; het bevorderen van internationale samenwerking in de bestrijding van mensenhandel.	Europees Nederland, Aruba

De voorkoming en bestrijding van mensenhandel is terug te voeren tot het verbod van slavernij en dwangarbeid dat als een van de fundamentele mensenrechten is opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, New York, 10-12-1948. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft expliciet bepaald dat mensenhandel binnen de scope van artikel 4 van het EVRM valt en daarmee een schending van mensenrechten is.¹⁰ In de internationale regelgeving vormt de

¹⁰ Rantsev v. Cyprus en Rusland, EHRM, 7 januari 2010

bescherming of eerbiediging van de mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel dan ook de basis voor de aanpak. Een aantal verdragen en protocollen is (nog) niet geratificeerd door Curaçao, Sint Maarten en/of Nederland ten behoeve van Caribisch Nederland. Desalniettemin hebben de landen (mede) op grond van deze internationale regelgeving, wetten opgesteld en interregionale afspraken gemaakt¹¹ om mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden en voorkomen, hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

2.5 Interregionale wetgeving en samenwerkingsafspraken

2.5.1 Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Op grond van artikelen 36, 37 en 38 kunnen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling hulp en bijstand verlenen, overleg plegen en regelingen treffen. Als het gaat om strafrechtelijke onderwerpen van interregionale of internationale aard, zoals mensenhandel en mensensmokkel, kunnen bij rijkswet regelen worden gesteld, indien omtrent deze regelen overeenstemming tussen de regeringen der betrokken landen bestaat. Artikel 39 bepaalt dat wetgeving in de landen zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld moet zijn (concordantiebeginsel).

2.5.2 Rijkswetten en beleidsplannen

Mensenhandel en mensensmokkel zijn in verschillende rijkswetten en interregionale afspraken binnen het Koninkrijk als onderwerpen opgenomen waarop interregionale en internationale samenwerking wordt gezocht. Net als in de internationale verdragen worden mensenhandel en mensensmokkel veelal als vormen van grensoverschrijdende criminaliteit aangeduid.

De Rijkswet Openbare Ministeries, en de Rijkswet Politie van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba verwijzen expliciet naar samenwerking ter bestrijding van 'internationale mensenhandel'.¹² In het 'Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020' van het Openbaar Ministerie is dit onderwerp uitgebreid met mensensmokkel. Naast het verbeteren van de informatiepositie en het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken wordt in dit beleidsprogramma het belang van een multidisciplinaire aanpak en barrièremodel uitgelicht. Artikel 31 lid 2 van de Rijkswet Politie stelt dat (o.a.) dit beleidsprogramma ten grondslag ligt aan de jaarplannen en dat daarbij rekening wordt gehouden met de analyse van het criminaliteitsbeeld van de landen dat tweejaarlijks wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van de procureur-generaal. Op grond van artikel 57a van de Rijkswet Politie is de 'Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk' op 23 januari 2019 ondertekend door de minister van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland, als ook de staatssecretaris van BZK van Nederland. Het Recherche Samenwerkingsteam (RST) bestaat uit een (of meer) centrale teams en in elk land een decentraal team. De centrale teams verrichten onderzoek naar grensoverschrijdende criminaliteit (waaronder internationale mensenhandel) en misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken. In het protocol is opgenomen dat er een tweejaarlijks criminaliteitsbeeld wordt opgesteld, dat de basis vormt voor een meerjarig beleidsplan waarin de gezamenlijke prioriteiten van de lokale korpsen en het RST worden bepaald.¹³

De Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen

¹¹ Met 'interregionaal' wordt in dit rapport bedoeld op de (ei)landen binnen het Koninkrijk in het Caribisch gebied (waar de Raad inspectiebevoegdheid heeft): Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland

¹² Artikel 8 van de Rijkswet Politie; Artikel 33 Rijkswet Openbare Ministeries

¹³ Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk, 23 januari 2019

Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschrijft (onder andere) de *algemene politietaken* en *grensbewaking* als toezichthoudende en opsporingstaken van de Kustwacht.¹⁴ In het 'Justitieel Beleidsplan 2018-2021' en het 'Jaarplan 2019 en doorkijk 2020-2024' van de Kustwacht Caribisch gebied, zijn mensensmokkel en mensenhandel expliciet als één van de vier beleidsspeerpunten opgenomen.

2.5.3 Interregionale afspraken

- *Onderlinge regelingen*

Naast deze Rijkswetten en daaruit voortvloeiende beleidsplannen is de 'Onderlinge regeling Curaçao, Sint Maarten en Nederland ex. art. 38, eerste lid, Statuut [...] (samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen)' hier noemenswaardig. Deze onderlinge regeling stelt dat de landen samenwerken, maatregelen nemen en de nodige inspanningen verrichten ter bestrijding van illegale immigratie, mensenhandel en mensensmokkel. "Hiertoe spreken de Landen af zorg te dragen voor een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel en -smokkel. In dit kader zullen de landen de informatie uit de plannen van aanpak waarin aandacht wordt besteed aan preventie, handhaving, samenwerking tussen de diensten en de bescherming van slachtoffers, zoveel mogelijk met elkaar delen."¹⁵

Specifiek voor Sint Maarten is er daarnaast de *Onderlinge regeling versterking grenstoezicht Sint Maarten*. Om een ordentelijk en voorspoedig verloop van de wederopbouw van Sint Maarten te bevorderen, is het toezicht op de in- en uitstroom van personen en goederen aan de grenzen versterkt. Hiervoor heeft Nederland extra bijstand van de KMar en de Douane Nederland ter beschikking gesteld.

- *Memoranda of understanding*

Op 20 juni 2011 is een 'Memorandum of Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel' (hierna: MoU) ondertekend door de ministers van Justitie van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Hiermee zijn de landen overeengekomen om de samenwerking te intensiveren en prioriteit te geven aan het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel, als ook het opvangen van slachtoffers van mensenhandel. In dit MoU is als uitgangspunt opgenomen dat de bestrijding van mensenhandel én mensensmokkel vanuit het mensenrechtenperspectief dient plaats te vinden en aan moet sluiten bij de relevante internationale verdragen. Het MoU is door de jaren heen meerdere keren geëvalueerd en gewijzigd. In het Justitieel Vierpartijenoverleg van 23 januari 2019 is de laatst herziene versie vastgesteld en ondertekend door de ministers van Justitie van de landen. Tot deze laatste herziening, verwees artikel 1 van het MoU expliciet naar het VN Verdrag Transnationale Georganiseerde Criminaliteit en de daarbij behorende (deels niet bekrachtigde) Protocollen Mensenhandel en Mensensmokkel en het Raad van Europa Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel. Bij de laatste evaluatie van het MoU is bepaald dat alle landen de bepalingen uit deze verdragen in voldoende mate hebben ingevoerd in de nationale wetgeving, waarmee artikel 1 verwijderd kon worden.¹⁶ Het MoU verplicht de landen om een actueel beeld te hebben en landelijke coördinatoren aan te stellen die sturen op de prioriteiten van- en samenwerking tussen de landen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. De procureurs-generaal zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de afspraken op het terrein van strafrechtelijke rechtshandhaving in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland en de landelijke coördinatoren voor de overige terreinen zoals algemene kennisdeling, monitoring, preventie en voorlichting.

Daarnaast is op initiatief van Nederland op 2 juni 2016 een Memorandum of Understanding gesloten tussen de vier Koninkrijkslanden en de Verenigde Staten inzake de rechtshandhaving in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dit MoU dient ertoe de samenwerking te bevorderen teneinde de

¹⁴ Artikel 2 van de Rijkswet Kustwacht

¹⁵ Artikel 1 en artikel 17 van de Onderlinge regeling vreemdelingenketen

¹⁶ Nota 'Wijziging MoU mensenhandel en mensensmokkel' ter bespreking in het JVO van januari 2019

rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk te versterken, vooral door uitwisseling van informatie en het ter beschikking stellen van fysieke middelen en capaciteit ten behoeve van training en bijstand van technische expertise.¹⁷

- *Protocollen*

Tussen en binnen de organisaties die een rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel in het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn verschillende protocollen opgesteld. Voor dit onderzoek is aanvullend van belang het Protocol inzake de inzet van de Koninklijke Marechaussee (KMar), waarmee Nederland, Curaçao, Sint Maarten en Aruba de samenwerking hebben vastgelegd. Met het 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee' bestaat er sinds 2008 een flexibel inzetbare pool van 43fte KMar-personeel. De inzet van de flexpool is de afgelopen jaren steeds voor bepaalde tijd verlengd. Met de ondertekening van het nieuwe protocol in januari 2019 zijn de partijen overeengekomen de samenwerking in het kader van de flexpool per 1 januari 2020 voor onbepaalde tijd voort te zetten. Op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren wordt een structurele inzet van de KMar noodzakelijk geacht. Deze flexpool geeft uitvoering aan grens gerelateerde politietaken, daar waar extra capaciteitsinzet of overdracht van kennis en vaardigheden nodig is. De bestrijding van migratiecriminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel) is expliciet als een van de primaire taken opgenomen.¹⁸

2.6 Nationale wet- en regelgeving Sint Maarten

2.6.1 Staatsregeling Sint Maarten

Vanwege de ernst van de inbreuk op de persoonlijke vrijheid heeft de wetgever van Sint Maarten het wenselijk geacht het verbod op mensenhandel constitutioneel te verankeren. Artikel 4 van de Staatsregeling van Sint Maarten luidt: *Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden; Niemand mag dwangarbeid of verplichte arbeid verrichten, anders dan als taakstraf; en Mensenhandel is verboden.* Deze fundamentele bepaling komt niet voor in de constituties van het Koninkrijk, maar is ontleend aan artikel 4 EVRM en artikel 8 IVBPR.¹⁹ Het verbod op mensenhandel als opgenomen in de Staatsregeling beslaat al vanaf 2010 elke vorm van mensenhandel. Desalniettemin is de opsporing en vervolging van mensenhandel in den brede (niet uitsluitend seksuele exploitatie) pas met de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafrecht op 1 juni 2015 mogelijk in Sint Maarten.²⁰

2.6.2 Strafwet en richtlijn voor strafvordering mensensmokkel en mensenhandel

Mensenhandel is strafbaar gesteld in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid' in artikel 2:239 van het Wetboek van Strafrecht van Sint Maarten. Artikel 2:240 van het Wetboek van Strafrecht stelt het bewust gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel strafbaar.

Mensensmokkel is opgenomen in de titel 'Misdrijven tegen het openbaar gezag' van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 2:154, stelt het behulpzaam zijn bij het verschaffen van illegale toegang tot, doorreis door dan wel vertrek uit en/of verblijf in Sint Maarten of een staat die is toegetreden tot het Protocol Mensensmokkel strafbaar.

In de memorie van toelichting bij deze wetten is opgenomen dat het hier een codificatie van de Protocollen Mensenhandel en Mensensmokkel bij het VN-verdrag tegen de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad betreft (de Palermo protocollen, zoals toegelicht in paragraaf 2.2 en 2.4).

¹⁷ Stand van zaken notitie MoU versterking rechtshandhaving t.b.v. het JVO van januari 2019

¹⁸ Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, 24 januari 2019

¹⁹ Memorie van toelichting Staatsregeling Sint Maarten

²⁰ Jaarverslag OM 2015

Op grond van artikel 5 van de Rijkswet Openbare Ministeries is, eveneens begin 2019, de 'Richtlijn strafvordering mensensmokkel en mensenhandel' vastgesteld door de procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In deze richtlijn zijn de uitgangspunten voor de strafeisen bij de vervolging van mensensmokkel en mensenhandel opgenomen. Als basisstraf wordt steeds uitgegaan van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, waarna afhankelijk van de omstandigheden van het geval binnen de zogeheten strafbandbreedtes een passende straf kan worden gevorderd. Factoren waarmee rekening wordt gehouden in de strafmaat hebben betrekking op de verdachte(n), het slachtoffer en op de ernst van het feit, afhankelijk van het fenomeen. Hoewel criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij niet expliciet in de strafwetgeving van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland zijn opgenomen, worden deze in de richtlijn wel apart vermeld als vormen van mensenhandel. Daarnaast wordt in de richtlijn ook ten aanzien van mensensmokkel gewezen op mogelijke mensenrechtenschendingen. Door de relevante strafmaat beïnvloedende en strafeisverzwarende factoren te benoemen geeft deze richtlijn uitdrukking aan de ernst van de misdrijven van mensensmokkel en mensenhandel.²¹

2.6.3 Overige wet- en regelgeving Sint Maarten

Voor de bestuursrechtelijke handhaving op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel zijn de Landsverordening Arbeid Vreemdelingen en het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit van belang. Alsmede de Landsverordening toelating en uitzetting en het toelatingsbesluit.²² Daarnaast zijn in het Burgerlijk Wetboek Boek 7A bepalingen ten aanzien van de arbeidsovereenkomst opgenomen en is de Arbeidsregeling 2000 relevant voor wat betreft de regels rond arbeidstijden.

2.7 Analyse Raad

In dit hoofdstuk heeft de Raad de resultaten van het deskresearch weergegeven waarmee antwoord is gezocht op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek: *(1) waaraan dient de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk op basis van (inter)nationale wet- en regelgeving tenminste te voldoen en (2) welke afspraken zijn er binnen het Koninkrijk gemaakt?*

Mensenhandel en mensensmokkel zijn ernstige misdrijven die verschillende kenmerken en verschijningsvormen kennen. Ondanks de verschillen zijn mensenhandel en mensensmokkel ook aan elkaar gerelateerde fenomenen die in de praktijk overlap kunnen hebben. Vooral wanneer mensenhandel een grensoverschrijdend karakter heeft, is het onderscheid soms moeilijk te maken. Voor een succesvolle aanpak is het van belang zowel de verschillen als de relatie tussen deze strafbare feiten te onderkennen. De Raad heeft in het deskresearch algemene inzichten uit (wetenschappelijke) literatuur over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel bestudeerd. Hieruit zijn vier belangrijke pijlers, of normen, naar voren gekomen (Prosecution, Protection, Prevention en Partnership) die een raamwerk vormen voor een effectieve integrale aanpak met behulp van barrièremodellen.

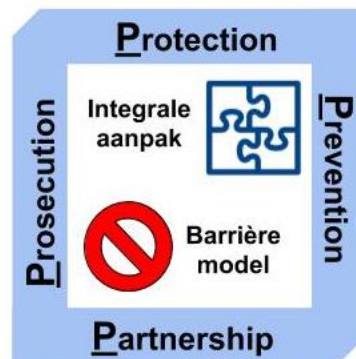
Ook in internationale regelgeving vormt dit raamwerk de basis voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel. Zoals weergegeven in de tabel in paragraaf 2.4 zijn voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel verschillende internationale verdragen gesloten. De Raad constateert dat een aantal verdragen en protocollen niet geratificeerd is door Curaçao, Sint Maarten

²¹ OM Richtlijn strafvordering mensensmokkel en mensenhandel

²² Landsverordening houdende regeling van de toelating tot en de uitzetting uit Sint Maarten, 19-04-2013, AB 2013, GT no. 498 en landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de artikelen 7, zesde lid, 8, eerste lid, 11, eerste lid, 20 en 21, eerste lid, van de Landsverordening toelating en uitzetting, 19-04-2013, AB 2013, GT no. 499

en/of Caribisch Nederland. Desalniettemin zit er overlap in de doelstellingen en inhoud van de verdragen en zijn de zogeheten 'moederverdragen' die relevant zijn voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel wel door het gehele Koninkrijk bekrachtigd. Bovendien baseren interregionale en nationale wetgeving en samenwerkingsafspraken binnen het Koninkrijk, zoals het MoU, zich op de Protocollen Mensenhandel en Mensensmokkel. Derhalve zal de Raad de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in de volgende hoofdstukken aan de normen uit dit raamwerk toetsen.

De Raad vat dit normenkader samen in onderstaande grafische weergave:



3. Internationale en interregionale samenwerking

3.1 Inleiding

Voor de beantwoording van deelvraag 3 - "Hoe is de aanpak binnen het Koninkrijk *in de praktijk* vormgegeven?" - onderzocht de Raad de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in de afzonderlijke landen, alsook de interregionale en internationale samenwerking. Ten aanzien van deze samenwerking zijn diverse afspraken gemaakt die de Raad reeds in hoofdstuk 2 beschreef. Het MoU mensenhandel en mensensmokkel vormt hierbij een belangrijk kader waarin de landen van het Koninkrijk zijn overeengekomen de samenwerking te intensiveren en informatie uit te wisselen. Meer specifiek dienen de landen conform dit MoU jaarlijks het aantal slachtoffers, politie-onderzoeken, verdachten, vervolgingen en vonnissen uit te wisselen. De diensten van de landen dienen tevens informatie, ervaringen, trends en best practises uit te wisselen. De landelijke coördinatoren bespreken ten minste twee keer per jaar de samenwerking tussen de landen. Daarbij moet de aanpak volgens het MoU aansluiten bij de relevante internationale verdragen, waarin het bevorderen van de internationale samenwerking een van de belangrijke doelen is. De Raad beschrijft in dit hoofdstuk eerst de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van die afspraken in de praktijk en sluit af met een analyse.

3.2 Bevindingen internationale samenwerking

In de verdragen waarbij de landen partij zijn of aansluiting zoeken en in het raamwerk voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel (zoals uiteengezet in hoofdstuk 2), is internationale samenwerking als essentieel onderdeel van de aanpak opgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor samenwerking met herkomstlanden. Met landen buiten het Koninkrijk verloopt de samenwerking via operationele contacten tussen de opsporingsinstanties en openbare ministeries en via internationale rechtshulpverzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat op operationeel niveau, naar aanleiding van een concreet onderzoek, contact plaatsvindt met (onder andere) de omliggende (ei)landen en de VS. Wanneer buitenlandse verdachten worden aangehouden kan doorgaans vrij gemakkelijk contact opgenomen worden met de autoriteiten van die landen, aldus geïnterviewden. In concrete opsporingsonderzoeken wordt ad hoc ook wel met herkomstlanden van slachtoffers samengewerkt. Internationale rechtshulpverzoeken verlopen via het Internationaal Rechtshulp Centrum in Sint Maarten, het coördinatiepunt voor het gehele OM Carib.

In het kader van het MoU Versterking Rechtshandhaving met de VS is tijdens een interregionale conferentie over mensenhandel en mensensmokkel op Bonaire in 2018 een trainingsdag over de opsporing van mensenhandel georganiseerd. De focus van de training, die werd verzorgd door trainers van Homeland Security Investigations, lag op financieel rechercheren en slachtofferbejegening binnen de opsporing.

Uit het onderzoek blijkt dat Caribisch Nederland en Sint Maarten niet structureel samenwerken met bronlanden (zoals Colombia, Venezuela of de Dominicaanse Republiek) ter voorkoming van internationale mensenhandel en mensensmokkel. Een van de respondenten geeft aan dat het RST de aangewezen instantie is die samen met de KMar en de Kustwacht zou dienen te investeren in een internationaal onderzoek naar de organisatorische kant van mensenhandel.

In juli 2019 is in opdracht van het 'Forum of Caribbean States'²³ (CARIFORUM) een uitgebreid onderzoek naar mensenhandel in het Caribisch gebied van start gegaan. Bronlanden als de Dominicaanse Republiek, Dominica, Haïti, St. Kitts and Nevis en Suriname worden onderzocht en

²³ Caricom persbericht 31-7-2019: 'CARIFORUM Embarks on critical Human Trafficking study' www.today.caricom.org

daarnaast worden vertegenwoordigers van regionale en internationale instituties bevroegd. Dit onderzoek heeft als doel 'evidence-based' interventies te ontwikkelen voor onder andere preventie van, bescherming tegen en vervolging van mensenhandel. Daarnaast hopen de onderzoekers bruikbare informatie te genereren over: typen, patronen en routes; profielen en risicofactoren met betrekking tot slachtoffers en mensenhandelaars; grens- en rechtshandhavings problemen; lokale, interregionale en internationale inspanningen om mensenhandel te voorkomen.

In 2013-2017 is volgens het OM vanuit Sint Maarten zeer intensief samengewerkt met de autoriteiten van de Dominicaanse Republiek. Deze samenwerking zag vooral op de onderzoeken Papegaai en Pompei, waarop tevens in hoofdstuk 4 van dit rapport nader zal worden ingegaan. Het onderzoek Pompei is gestart met informatie die door de autoriteiten van de Dominicaanse Republiek actief is gedeeld met het OM Sint Maarten. Een van de respondenten geeft aan dat door deze intensieve samenwerking flinke stappen voorwaarts zijn gezet in de beide onderzoeken. Ronselaars in het thuisland van de slachtoffers kwamen in beeld en daarmee kreeg het OM beter zicht op het criminele samenwerkingsverband. Financiële geldstromen konden gevolgd worden, wat heeft geleid tot beslaglegging op weggesluisd geld. Daarnaast zijn volgens het OM goede resultaten geboekt met het horen van getuigen in de Dominicaanse Republiek via rogatoire commissies.

In 2016-2017 heeft de Unit Mensenhandel en Mensensmokkel (UMM) van Sint Maarten veel samengewerkt met de VS, dat ging volgens de UMM heel goed. Aanleiding voor de intensievere samenwerking was het onderzoek naar het mensensmokkelincident met dodelijke afloop bij de US Virgin Islands in 2016. Sindsdien heeft Sint Maarten meerdere rechtshulpverzoeken van de VS gekregen in mensensmokkelzaken. Het Intelligence Center Sint Maarten (ICSM) functioneert sinds 2019 voor internationale samenwerking en informatiedeling als vraagbaak voor de opsporingsinstanties van Sint Maarten.²⁴

Verder is voor Sint Maarten de samenwerking met Saint Martin/Frankrijk van groot belang. Het contact tussen de officieren van justitie en politie-ambtenaren van Sint Maarten en Saint Martin is goed en lokaal wordt er operationeel snel geschakeld. Het wordt ingewikkelder als (rechtshulp)verzoeken (bijv. iemand horen als verdachte) via Guadeloupe of Frankrijk (Parijs) moeten lopen. Dit is vaak een moeizaam, 'stroperig' proces, aldus geïnterviewden.

Naast beperkte capaciteit en middelen wat de internationale aanpak bemoeilijkt, is ook wetgeving of het ontbreken van verdragsrechtelijke afspraken problematisch. Zo kunnen geen Joint Investigation Teams tussen Saint Martin en Sint Maarten worden opgezet, omdat de daarvoor benodigde Europese Verordeningen niet zijn geratificeerd door Sint Maarten. Een ander voorbeeld is het ontbreken van een uitleveringsverdrag tussen Sint Maarten en Saint Kitts en Nevis, dit is voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel een probleem omdat bekend is dat er door criminele 'gependeld' wordt tussen deze eilanden. Dit soort problemen kaart het OM aan op bestuurlijk niveau, in de driehoek met de minister, die moeten het vervolgens op Koninkrijks-niveau agenderen maar dat gebeurt vaak niet, aldus het OM.

3.3 Bevindingen interregionale samenwerking

3.3.1 Informatiepositie en -uitwisseling

Uit het onderzoek blijkt dat er geen actueel criminaliteitsbeeld ten aanzien van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel bestaat in de afzonderlijke landen. Gebrekkige registratie speelt hierin parten. De landen werken afzonderlijk van elkaar aan het versterken van de informatiepositie, maar dit wordt volgens geïnterviewden onvoldoende naar het Koninkrijksniveau getrokken. De

²⁴ Zie paragraaf 4.3.1 van dit rapport voor een nadere toelichting op de UMM en het ICSM

bedrijfsprocessensystemen van de landen zijn niet gekoppeld en worden deze dus niet benut om informatie te delen tussen de landen. Informatie-uitwisseling tussen de landen vindt beperkt, ad hoc, plaats. Het hangt nog vaak af van mensen die elkaar kennen. Hierdoor blijft informatie gefragmenteerd, wordt deze niet ontsloten en is het volgens respondenten moeilijk, zo niet onmogelijk, om een compleet integraal en interregionaal informatiebeeld te maken op basis waarvan dwarsverbanden van criminele organisaties ontrafeld kunnen worden. Het ontbreekt daardoor ook aan interregionaal zicht op de totale aard en omvang van grensoverschrijdende criminaliteit zoals mensensmokkel en mensenhandel.²⁵

De Raad stelt vast dat ten tijde van dit onderzoek in opdracht van het College van Korpschefs en het Hoofd RST (in navolging van het vernieuwde protocol recherchesamenwerking) gewerkt wordt aan een eerste regionaal beeld. Daarin wordt gekeken naar criminaliteitstrends in het Caribisch gebied om vervolgens de vertaalslag naar Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland te maken. Het gaat hierbij voornamelijk om de raakvlakken tussen grensoverschrijdende criminaliteit en lokale problemen. Dit beeld ligt ten grondslag aan de gezamenlijke meerjarige beleidsprioritering die naar verwachting in januari 2020 zal worden voorgelegd aan de Ministers van Justitie van de vier landen.

Op informatiegebied neigen de betrokken organisaties steeds meer naar interregionale samenwerking, maar zoals een van de respondenten het omschreef: "van oudsher zit men het liefst op de eigen informatie". Uit het onderzoek blijkt dat de hoofden van de informatieorganisaties van de politiekorpsen in het Caribisch deel van het Koninkrijk met enige regelmaat bij elkaar komen in het Platform Hoofden Informatie Organisaties.²⁶ Daarbij zijn ook de hoofden van de informatieorganisatie van andere rechtshandhaving partners, zoals het RST, de KMar, de Kustwacht, alsmede de Openbare Ministeries en de liaison van de Nederlandse politie aangesloten. Men leert elkaar beter kennen en het vertrouwen groeit, dit versterkt volgens respondenten de samenwerking. In juni 2019 is er een coördinerend informatie-officier begonnen bij het OM Parket Procureur-Generaal. Dit is een nieuwe functie gericht op de optimalisering en borging van de informatieorganisatie voor het gehele OM Carib en de verbinding van de verschillende (in ontwikkeling zijnde) intelligence-centra. De nieuwe inrichting van het RST wordt in het kader van de operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de landen, door verschillende respondenten als positief bestempeld. RST medewerkers zijn werkzaam in de lokale en centrale teams en informatie-knooppunten en het RST biedt vanuit een centrale locatie in Curaçao technische, digitale en interceptie ondersteuning aan de korpsen, de centrale teams van het RST en andere opsporingspartners. Hierdoor dient meer focus aangebracht te worden op de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Respondenten geven aan dat het resultaat hiervan nog moet worden afgewacht. De Kustwacht streeft ernaar informatiegestuurd op te treden, maar om dat optimaal te kunnen doen moeten er nog veel stappen gezet worden. Uit vrees te veel informatie te delen dan (privacy technisch) toegestaan, wordt tussen de landen en de verschillende organisaties te weinig informatie gedeeld, aldus geïnterviewden van de Kustwacht. Dit is volgens hen problematisch, aangezien het opereren van de Kustwacht staat of valt met de beschikbare informatie, gelet op de grote, open grens die de wateren rondom de eilanden vormen.

Geïnterviewden op diverse niveaus geven aan dat de informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk voor verbetering vatbaar is. Een recente wijziging van de Nederlandse Wet Politiegegevens, voortkomend uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming²⁷, heeft volgens hen de informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk per januari 2019 ernstig bemoeilijkt. Met deze wijziging zijn aan de verstrekking van politiegegevens aan een derde land, waaronder Aruba, Curaçao en Sint Maarten,

²⁵ Zie ook het rapport 'Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk' (RvdR, 2015/2017)

²⁶ Dit is niet uit de onderzoeksresultaten van de vestiging Curaçao gebleken

²⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG

strengere eisen gesteld.²⁸ Het uitgangspunt voor verstrekking aan deze landen binnen het Koninkrijk is nu 'Nee, tenzij aan allerlei voorwaarden is voldaan'. Hier moet per geval een afweging in gemaakt worden en dit belemmert een efficiënte informatie-uitwisseling. Dit gaat volgens geïnterviewden bovendien in tegen het Statuut en de "één Koninkrijk-gedachte". Uit het onderzoek blijkt dat het JVO in juli 2019 opdracht heeft gegeven aan de landen om voor het JVO van januari 2020 een werkinstructie op te leveren over de wijze waarop politiegegevens voortaan gedeeld kunnen worden tussen Nederland, Aruba, Sint Maarten en Curaçao.

Een respondent van het OM geeft aan dat in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland de wetboeken van Strafvordering geen grondslag kennen om bijzondere opsporingsmethoden in te zetten naar het *in georganiseerd verband* beramen of plegen van ernstige misdrijven. Hierdoor wordt het uitvoeren van fenomeenonderzoeken naar bijvoorbeeld mensenhandel en mensensmokkel bemoeilijkt, aldus de geïnterviewde. In Europees Nederland bestaat die mogelijkheid sinds 2000.²⁹ Daarnaast ontbreekt het in de landen aan digitale opsporingsbevoegdheden, terwijl in Europees Nederland de wet Computercriminaliteit III reeds in werking is getreden.³⁰ Hierdoor is de opsporing in de Cariben sterk afhankelijk van human intelligence. Mede door de kleinschaligheid van de eilanden zitten hier beperkingen aan. In kleinere, gesloten gemeenschappen is het lastiger om de nodige contacten te leggen en het vertrouwen op te bouwen om inlichtingen in te winnen.

3.3.2 Operationele samenwerking

De respondenten van de justitiële organisaties geven aan dat de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk op operationeel niveau in ontwikkeling is. Zij omschrijven de samenwerking tussen de landen momenteel als 'ad hoc'. De operationele diensten met een rol in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel weten elkaar in concrete zaken waar nodig te vinden. Wanneer in een onderzoek informatie naar voren komt die relevant is voor een ander land, wordt dit (veelal) gedeeld. Dit gebeurt in sommige gevallen wel laat. De Raad is door respondenten gewezen op een voorbeeld waarbij Sint Maarten werd ingelicht over een 'person of interest' op een vlucht, terwijl het betreffende vliegtuig al geland was. Zij geven aan dat dergelijke knelpunten in de uitvoering meestal één-op-één besproken en opgelost worden, dan wel via het College van Korpschefs of het management team van het OM geagendeerd worden. Tussen de OM parketten van Sint Maarten, Curaçao en Caribisch Nederland verloopt de operationele samenwerking vrij soepel, aldus geïnterviewden.³¹

Volgens de UMM wordt vanuit Sint Maarten vooral met de opsporingsinstanties van de omliggende eilanden samengewerkt. Operationele samenwerking met Curaçao en Bonaire in mensenhandel of mensensmokkel onderzoeken komt niet zo vaak voor. Begin 2018 is in Aruba eveneens een apart mensenhandel/mensensmokkel team opgericht bestaande uit het Korps Politie Aruba en de KMar. In het begin had de UMM daarmee contact, onder andere om kennis over opzet van de unit te delen, maar daarna heeft de UMM niets meer van het team in Aruba vernomen. Mogelijke verklaring daarvoor is dat dit team in Aruba nu druk is met de Venezuela crisis, aldus een van de respondenten.

De Kustwacht is de maritieme politieorganisatie voor het gehele Caribisch deel van het Koninkrijk en heeft steunpunten op Curaçao, Sint Maarten en Aruba. Caribisch Nederland wordt door de Kustwacht

²⁸ De Commissie van de Europese Unie heeft bepaald dat politiegegevens buiten de EU alleen verstrekt mogen worden indien de Commissie heeft besloten dat het derde land of de internationale organisatie een toereikend beschermingsniveau voor de voorgenomen gegevensverwerking verzekert. De privacywetgeving van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is als onvoldoende toereikend beschouwd.

²⁹ Conform Nederlands WvSv titel V, Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB); zie voor Sint Maarten tevens de (memorie van toelichting van de) Landsverordening van de 30e augustus 2012 houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering (Bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere spoedeisende veranderingen), AB 2012, no. 25, waarin gemotiveerd is waarom deze bevoegdheid niet is overgenomen in het Wetboek van Strafvordering van Sint Maarten.

³⁰ Dit is reeds opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland dat onlangs hernieuwd is aangeboden aan de Staten.

³¹ Zie ook het rapport 'Samenwerking parketten' (RvdR, 2018)

bediend vanaf Curaçao (Bonaire) en Sint Maarten (Saba & St Eustatius). De Kustwacht werkt samen met de verschillende politiekorpsen, de KMar, immigratie en de Douane. Zij is volledig bevoegd om aanhoudingen te verrichten bij het constateren van vergrijpen, waaronder mensenhandel en mensensmokkel. Door de Kustwacht aangehouden subjecten worden zo spoedig mogelijk overgedragen aan het politiekorps en/of de immigratiedienst van het betrokken land. Deze diensten stellen indien nodig vervolgonderzoek in en handelen mensensmokkel of -handel zaken af in overleg met het OM. Geïnterviewden van de Kustwacht geven aan dat de Kustwacht zelden een terugkoppeling of restinformatie uit de opsporingsonderzoeken ontvangt. Het komt voor dat de Kustwacht binnen een week dezelfde personen aanhoudt op zee, dit doet bij hen de vraag rijzen of er überhaupt verdiepende verhoren worden afgenomen of dat aangehouden personen zo snel mogelijk weer worden uitgezet. Dit laatste is volgens de geïnterviewden niet in het belang van de aanpak van mensensmokkel, aangezien uit de verhoren waardevolle informatie kan komen die sturing geeft aan het optreden van de diensten en in het bijzonder de Kustwacht.³²

Respondenten geven aan dat de operationele samenwerking tussen de landen belemmerd wordt door de beperkte capaciteit en het gebrek aan financiële- en/of materiële middelen. Zij geven aan dat de justitiële organisaties vooral op Curaçao en Sint Maarten hun handen vol hebben aan de lokale criminaliteitsbestrijding. Ook ontbreekt het aan het nodige materieel of is dit sterk verouderd en aan vervanging toe, bijvoorbeeld radarinstallaties die van belang zijn voor het grenstoezicht en dus ook voor de bestrijding van mensensmokkel.³³

3.3.3 Strategische samenwerking en kennisdeling

De landen hebben de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel op strategisch niveau geprioriteerd in het JVO. Zo blijkt uit het onderzoek dat de voortgang van het MoU hier jaarlijks geagendeerd wordt. Geïnterviewden geven aan dat op bestuurlijk niveau over specifiek dit onderwerp echter nauwelijks afstemming tussen de betrokken ministeries en organisaties van de landen plaatsvindt. Volgens respondenten worden ontwikkelingen in beleid, de aanpak, prioriteiten of trends in beperkte mate met elkaar gedeeld. 'Iedereen is druk met zijn eigen problemen' is een vaak gehoord argument.

In het JVO van 10 januari 2017 zijn de mensenhandellofficieren en landelijk coördinatoren van de landen opgeroepen om per land een plan te schrijven voor de integrale aanpak van mensenhandel. Deze plannen moesten een half jaar later gereed zijn. In het JVO van juli 2017 zijn de Plannen van Aanpak voor Curaçao en Caribisch Nederland ondertekend. Het OM geeft aan voor Sint Maarten een conceptplan geschreven te hebben wat is overgedragen aan de nieuwe landelijk coördinator. Dit is echter nooit vastgesteld en tijdens dit onderzoek van de Raad verder niet ter sprake gebracht door de geïnterviewden.

In september 2018 is vanuit het MoU een interregionale conferentie over mensenhandel en mensensmokkel georganiseerd op Bonaire. Wanneer in de interviews gevraagd werd naar interregionale samenwerking of kennisdeling omtrent mensenhandel en mensensmokkel verwezen vrijwel alle respondenten naar deze conferentie en de rol van de landelijk coördinatoren. Tijdens die conferentie is afgesproken dat er moet worden geïnvesteerd in een betere samenwerking tussen de landen, maar dit heeft volgens geïnterviewden tot op heden niet tot concrete en zichtbare initiatieven geleid. De landelijke coördinatoren hebben na de conferentie twee keer overleg gehad (via videoconferencing), niet alle coördinatoren nemen structureel deel aan de geplande overleggen. De landelijk coördinatoren geven aan dat zij wel regelmatig emailcontact met elkaar hebben. Zij bespreken daarin actuele ontwikkelingen, de inhoud van het MoU en de voortgang van de actiepunten uit de

³² Zie ook Jaarverslagen Kustwacht voor het Caribisch Gebied 2011 e.v.; het rapport 'Kustwacht' (RvdR 2018)

³³ Defensie en Kustwacht hebben inmiddels mobiele walradars operationeel op de bovenwindse eilanden, in aanloop naar permanente capaciteit vanaf 2021

evaluatie. Het idee leeft onder de landelijk coördinatoren om gezamenlijk een voorlichtingsprogramma en een bewustwordingscampagne in de landen op te zetten. Uit het onderzoek blijkt dat de landelijk coördinatoren van Sint Maarten en Curaçao onvoldoende ruimte (financieel of in tijd) hebben om mensen van verschillende organisaties te verbinden, plannen te schrijven en initiatieven te trekken. De landelijk coördinator van Caribisch Nederland geeft aan dat hij wel de tijd en ruimte krijgt van het ministerie van Justitie en Veiligheid om zijn taken uit te voeren.

Binnen het OM is de strategische samenwerking en kennisdeling volgens de respondenten de afgelopen jaren verbeterd. Geïnterviewden van het OM typeren de huidige samenwerking binnen het OM Carib als goed. Het 'Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020' van het Parket Procureur-Generaal biedt een strategische meerjarenvisie op (de randvoorwaarden voor) een effectieve aanpak en samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Mede op basis van deze strategische meerjarenvisie stuurt de coördinerend rechercheofficier (via de stuurploegen van de landen) op de strafrechtelijke onderzoeken die het OM oppakt en adviseert de Procureur-Generaal (PG) hieromtrent. Kennisdeling wordt gestimuleerd door de dieptespecialisten binnen het OM Carib en Aruba, waaronder een dieptespecialist mensenhandel en mensensmokkel. Ook het OM in Europees Nederland toont bereidheid om te ondersteunen, er wordt regelmatig gespard of nuttig kennismateriaal gedeeld, aldus geïnterviewden.³⁴

In het JVO van 11 juli 2017 is besloten om met de landen binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk, onder regie van de PG, baselines van minimumnormen waaraan grensveiligheid en grensbewaking moet voldoen op te stellen.³⁵ Volgens geïnterviewden zouden deze verbetervoorstellen kunnen bijdragen aan de voorkoming en bestrijding van (onder andere) mensensmokkel en mensenhandel in de regio. Versterking van het toezicht rondom de kustlijnen is volgens geïnterviewden nadrukkelijk nodig om mensensmokkel te bestrijden. Uit het onderzoek blijkt dat de welwillendheid van de organisaties die betrokken zijn bij de grensveiligheid en de totstandkoming van de baselines groot is. Respondenten geven aan dat het nu aankomt op de politiek-bestuurlijke urgentie en bereidwillendheid tot de nodige financiering. In januari 2020 dient het definitief plan van aanpak 'zee en luchtgrenzen' gereed te zijn.

3.4 Analyse Raad

Het ontbreken van een goed beeld van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel binnen de afzonderlijke landen belemmert het opstellen van een interregionaal en internationaal beeld. Informatie van de verschillende organisaties met een rol in het bestrijden en voorkomen van mensenhandel en mensensmokkel wordt niet structureel uitgewisseld en ontsloten tussen de landen. De Raad merkt hierbij op dat hij reeds in 2015 en 2017 tot deze analyse is gekomen en in dat kader aanbevelingen heeft gedaan. De factoren 'toeval, netwerk en initiatief' bepalen voor een belangrijk deel anno 2019 nog steeds of het tot uitwisseling van informatie komt.³⁶

De in ontwikkeling zijnde interregionale criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) kan een eerste stap zijn om de landen ook inzicht te geven in de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel. Het centraal team van het RST zou naar het oordeel van de Raad een rol kunnen vervullen in het verder ontsluiten en samenbrengen van informatie uit de landen. Het verder inrichten van een structuur met de lokale informatieorganisaties van de landen is hierbij volgens de Raad randvoorwaardelijk. Het CARIFORUM-onderzoek naar mensenhandel in het Caribisch gebied kan voor de landen, en in het

³⁴ Zie ook het rapport 'Samenwerking Parketten' (RvdR, 2018)

³⁵ Document 'Baselines grensveiligheid Aruba, Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Curaçao en Sint Maarten', grip op grenzen, conferentie 21 november 2018, eerste versie ten behoeve van informatierondes

³⁶ Zie ook het rapport 'Uitwisseling van politie en justitie gegevens binnen het Koninkrijk' (RvdR, 2015/2017)

bijzonder voor het RST, nieuwe inzichten opleveren over internationale aspecten van mensenhandel en mensensmokkel.

De Raad is van oordeel dat de opsporing van mensenhandel en mensensmokkel gebaat is bij actuele en effectieve opsporingsbevoegdheden, zodat opsporingsdiensten - zoals het RST - in de toekomst ook onderzoek kunnen doen naar het in georganiseerd verband beramen van deze misdrijven en gebruik kunnen maken van digitale opsporingsmethoden. Het is derhalve van groot belang dat de hernieuwde Wetboeken van Strafvordering zo spoedig mogelijk worden aangenomen en geïmplementeerd.

De Raad constateert dat de focus van de opsporingsdiensten van de landen ligt op de nationale bestrijding van (vaak) ernstige vormen criminaliteit. Naar aanleiding van een concrete zaak weten de diensten elkaar te vinden, wordt er prima samengewerkt en informatie gedeeld. Het structureel delen van vakkennis, best practises en onderzoeksresultaten op het gebied van mensenhandel behoeft naar het oordeel van de Raad verbetering. Het jaarlijks delen van cijfers aangaande, slachtoffers, politie-onderzoeken, verdachten, vervolgingen en vonnissen vindt niet structureel plaats.

De Raad is van oordeel dat de landen onderling veel meer en effectiever gebruik kunnen maken van elkaars kennis, ervaring, reeds ontwikkelde plannen en voorlichtingsmaterialen. Het wiel hoeft niet steeds opnieuw uitgevonden te worden. Met het MoU is er alle ruimte om van elkaar te profiteren en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel *samen* verder te brengen. De Raad acht het daarvoor wel noodzakelijk dat sleutelfiguren zoals de landelijke coördinatoren de nodige tijd en ondersteuning krijgen om invulling te kunnen geven aan hun aanjaag- en verbindingsfunctie.

4. Lokale aanpak Sint Maarten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van het deskresearch en de interviews ten aanzien van de lokale aanpak in Sint Maarten opgenomen. Eerst is het beeld van de aard en omvang beschreven. Vervolgens is in paragraaf 4.3 de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten uiteengezet. In paragraaf 4.4 volgt de analyse van de onderzoeksresultaten, waarna de Raad op basis van de bevindingen en analyse in hoofdstuk 5 de conclusie en aanbevelingen aan de minister van Justitie van Sint Maarten formuleert. Hiermee is antwoord gegeven op deelvraag 4 en de hoofdvraag van dit onderzoek: "In hoeverre is de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk vormgegeven en draagt deze bij aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel?".

4.2 De aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten

In de laatste CBA van Sint Maarten is aangegeven dat er geen compleet beeld is van de omvang van de verschillende vormen van mensenhandel en mensensmokkel. Deze laatste CBA dateert uit 2011. Volgens het OM vraagt het updaten van de CBA erg veel tijd en inspanning van degenen die gegevens moeten aanleveren. In de tussentijd wordt gewerkt met (partiële) 'intelligence-beelden' en het in kaart brengen van criminele samenwerkingsverbanden op basis van tactische onderzoeken en analyses door de informatie-unit. Het OM en het KPSM ervaren dit als voldoende voor het bepalen van de inzet en prioritering in de opsporing. Het beeld van de aard en omvang van zowel mensenhandel als mensensmokkel in Sint Maarten wordt, volgens de geïnterviewde respondenten, primair bepaald door de strafrechtelijke opsporing en vervolging van zaken. Volgens het OM is het actuele beeld van mensenhandel en mensensmokkel minder gespecificeerd dan zo'n vier jaar geleden, omdat momenteel minder mensenhandel- en mensensmokkelzaken in onderzoek zijn.

Uit verschillende onderzoeken en rapportages blijkt dat in het Caribische deel van het Koninkrijk seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting in sectoren als de detailhandel, de huishouding, de beveiligingsbranche, de bouw en het tuinonderhoud de meest voorkomende vormen van mensenhandel zijn, al ontbreekt het volgens sommige respondenten aan de onderbouwing hiervan.³⁷ In de interviews die de Raad in het kader van dit inspectieonderzoek in Sint Maarten heeft gehouden wordt dit beeld van de aard van mensenhandel onderschreven. Geen enkele respondent gaf aan in Sint Maarten bekend te zijn met andere vormen van uitbuiting, zoals criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering. Ook de strafrechtelijke opsporing, vervolging en berechting van mensenhandelzaken betreft tot op heden uitsluitend seksuele uitbuiting en (in mindere mate) arbeidsuitbuiting.³⁸ Daarbij zijn alle geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in Sint Maarten meerderjarig en is het merendeel vrouw.

Met enige regelmaat worden in Sint Maarten illegale bordelen aangetroffen waar sprake is van zeer slechte werkomstandigheden en in sommige gevallen uitbuitingssituaties. Eind 2018 nog is een dergelijk illegaal bordeel op verdenking van mensenhandel opgedoekt. De slachtoffers hadden een Latijns-Amerikaanse nationaliteit.³⁹ Volgens de Unit Mensenhandel Mensensmokkel (hierna: UMM) is Sint Maarten een eindbestemming voor mensensmokkel en mensenhandel ten behoeve van de

³⁷ Trafficking in persons reports, U.S. Department of State 'Office to monitor and combat trafficking in persons'; CBA Sint Maarten 2011; Jaarverslagen OM

³⁸ Jaarverslagen OM

³⁹ OM Sint Maarten persbericht 27-11-2018: 'Illegaal bordeel opgerold in een grote politieactie'

(illegale) seksindustrie. Bekende, veel voorkomende bronlanden zijn Colombia en de Dominicaanse Republiek. Suriname komt in mindere mate ook voor als bronland, en in het verleden is een klein aantal slachtoffers uit Oostbloklanden aangetroffen.

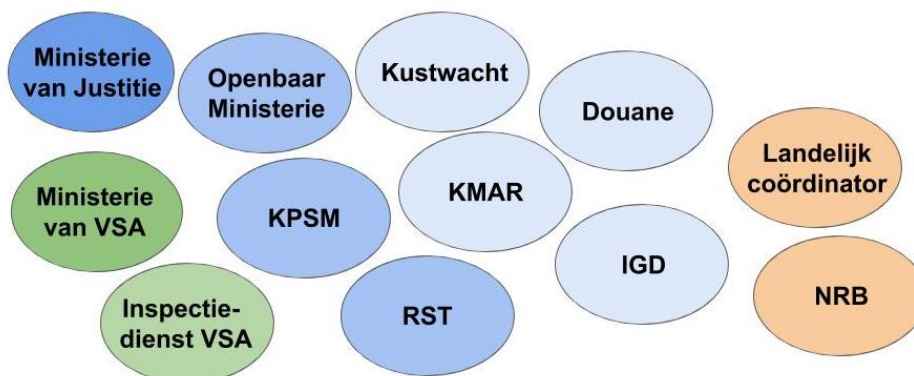
Als wordt gekeken naar de aard van mensensmokkel in Sint Maarten kan op basis van strafzaken uit het verleden worden geconcludeerd dat mensensmokkel via de lucht en de zee in diverse verschijningsvormen voorkomt. In 2015 is met het onderzoek Sandpiper een groot smokkelnetwerk opgedoekt. Sint Maarten had in deze zaak een transit-functie. Illegaal verblijvende Haïtianen werden in gammele bootjes via Sint Maarten naar de US Virgin Islands gesmokkeld. Deze gevaarlijke smokkelroute/-wijze was eerder in beeld gekomen door een zaak uit 2010 waarbij acht mensen, onder wie vier kinderen, om het leven kwamen na het kapseizen van de smokkelboot. In 2016 deed een vergelijkbaar mensensmokkelincident zich voor op deze route waarbij 14 Cubanen overleden.⁴⁰ Naast transitland is Sint Maarten ook eindbestemming voor mensensmokkel. Zo zijn er in het verleden diverse onderzoeken gedraaid naar vreemdelingen die met valse reisdocumenten Sint Maarten probeerden binnen te reizen.⁴¹ Naar aanleiding van een langdurig onderzoek genaamd Ostrich, zijn vanaf 2016 verschillende immigratiemedewerkers in Sint Maarten veroordeeld voor mensensmokkel, omkoping en misbruik van functie. Dit betrof een onderzoek naar mensensmokkel en ambtelijke corruptie waarbij immigratie-ambtenaren van de luchthaven illegale toegang verschaften aan onder meer Jamaicanen, Haïtianen en Guyanezen.⁴² Volgens verschillende respondenten is de afgelopen jaren (na de orkanen Irma en Maria en sinds de escalatie van de Venezuela crisis) een toename van Venezolaanse slachtoffers/gesmokkelden waarneembaar. Zij komen zelfstandig of met behulp van smokkelaars zowel op legale als illegale wijze Sint Maarten binnen, waarna het verblijf en de illegale tewerkstelling, dan wel uitbuiting, in primair de bouwsector worden gefaciliteerd.

Mensensmokkel is per definitie een grensoverschrijdend probleem. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven, gaat mensenhandel in het Caribisch gebied veelal gepaard met mensensmokkel vanwege de kleinschaligheid en geografische ligging. Dit beeld wordt door verschillende respondenten in Sint Maarten bevestigd, daarnaast zien zij verbanden tussen en combinaties in de smokkel van (illegale) waren - zoals wapens, drugs, geld en juwelen - en personen.

4.3 De aanpak in Sint Maarten

4.3.1 Betrokken ministeries, organisaties en samenwerkingsverbanden

De verschillende ministeries, organisaties en functionarissen die primair een rol hebben in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten zijn hieronder weergegeven:



⁴⁰ OM Sint Maarten Jaarverslagen 2015, 2016; The US Attorney's office Virgin Islands, persbericht 16-10-2014: 'Two Haitian Men Sentenced To 57 Months In Prison For Alien Smuggling Conspiracy That Killed Eight'

⁴¹ OM Sint Maarten Jaarverslag 2016

⁴² OM Sint Maarten Jaarverslag 2017

Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor (o.a.) de totstandkoming en monitoring van beleid, wet- en regelgeving inzake criminaliteitsbestrijding en preventie; vreemdelingenzaken inclusief toelating en uitzetting; het justitiële apparaat, de rechtsprekende macht en het Openbaar Ministerie.⁴³

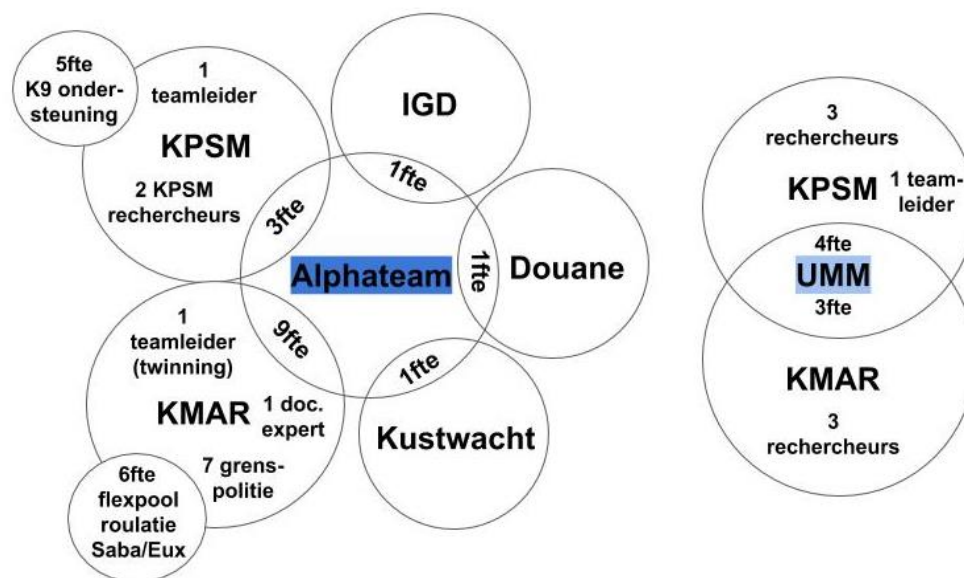
Het ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid (VSA) is onder andere verantwoordelijk voor de totstandkoming en monitoring van wet- en regelgeving en beleid inzake sociale zaken, en arbeid; en het toezicht op de uitvoering en de kwaliteit van de sociale voorzieningen, werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden. Als onderdeel van de Inspectiedienst VSA is de arbeidsinspectie belast met het uitvoeren van arbeidscontrole, arbeids- en veiligheidsinspecties.⁴⁴

Het Openbaar Ministerie heeft het gezag over de opsporing door het Korps Politie Sint Maarten en het RST, en is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de opsporing en vervolging van strafbare feiten zoals mensenhandel en mensensmokkel.⁴⁵

De Immigratie en Grensbewakingsdienst (IGD), Kustwacht, Douane en KMar hebben een rol in het grenstoezicht op personen en goederen in Sint Maarten en het bestrijden van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 is de landelijk coördinator aangesteld om onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie uitvoering te geven aan de afspraken uit het MoU en overkoepelend te sturen op de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast is het 'National Reporting Bureau on Human Trafficking' (NRB) in Sint Maarten opgericht als uitvoeringsorganisatie voor de preventie van en bescherming tegen mensenhandel.

Voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten zijn volgens de geïnterviewden drie samenwerkingsverbanden van belang. Het multidisciplinaire *Alphateam*, de *Unit Mensenhandel-Mensensmokkel* en het onlangs geformaliseerde *Intelligence Center Sint Maarten*. Hieronder is weergegeven hoe het Alphateam en de UMM zijn samengesteld:



Het Alphateam is begin 2017 opgericht ter versterking van het grenstoezicht op de luchthaven van Sint Maarten, Princess Juliana International Airport (PJIA). Elke maandag heeft het Alphateam een briefing

⁴³ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Justitie, 21-02-2013, AB 2013, GT no. 44

⁴⁴ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid

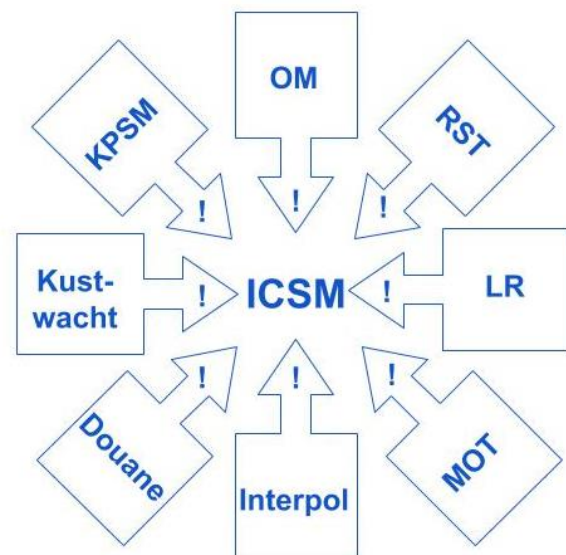
⁴⁵ Rijkswet Openbare Ministeries; Rijkswet Politie van Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius & Saba

op PJIA waar ook collega's van de UMM, de beveiliging van PJIA en de Franse Police Aux Frontières (PAF) aansluiten. Tijdens deze briefing, en incidenteel daarbuiten, wordt relevante informatie gedeeld zodat waar nodig operationele samenwerking kan worden gezocht. Voor de zeehaven is er reeds eens in de twee weken een zeehavenoverleg met vertegenwoordigers van het Alphateam, Maritieme Dienst, de Kustwacht, Douane, KPSM (Info Unit; CID; TCI; Grensbewaking en Vreemdelingen Toezicht), de UMM, haven beveiliging, Veiligheidsdienst Sint Maarten en de PAF. Een deel van het Alphateam zal binnenkort in de zeehaven gestationeerd worden. Voor zover bekend zal dit niet gepaard gaan met een capaciteitsuitbreiding, terwijl daar volgens de betrokkenen wel behoefte aan is. Ook de huisvesting is een punt van aandacht. De werkruimte van het Alphateam op de luchthaven laat te wensen over en in de zeehaven is er geen bestaande kantoorruimte beschikbaar, daar zal voorlopig de mobiele werkunit van de politie gebruikt worden.

De Unit Mensenhandel-Mensensmokkel is begin 2015 speciaal in het leven geroepen voor het verrichten van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en -smokkel. Onder verantwoordelijkheid van het KPSM werken rechercheurs van de KMar (vanuit de flexibel inzetbare pool, zoals beschreven in het KMar-protocol in hoofdstuk 2) en het KPSM in deze unit samen.

Het Intelligence Center Sint Maarten is een samenwerkingsverband tussen: KPSM, Interpol Sint Maarten, Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, OM, Landsrecherche, Douane, Kustwacht Caribisch Gebied en het Steunpunt Sint Maarten, en het RST.

In tegenstelling tot het Alphateam en de UMM is het ICSM geen apart geformeerd team waarin men dagelijks (fysiek) op locatie samenwerkt. Informatievertegenwoordigers van de betrokken organisaties werken samen door gevraagd en ongevraagd informatie bij elkaar te brengen en met elkaar in verband te brengen. De dagelijkse coördinatie berust bij het hoofd van de informatie-unit van het KPSM. Na een pilotfase waarin de organisaties vooral hebben geïnvesteerd in de relatie, het vertrouwen en de kennis van elkaars werkwijzen, is het ICSM in juni 2019 met de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst geformaliseerd en voor de toekomst geborgd. Dit convenant geeft de partners de ruimte om informatie en expertise uit te wisselen. De taken van elke partner kunnen daarmee gericht worden uitgevoerd en producten en diensten kunnen gezamenlijk worden ontwikkeld.⁴⁶



4.3.2 Strafrechtelijke aanpak

- Operationele samenwerking: van signaal tot strafrechtelijk onderzoek

Wanneer een signaal van mensenhandel of mensensmokkel door bijvoorbeeld regulier grenstoezicht door immigratiebeambten of op aangeven van het slachtoffer (in de eerste lijn) wordt gemeld, zal het KPSM of - op de luchthaven - het Alphateam dit signaal (in de tweede lijn) nader onderzoeken. Wanneer het vermoeden van mensenhandel of mensensmokkel wordt bevestigd, wordt de UMM ingeschakeld. Dit komt de laatste jaren ongeveer 1 á 2 keer per maand voor. Soms handelt het Alphateam (heterdaad) zaken zelf af, dit gebeurt dan met goedkeuring van het (waarnemend) divisiehoofd Grensbewaking en

⁴⁶ OM Sint Maarten persbericht 14-6-2019: 'Intelligence Center Sint Maarten geformaliseerd'

Vreemdelingentoezicht van het KPSM en onder gezag van het OM. De UMM doet op basis van het vermoeden een kort vooronderzoek en legt de resultaten daarvan, in de vorm van een projectvoorstel, voor aan de stuurploeg. Daar wordt in overleg met de coördinerend rechercheofficier van het OM besloten of de UMM de zaak projectmatig oppakt of met een kleiner (“korte klap”) onderzoek. Heterdaad zaken worden meteen door de UMM opgepakt, de stuurploeg wordt hiervan door middel van voortgangsrapportages op de hoogte gebracht. Met de huidige rechnercapaciteit kan de UMM volgens de respondenten ongeveer 4 grote projectmatige onderzoeken per jaar doen, naast korte klap/heterdaad-onderzoek (dit is bij de oprichting van de UMM het “tweesporenbeleid” genoemd). Hoewel de UMM specifiek is opgericht voor mensenhandel en mensensmokkel onderzoeken, biedt de unit soms bijstand bij grote actiedagen in andere onderzoeken. Andersom kan de unit bij grote acties een beroep doen op bijvoorbeeld de capaciteit van het RST.

Voor de samenwerking tussen de eerste lijn, het Alphateam en de UMM zijn geen uniforme werkafspraken vastgesteld waarin bijvoorbeeld is opgenomen wanneer de Kustwacht of Immigratie het Alphateam en/of de UMM moeten inschakelen. Hoewel deze samenwerking volgens de respondenten over het algemeen goed verloopt, is het wel eens voorgekomen dat het Alphateam of de UMM (te) laat ingeschakeld werd door immigratiebeambten en er te veel tijd en informatie verloren was gegaan om een zaak nog goed uit te kunnen rechercheren. De algehele informatiepositie wordt daarnaast belemmerd door het feit dat de verschillende organisaties/teams verschillende systemen gebruiken die niet met elkaar verbonden zijn. Immigratiebeambten en het Alphateam maken gebruik van het Border Management System (ActBMS), maar muteren daarnaast ook in afzonderlijke registratiesystemen. Ook de UMM en de IGD gebruiken weer andere, niet gekoppelde systemen. Inmiddels is een verbeterde versie van ActPol aangeschaft en worden opfriscursussen gegeven aan alle KPSM-medewerkers (Basispolitiezorg) en de leden van het Alphateam, waarna dit systeem zo snel mogelijk in gebruik wordt genomen. De IGD is voornemens DecosJoin in te voeren. Het is de bedoeling dat ActBMS en DecosJoin gekoppeld worden. De recherche en de KMar maken voor dagrapportages gebruik van een afzonderlijke database (Access), zij gaan in de toekomst mogelijk met een voor rechercheonderzoeken geschikte versie van ActPol werken. Alle respondenten onderkennen het probleem van gefragmenteerde informatie(systemen) en het belang van informatiegestuurd optreden. Het KPSM en het OM geven aan wel vooruitgang te zien in de samenhang in de informatievergaring en -analyse door de CID en de info-unit van het KPSM. Met de komst van het ICSM zal de informatiepositie in de toekomst nog verder verbeteren, zo is de verwachting.

- Vervolg en berechting

Het OM heeft een periode intensief op mensenhandel ingezet, hoofdzakelijk op seksuele uitbuiting in de adult entertainment sector van Sint Maarten. Dit heeft geresulteerd in een aantal grote strafzaken tegen bekende bordelen waaronder Casa Blanca en Hypnotic (onderzoeken ‘Papegaai’ en ‘Gier’), El Capitan en Le Petit Chateau (onderzoek ‘Pompeii’). In januari 2019 is het management van het Casa Blanca bordeel ook in het door OM ingestelde hoger beroep veroordeeld voor mensenhandel en vrijgesproken van wederrechtelijke vrijheidsberoving.⁴⁷ Het OM heeft daarnaast bij de rechter een ontnemingsvordering van 15.170.583,40 NAf. aanhangig gemaakt tegen Casa Blanca, om het wederrechtelijk verkregen voordeel van veroordeelden te ontnemen. In de Pompeii-zaak zijn de bordeelhouders, manager en supervisor in april 2019 door het gerecht in eerste aanleg veroordeeld voor mensenhandel, vrijheidsberoving en illegale tewerkstelling. Daarnaast heeft het OM een ontnemingsvordering van 5 miljoen US-dollar aangekondigd. In beide zaken wijken de opgelegde straffen (aanzienlijk) af van de strafeis van het OM en bevat de strafmotivering enkele bijzonderheden.

Strafeis en -oplegging in mensenhandelzaak tegen management Casa Blanca en Hypnotic:

	Strafeis OM in eerste aanleg	Vonnis Gerecht in eerste aanleg	Strafeis OM in hoger beroep	Uitspraak Hof in hoger beroep

⁴⁷ Naast mensenhandel en wederrechtelijke vrijheidsberoving zagen de strafzaken tegen de manager en assistent-manager van Casa Blanca tevens op verboden vuurwapenbezit en belastingontduiking

Manager-directeur Casa Blanca	8 jaar GS 200.000 NAf. boete	2 jaar GS, 1 jaar voorwaardelijk 15.000 NAf. boete	6 jaar GS 200.000 NAf. boete	2 jaar GS, 1 jaar voorwaardelijk 15.000 NAf. boete
Assistant manager Casa Blanca	7 jaar GS 200.000 NAf. boete	2 jaar GS, 1 jaar voorwaardelijk 15.000 NAf. boete	5 jaar en 6 mnd GS 200.000 NAf. boete	2 jaar GS, 1 jaar voorwaardelijk 15.000 NAf. boete
Bordeeieigenaar Casa Blanca	5 jaar GS	44 dagen GS, gelijk aan voorarrest	4 jaar GS	90 dagen GS, 46 voorwaardelijk
Assistant Casa Blanca	4 jaar GS	342 dagen GS, gelijk aan voorarrest	342 dagen GS, bevestiging vonnis	6 mnd, 3 mnd voorwaardelijk
Secretaris/manager Casa Blanca/Hypnotic	3 jaar GS	2 jaar GS, 1 jaar voorwaardelijk	3 jaar GS	1 jaar GS, 6 mnd voorwaardelijk

Strafmotivering in eerste aanleg in mensenhandelzaak tegen management Casa Blanca en Hypnotic:

Mede in het licht van een overheid die haar verantwoordelijkheid in het kader van toezicht op deze kwetsbare bedrijfstak in het verleden onvoldoende heeft genomen, is het niet passend om langdurige gevangenisstraffen op te leggen. Weliswaar is bij Casa Blanca sprake geweest van een misstand, maar voor het jarenlang voortbestaan daarvan kan de verantwoordelijkheid niet geheel bij Casa Blanca worden gelegd. Waar Casa Blanca zich had moeten realiseren dat met vrouwen in een kwetsbare positie zorgvuldiger moest worden omgegaan, had het land Sint Maarten eerder Casa Blanca tot de orde kunnen roepen door, na controles, te wijzen op de moeilijke situatie waar de vrouwen in verkeerden.⁴⁸

In hoger beroep voerde de verdediging als verweer, mede in relatie tot deze strafmotivering, dat het OM bij de verdachten de indruk heeft gewekt dat de gepleegde strafbare feiten binnen het prostitutiegedoogbeleid van de Sint Maartense overheid zouden vallen. Volgens het Gemeenschappelijk Hof van Justitie was dit verweer echter onvoldoende onderbouwd en is het overheidsbeleid niet direct toe te schrijven aan het OM.

Strafeis en -oplegging in mensenhandelzaak tegen management El Capitan en Le Petit Chateau:

	Strafeis OM in eerste aanleg	Vonnis Gerecht in eerste aanleg
Bordeeieigenaar El Capitan en Le Petit Chateau	4 jaar GS, 1 jaar voorwaardelijk	1 miljoen NAf. boete, 3 jaar GS voorwaardelijk
Manager El Capitan	3 jaar GS, 1 jaar voorwaardelijk	500.000 NAf. boete, 2 jaar GS voorwaardelijk
Supervisor Le Petit Chateau	2 jaar GS, 6 mnd voorwaardelijk	250.000 NAf. boete, 1 jaar GS voorwaardelijk
Assistent Le Petit Chateau	2 jaar GS, 6 mnd voorwaardelijk	Vrijspraak, gebrek aan bewijs

Strafmotivering in eerste aanleg in mensenhandelzaak tegen management El Capitan en Le Petit Chateau:

Tot slot wordt ten aanzien van de strafmodaliteit als volgt overwogen. Het detentiewezen van Sint Maarten verkeert reeds jaren in een onvoldoende goede staat. Sinds het overtrekken van orkaan Irma bestaat er ook een belangrijk capaciteitsprobleem. Het is daarom onzeker of een opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf ten

⁴⁸ ECLI:NL:OGEAM:2018:137

uitvoer zal worden gelegd dan wel hoe lang het duurt voordat dit mogelijk is. Het is om die reden dat het Gerecht bij de overweging van de strafmodaliteit kritischer is op het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. In dit geval ziet het Gerecht, gelet op de bovengenoemde omstandigheden van deze zaak en gelet op deze executieproblemen, aanleiding een forse geldboete op te leggen in plaats van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.⁴⁹

Het valt respondenten van het OM op dat de rechter met deze motivering een volgens hen ongeoorloofd voorschot neemt op de tenuitvoerlegging. Het is immers geen gegeven dat tenuitvoerlegging plaatsvindt in de Point Blanche gevangenis, aangezien de *Onderlinge regeling detentiecapaciteit* (tijdelijke) plaatsing elders in het Koninkrijk mogelijk maakt, aldus het OM. Het is volgens respondenten bovendien de vraag in hoeverre van dit vonnis een afschrikwekkende werking uitgaat. Normaliter worden in zedenzaken (seksuele uitbuiting) niet uitsluitend boetes opgelegd, maar dergelijke hoge bedragen worden (wanneer onherroepelijk en geëxecuteerd) volgens de officier van justitie wel gevoeld. De landelijk coördinator van Sint Maarten stelt dat er krachtiger moet worden opgetreden en zwaarder moet worden gestraft. In het nieuwe Wetboek van Strafrecht zijn de gevangenisstraffen voor mensenhandel immers naar boven bijgesteld in verband met het onderlinge evenwicht tussen de maximumstraffen.⁵⁰ De lage straffen en het uitblijven van gevangenisstraf geven een verkeerd signaal richting de bevolking en (potentiële) daders, aldus de landelijk coördinator. Volgens de meeste geïnterviewden is de preventieve werking van het strafrecht in het algemeen beperkt, sommige daders trekken zich wel iets aan van een veroordeling, anderen gaan op dezelfde voet verder.⁵¹

- *Slachtoffers en slachtofferzorg*

Complicerende factor in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is bovendien (zoals ook naar voren kwam in de Casa Blanca strafzaak) dat sekswerkers en andere arbeiders uit armere landen vaak afhankelijk zijn van, en daarom 'blij' zijn met, de (beperkte) verdiensten. Ondanks de slechte woon- en werkomstandigheden en/of uitbuitingssituatie waarin zij verkeren, zien zij zichzelf niet altijd of misschien wel veelal niet als slachtoffer, aldus verschillende respondenten. Het aantal meldingen van slachtoffers bij de politie is derhalve laag. De ondersteuning en opvang van slachtoffers die wel in beeld zijn vormt eveneens een groot probleem. Het ontbreekt in Sint Maarten namelijk geheel aan slachtofferhulp, terwijl dit volgens alle geïnterviewden hard nodig is. Slachtoffers krijgen geen adequate emotionele, praktische of juridische ondersteuning. Het ontbreken van slachtofferopvang frustrereert eveneens de strafrechtelijke onderzoeken. Na een inval kunnen de slachtoffers nergens worden opgevangen. Meestal verlaten slachtoffers Sint Maarten snel, wat verhoor in latere fase van het onderzoek bemoeilijkt. De verdediging grijpt dit ook aan als verweer in een strafzaak. In de opsporing wordt steeds gezocht naar mogelijkheden om het gebrek aan slachtofferopvang zo goed mogelijk op te vangen. Zo geeft een van de respondenten het voorbeeld van het onderzoek Pompeii waarin de slachtoffers in overleg met het OM Sint Maarten zijn opgevangen in hun thuisland, de Dominicaanse Republiek. In het verleden is in een aantal zaken gebruikgemaakt van de opvangmogelijkheden van Safe Haven, de opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld in Sint Maarten. Respondenten beschrijven dit als een noodoplossing ("roeien met de riemen die je hebt"), dit neemt volgens hen niet weg dat een specifieke opvang voor slachtoffers van mensenhandel moet worden opgericht. Volgens de advocaat die de Raad in het kader van dit onderzoek heeft geïnterviewd geven ook het KPSM en het OM aan slachtoffers onvoldoende richting en informatie over hun rechten. Het ontbreekt in Sint Maarten tevens aan een schadefonds waarop slachtoffers een beroep kunnen doen. Volgens de advocaat kunnen slachtoffers in het algemeen veelal fluiten naar de aan hen toegewezen schadevergoedingen.⁵²

⁴⁹ ECLI:NL:OGEAM:2019:53 /54 /55 /56

⁵⁰ Memorie van toelichting artikel 2:239 Wetboek van Strafrecht Sint Maarten

⁵¹ Zie bijv. het onderzoek 'Mus' en de recente nieuwe veroordeling van de eigenaar van Juan Bar voor hetzelfde soort strafbare feiten: illegaal bordeel houden, mensensmokkel en illegale tewerkstelling van sekswerkers

⁵² Zie ook rapporten: 'Slachtofferhulp in Sint Maarten' (RvdR, 2012); 'Slachtofferhulp in Sint Maarten, een vervolgonderzoek' (RvdR, 2016); 'Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten' (RvdR, 2016)

- *Capaciteit en expertise*

De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is in het JVO op strategisch niveau geprioriteerd. Volgens verschillende respondenten is dit een nobel streven, maar komt deze prioritering op operationeel niveau niet (altijd) van de grond vanwege de beperkte middelen en opsporingscapaciteit, afgezet tegen een hoge instroom van ernstige strafbare feiten. Het komt regelmatig voor dat opsporingscapaciteit verschoven moet worden van het ene grote onderzoek naar het andere, bijvoorbeeld in geval van een nieuw misdrijf met een dodelijke afloop met grote maatschappelijke onrust tot gevolg. Volgens de respondenten helpt het daarbij wel dat in de UMM opsporingscapaciteit gereserveerd is voor mensenhandel en -smokkelzaken. Voor wat betreft kennis en expertise is de UMM sterk afhankelijk van de KMar-rechercheurs die in de unit werkzaam zijn. In het MoU mensenhandel/mensensmokkel zijn afspraken gemaakt over de overdracht en borging van kennis en expertise. De landen dienen volgens het MoU zorg te dragen voor voldoende specialistische kennis op dit terrein, zodat de continuïteit in onderzoeken, opsporing en/of controles gegarandeerd kan worden. De ondersteuning van de KMar is echter afhankelijk van de jaarlijkse toekenning van de inzet van flexpool personeel (overeenkomstig het in hoofdstuk 2 genoemde protocol) en de KPSM-rechercheurs in de UMM zijn niet speciaal opgeleid voor het onderzoeken van mensenhandel en -smokkelzaken. In 2017 zou er een cursus voor de UMM worden gegeven maar die is door de passage van orkanen Irma en Maria niet doorgegaan, daarna heeft de unit hier niets meer van vernomen. Het Alphateam heeft volgens de respondenten voldoende kennis en ervaring om signalen op te pikken, ook bij de IGD zijn verschillende cursussen aangeboden. Daarnaast hebben alle KPSM-medewerkers bij de divisie Grensbewaking en Vreemdelingentoezicht een training mensenhandel en mensensmokkel gehad. Volgens het OM is er in het algemeen (voor alle onderwerpen) een gebrek aan specialistische kennis in Sint Maarten. Het ontbreekt aan dedicated, speciaal opgeleide verhoorders voor mensenhandel en -smokkel zaken, maar er is een aantal goede rechercheurs met de bereidheid om een verdiepingsslag te maken. Ook binnen het parket kan het OM specialismen niet in stand houden. De vier officieren van justitie moeten veel verschillende portefeuilles bedienen, zij moeten daarom allround zijn. Bovendien werken de officieren op tijdelijke basis bij een parket, wat de continuïteit niet ten goede komt.⁵³ Wanneer nodig wordt door de officieren wel advies ingewonnen bij hun voorgangers, dit draagt mede bij aan de continuïteit in strafzaken, aldus het OM.

Al was er sprake van voldoende opsporingscapaciteit en expertise op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel, de respondenten van de justitiële organisaties zijn het erover eens dat met een strafrechtelijke aanpak alleen, het gewenste effect niet kan worden bereikt. Het strafrecht is in beginsel repressief van aard. Voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel is volgens de geïnterviewden ook een preventieve bestuurlijke aanpak in Sint Maarten dringend nodig.

4.3.3 Bestuurlijke aanpak en alternatieve interventies

- *Verantwoordelijkheid ministeries*

Volgens de SG en het hoofd van de afdeling justitiële zaken van het ministerie van Justitie komt uit strafrechtelijke onderzoeken vooral het probleem van seksuele uitbuiting in bordelen naar voren en zijn er nauwelijks indicaties van mensenhandel in andere sectoren of van grootschalige mensensmokkel in Sint Maarten. Aangezien het probleem zich vooral in de prostitutiebranche manifesteert, is ook de aanpak primair gericht op de voorkoming van seksuele uitbuiting door het reguleren van de prostitutie, aldus het ministerie. Van bredere beleidsvorming op de onderwerpen mensenhandel en mensensmokkel is geen sprake. De bevoegdheid tot bestuurlijk handhavend optreden ligt bij de afzonderlijke ministeries. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor het sluiten van bordelen bij de minister van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (TEZVT) aangezien bordelen een

⁵³ Zie ook het rapport 'Samenwerking parketten' (RvdR, 2018)

economische vergunning hebben.⁵⁴ De afgifte en intrekking van werk- en verblijfsvergunningen is een verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Tot mei 2016 had de directeur IGD dit beslissingsmandaat, vanwege een strafrechtelijk mensensmokkel-onderzoek naar de toenmalig directeur is dit mandaat ingetrokken. In het verleden heeft het OM de minister van Justitie verzocht zijn ambtgenoot te bewegen bordelen te sluiten. Dit verzoek is doorspeeld naar de minister van TEZVT, maar daar is vervolgens geen opvolging aan gegeven, aldus het ministerie van Justitie. Er is geen strategische overleg met de andere ministeries waar mensenhandel en mensensmokkel op de agenda staan en er zijn geen afspraken gemaakt voor ministerie overstijgend optreden ten behoeve van een integrale aanpak. Ook is er, volgens de respondenten, vanuit de ministeries in Sint Maarten geen sprake van initiatieven of beleid dat de samenwerking tussen rechtshandhaving, bestuur, hulpverlening, NGO's en de publieke en private sector stimuleert of faciliteert.

- *Bestuurlijk optreden en gezamenlijk toezicht*

In Sint Maarten is er een gedoogbeleid voor prostitutie. In 2015 is er een vergunningplicht voor bordelen opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafrecht (artikel 2:212). Deze vergunningplicht is nog niet geïmplementeerd, er zijn nog geen vergunningen afgegeven. De Ombudsman heeft dit wetsartikel aangevochten omdat dit strijdig zou zijn met de constitutie (ongelijke behandeling vrouwen). Het ministerie heeft bij het Constitutioneel Hof verdedigd dat dit artikel niet strijdig is, maar dat het gaat om de manier waarop de vergunningplicht wordt ingeregeld bij landsbesluit. Het Constitutioneel Hof onderschrijft dit en heeft de klacht van de Ombudsman ongegrond verklaard.⁵⁵ Door waarborgen in te bouwen kunnen vrouwen beter beschermd worden tegen uitwassen in de prostitutie en mensenhandel, zo was de gedachte. Echter, tot op heden is in Sint Maarten geen sprake van vastgestelde regelgeving en beleid dat de adult entertainment sector reguleert en controleerbaar maakt.⁵⁶

Het OM heeft naar aanleiding van strafrechtelijke onderzoeken meerdere brieven aan de minister van Justitie verzonden met adviezen om met bestuurlijke maatregelen mensenhandel te voorkomen, bijv. door bordelen te laten sluiten. Hier is echter nooit gevolg aan gegeven door het bestuur. Rond grote actiedagen (huiszoekingen en aanhoudingen) en strafzittingen krijgt het onderwerp even wat publieke aandacht, maar vervolgens wordt er laag gestraft en ontbreekt het aan bestuurlijke urgentie en actie om de prostitutiebranche beter te reguleren en controleren zodat mensenhandel en -smokkel in de seksindustrie van Sint Maarten wordt voorkomen, aldus het OM. Vanwege dit gebrek aan bestuurlijk optreden en gelet op de schaarse capaciteit en middelen is het OM tussen mensenhandelonderzoeken anders gaan prioriteren. Er is nog steeds aandacht voor de adult entertainment sector, echter in mindere mate dan een aantal jaar geleden. Nu Sint Maarten zich in de wederopbouwfase na orkanen Irma en Maria bevindt, heeft het OM de focus verlegd naar mensenhandel en mensensmokkel in/ten behoeve van de bouwsector. Echter, ook hier krijgt het OM weinig signalen vanuit bestuurlijk toezicht en handhaving (bijv. de arbeidsinspectie) en is het erg afhankelijk van eigen vooronderzoek.

Andere respondenten, onder wie de Inspectiedienst VSA, bevestigen dat er ten tijde van dit onderzoek geen sprake is van een gezamenlijke aanpak of controles in het kader van mensenhandel en mensensmokkel. Het is volgens de Inspectiedienst VSA ongeveer 4 jaar geleden dat de laatste gezamenlijke controles met de IGD en justitie zijn gedaan, ondanks het succes daarvan. De arbeidsinspectie van de Inspectiedienst VSA is belast met het toezicht op arbeidsomstandigheden zowel op collectief als individueel niveau. De arbeidsinspectie dient werkgevers te controleren op "de naleving van erkende normen en regelgeving inzake arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden".⁵⁷ De *Landsverordening, houdende regels met betrekking tot het doen verrichten*

⁵⁴ Ministeriële Besluit mandaat economische vergunningen

⁵⁵ ECLI:NL:OCHM:2013:2

⁵⁶ Zie ook het rapport: 'Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten' (RvdR, 2016) waarin nader wordt ingegaan op de ontwerplandsverordening vergunningverlening seksbedrijven die is geschreven met alle betrokken ketenpartners, deze is tot op heden niet aan de Staten aangeboden

⁵⁷ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid

van arbeid door vreemdelingen (LAV) vormt daarbij de belangrijkste basis. De arbeidsinspectie heeft de laatste jaren geen goed zicht meer op de actuele stand van zaken in de prostitutiebranche. Vanaf 2014 is het prostitutiebeleid "vaag" en de controlebevoegdheid van de Inspectie VSA ten aanzien van sekswerkers onduidelijk, omdat nog altijd geen besluit is genomen over de positie van sekswerkers: zijn zij werknemer met een arbeidsovereenkomst en een tewerkstellingsvergunning of zelfstandig ondernemer met een vestigingsvergunning. In geval van dat laatste heeft de Inspectie VSA geen controlebevoegdheid op basis van de LAV.⁵⁸ De bouwsector heeft de arbeidsinspectie momenteel beter in beeld. Per week worden 3 tot 4 bouwplaatsen gecontroleerd, dit betreft kleine en grote bouwprojecten. Echter ook hier is de inspectiebevoegdheid gebaseerd op de LAV en is deze niet specifiek gericht op het opsporen van mensenhandel en mensensmokkel. Het handelingsrepertoire van de arbeidsinspectie is bovendien beperkt tot het geven van waarschuwingen voor overtreding van de LAV en, bij herhaling, het opmaken van een proces-verbaal. De inspectie heeft een aantal processen-verbaal voor overtredingen van de LAV ingediend bij het OM, maar daar is niets mee gedaan vanwege onderbezetting. Dit is echter al jaren zo en werkt erg demotiverend voor de inspecteurs, aldus de Inspectiedienst VSA. Daarnaast geeft de Inspectiedienst VSA informatie door aan de divisie Grensbewaking en Vreemdelingentoezicht van het KPSM, maar kreeg daarop de afgelopen jaren naar eigen zeggen zelden een terugkoppeling. Begin 2016 is er ophef ontstaan over een gezamenlijke inspectie bij het Sonesta Maho Beach Resort en Casino⁵⁹, sindsdien zijn er ook met de IGD geen gezamenlijke inspecties meer uitgevoerd, ondanks herhaaldelijk verzoek van de Inspectiedienst VSA daartoe. Kort na de onderzoeksperiode van dit rapport is door het OM, het KPSM (divisie Grensbewaking en Vreemdelingentoezicht), de UMM, het Alphateam, de Kustwacht, Sociale en Ziektekosten Verzekeringen (SZV) en de Inspectiedienst VSA, voor het eerst in lange tijd, weer een multidisciplinaire controle verricht. Op een bouwplaats zijn in totaal 20 illegale arbeiders aangetroffen die voor twee verschillende bouwbedrijven werkzaam waren. De bouwbedrijven zijn beboet en de illegaal tewerkgestelden zijn geregistreerd met een meldplicht bij immigratie.⁶⁰ Voor zover bekend was er geen sprake van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting.

De opsporingsbevoegdheid van de Buitengewone agenten van politie ('BavPol'ers) zou beter benut kunnen worden, daarvoor zijn standaard processen-verbaal gemaakt door het OM. Volgens het OM moeten dit soort initiatieven wel steeds vanuit het OM komen en is er weinig tot geen ruggesteun van het bestuur.

- *De landelijk coördinator en het National Reporting Bureau on Human Trafficking*

De webpagina van het ministerie van Justitie verwijst naar de landelijk coördinator - de directeur van de IGD - als de kartrekker in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast vermeldt de site dat het 'National Reporting Bureau on Human Trafficking' (NRB) de uitvoeringsorganisatie is voor de "preventie en bescherming" tegen mensenhandel en dat met de oprichting hiervan een grote stap is gezet in de "georganiseerde en gestructureerde aanpak" van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten. Deze webpagina blijkt echter niet actueel.⁶¹ De voormalig directeur van de IGD is in 2016 ontslagen op verdenking van mensensmokkel, waarvoor hij in april 2019 door het gerecht in eerste aanleg is veroordeeld. Na verschillende wisselingen en vervolgens langdurige afwezigheid van de voormalige landelijk coördinator(s) is deze taak in de tweede helft van 2018 belegd bij het (waarnemend) divisiehoofd Grensbewaking en Vreemdelingentoezicht van het KPSM. Hoewel de nieuwe coördinator volgens de respondenten zeker gekwalificeerd is, heeft deze er als (waarnemend) divisiehoofd veel andere taken naast en ontbreekt het aan de nodige ondersteuning. Er is momenteel geen periodiek overleg tussen de landelijk coördinator en de ketenpartners over specifiek dit

⁵⁸ Landsverordening, houdende regels met betrekking tot het doen verrichten van arbeid door vreemdelingen, 27-03-2013, AB 2013, GT no. 357; Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de artikelen 3, onderdeel e, 5, derde en vierde lid, en 8, eerste lid, onderdeel f, en tweede lid, van de Landsverordening arbeid vreemdelingen, 21-02-2013, AB 2013, GT nr. 73

⁵⁹ The daily herald, persbericht 11-2-2016: 'Govt. is still to receive report on Maho inspection incident'

⁶⁰ The daily herald, persbericht 13-8-2019: 'Construction companies fined after all workers found undocumented'

⁶¹ Laatste peildatum in het kader van dit onderzoek: oktober 2019

onderwerp, maar wanneer een zaak zich voordoet weet men elkaar te vinden, aldus de respondenten. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven is er in september 2018 vanuit het MoU een interregionale conferentie over mensenhandel en mensensmokkel georganiseerd. De huidige landelijk coördinator van Sint Maarten is vlak voor deze conferentie benoemd. Zij heeft met een afvaardiging van de UMM, het Alphateam, het KPSM, het OM en het ministerie van Justitie deelgenomen. Allen waren enthousiast, het was op inhoud leerzaam en voornamelijk een goede netwerkaangelegenheid. Onder andere het probleem van de opvang en nazorg van slachtoffers is als één van de zorg-/actiepunten naar voren gekomen. Na de conferentie is hier in Sint Maarten nog een overleg met ketenpartners aan gewijd, maar daarna is dit niet verder opgepakt.

Het NRB is de laatste jaren niet meer operationeel. Het is de geïnterviewden niet duidelijk onder welke organisatie het NRB formeel valt. De IGD meent dat het bij het KPSM hoort, maar het KPSM heeft het NRB (nog) niet als zodanig in de organisatie opgenomen. De landelijk coördinator heeft eind april 2019 op eigen verzoek een doos ontvangen met documenten uit het voormalig NRB-kantoor. Er heeft verder geen enkele overdracht aan het KPSM of de landelijk coördinator plaatsgevonden. De documenten hebben betrekking op de periode van 2012-2014. In die periode zouden er 12 medewerkers bij het NRB gewerkt hebben. Het lijkt erop dat sinds het ontslag van de voormalig directeur van de IGD niemand zich meer bezighoudt met het NRB. Er zou nog 1 medewerker werkzaam zijn maar het is de respondenten niet duidelijk wie dat is. Al geruime tijd worden geen signalen of meldingen van mensenhandel of mensensmokkel ontvangen vanuit het NRB. Het meldnummer van het NRB, als vermeld op de website van het ministerie van Justitie, blijkt een kantoornummer van de IGD te zijn. Wanneer dit nummer wordt gebeld, wordt direct doorverwezen naar het KPSM, terwijl dit volgens het KPSM nog niet de afspraak is. Naast de meldpunt-functie behoorde het geven van voorlichting ter preventie van mensenhandel en mensensmokkel tot de taken van het NRB, ook dat ligt al enige tijd stil. Het KPSM probeert dit deels te ondervangen door proactief een communicatieplan op te stellen waarmee het NRB uit de voeten zou kunnen en waarmee de verschillende doelgroepen kunnen worden bereikt. Daarnaast wordt de KPSM-website bijgewerkt met algemene voorlichting over: mensenhandel en mensensmokkel, de UMM en de bereikbaarheid van het KPSM. Het KPSM heeft volgens het (waarnemend) divisiehoofd Grensbewaking en Vreemdelingentoezicht belangstelling om (een deel van) de taken van het NRB op zich te nemen, maar daarvoor moet wel het nodige personeel kunnen worden aangetrokken.

- Grenstoezicht

De respondenten van de justitiële organisaties zien het laatste jaar verbetering in het grenstoezicht in Sint Maarten. Ondanks de beperkte capaciteit en middelen werken de organisaties die hierin een rol hebben, zoals de Douane, hard aan professionalisering en verbetering. De extra bijstand voor persoons- en goederencontrole van de KMar resp. de Douane Nederland, die met de *Onderlinge regeling versterking grenstoezicht Sint Maarten* door Nederland ter beschikking is gesteld, draagt hieraan bij. In mei 2019 is er een samenwerkingsprotocol tussen de IGD en het KPSM getekend, voor de periode 31 mei 2019 - 31 mei 2020. Dit protocol beoogt (geautomatiseerde) informatie-uitwisseling, onderlinge afstemming, bijstand of (advies)ondersteuning en de professionaliteit, kwaliteit en integriteit van de functionarissen werkzaam in de vreemdelingenketen te bevorderen. Artikel 7 van dit protocol is specifiek gericht op mensenhandel en -smokkel, en stelt: *ter bestrijding van en de handhaving ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel, zullen de diensten informatie uitwisselen waarin aandacht wordt geschonken aan preventie, handhaving, samenwerking en de bescherming van slachtoffers.*

Hoewel de Raad ook een rol weggelegd ziet voor de IGD in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, is het in dit onderzoek niet gelukt om een interview met de IGD te plannen. De gecontacteerde medewerker gaf aan dat de IGD sinds de 'overheveling van de NRB-taken' niets meer met mensenhandel en mensensmokkel doet. Volledigheidshalve moet hier vermeld worden dat niet duidelijk is of dit de mening van een individuele medewerker is of van de IGD-organisatie als geheel.

Dit laatste lijkt onwaarschijnlijk gelet op de recente ondertekening van voormelde samenwerkings-overeenkomst tussen de IGD en het KPSM.

4.4 Analyse Raad

4.4.1 Wetgeving en beleid

Sint Maarten heeft zich aan tal van omvangrijke (inter)nationale afspraken voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel gecommitteerd. Toch, of misschien juist daardoor, komt een concrete aanpak van deze problematiek niet structureel van de grond. Het MoU is inmiddels drie keer geëvalueerd, geupdate en opnieuw vastgesteld door de landen, maar de ontwikkeling van een aantal cruciale onderdelen zoals slachtofferzorg stagneert al jaren in Sint Maarten. Hoewel internationale en lokale wet- en regelgeving uitgaan van een op mensenrechten gebaseerde aanpak waarin het slachtoffer een centrale rol speelt, wordt hier mede door de afwezigheid van slachtofferhulp in Sint Maarten vrijwel niet aan tegemoet gekomen. Om de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en de daarvoor nodige samenwerking te faciliteren, moeten de (juridische) knelpunten in wetgeving en beleid opgelost worden. Dit vraagt om interministeriële samenwerking in de voorbereiding van wets- en beleidsvoorstellen waarop vervolgens politiek bestuurlijke besluiten genomen kunnen worden. Bij de totstandkoming van wetgeving en beleid, mag het mensenrechtenperspectief niet naar de achtergrond verdwijnen. Uitbuitingssituaties moeten in elke vorm, in elke sector voorkomen worden en slachtoffers van mensenhandel verdienen bescherming en ondersteuning.

In 2016 bracht de Raad het rapport *Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten* uit. Ook toen al werd geconstateerd dat het beleid niet sluitend is en er vrijwel niet wordt samengewerkt tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstanties. Alle respondenten geven aan dat hier kansen liggen, echter tot op heden zet niemand de eerste stap om te komen tot een structurele integrale aanpak. In 2016 deed de Raad de volgende 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 betreffende 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.*

De Raad constateert dat tot dusverre aan geen van bovenstaande aanbevelingen opvolging is gegeven. De voortdurende onduidelijkheid in regelgeving en beleid ten aanzien van prostitutie bemoeilijkt de aanpak van aan prostitutie gerelateerde misdrijven en maakt de positie van sekswerkers in Sint Maarten kwetsbaarder. Mede naar aanleiding van de strafzaak tegen Casa Blanca en Hypnotic, benadrukt de Raad dat een gedoogbeleid de voorwaarden dient te scheppen waaronder prostitutie mag worden bedreven. Dit gedoogbeleid kan op geen enkele manier een vergoelijking zijn van uitbuiting binnen de prostitutie, dergelijke redematies dienen naar het oordeel van de Raad dan ook nadrukkelijk te worden verworpen.

Op basis van deze bevindingen en conclusie kan onderhavig onderzoek tevens beschouwd worden als een vervolgonderzoek op het rapport *Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten*. De Raad roept de minister van Justitie op alsnog gevolg te geven aan de in 2016 gedane aanbevelingen en daarbij de relevante bevindingen ten aanzien van mensenhandel uit dit inspectieonderzoek mee te nemen.

4.4.2 De aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten

Het beeld van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten is vrijwel uitsluitend gebaseerd op strafrechtelijke onderzoeken en daardoor beperkt. Dat justitie tot op heden geen zicht heeft op andere vormen van mensenhandel dan seksuele- en arbeidsuitbuiting, wil niet zeggen dat deze andere vormen van uitbuiting er niet zijn. Het is bovendien aannemelijk dat het feit dat alle geregistreerde slachtoffers meerderjarig zijn, verband houdt met de focus van de justitiële aanpak op uitbuiting in (gedoogde) prostitutiebranche en de bouwsector van Sint Maarten. Mogelijke andere vormen van uitbuiting en minderjarige slachtoffers zijn hierdoor niet in beeld. Parallel aan dit onderzoek heeft de Raad een inspectieonderzoek naar de aanpak van drugscriminaliteit uitgevoerd. In verschillende interviews die in het kader van dat onderzoek zijn gehouden, zijn signalen naar voren gekomen dat minderjarigen doelbewust worden ingezet door meerderjarigen voor het plegen van strafbare feiten, zoals het (ver)kopen van drugs. Dergelijke activiteiten zouden kunnen kwalificeren als criminele uitbuiting, zoals onlangs ook opgenomen in de OM richtlijn voor strafvordering mensensmokkel en mensenhandel. De Raad constateert dat voor deze vorm van mensenhandel in Sint Maarten geheel geen aandacht is, terwijl dit gelet op de signalen mogelijk wel een actueel probleem vormt dat minderjarigen raakt.

4.4.3 De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten

- De strafrechtelijke aanpak

De Raad stelt vast dat voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten te sterk geleund wordt op de strafrechtelijke aanpak. In het algemeen, maar zeker met de huidige middelen, capaciteit, expertise en status van de rechtshandhaving in Sint Maarten, kan met een strafrechtelijke aanpak maar beperkt effect gesorteerd worden. Door de erbarmelijke staat van de Point-Blanche gevangenis ontbreekt momenteel bovendien een belangrijk sluitstuk van de strafrechtsketen. Met de opgelegde straf in de mensenhandelzaak Pompeii heeft de rechter naar een mogelijkheid gezocht om de problematiek rond de gevangenis te omzeilen. De Raad oordeelt niet over de berechting en de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit bij de straftoemeting in individuele gevallen. De Raad vraagt in zijn algemeenheid wel aandacht voor de strafdoelen van speciale- en generale preventie en de tegemoetkoming aan de behoeften van slachtoffers, waarop de strafzwaarte en strafsoort van invloed zijn. Gelet op het voorgaande voelt de Raad zich ook in deze rapportage geroepen om nogmaals de urgentie voor de grondige en structurele verbetering van de gevangenis te benadrukken.

De Raad onderschrijft dat met een strafrechtelijke aanpak alleen het gewenste resultaat niet kan worden bereikt. In (inter)nationale afspraken en het 4P paradigma, zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn 'protection' en 'prevention' van even groot belang als 'prosecution', daarnaast is 'partnership' als vierde P essentieel voor een succesvolle aanpak. De verlegging van de focus op de buitengrenzen kan gelet op het grensoverschrijdende karakter van mensensmokkel en mensenhandel bijdragen aan de vroegsignalering en preventie van deze strafbare feiten. Bovendien kan de clustering van grensoverschrijdende delicten de justitiële aanpak effectiever en efficiënter maken, aangezien daarmee de onderlinge samenhang tussen de strafbare feiten en netwerken zichtbaarder kan worden. De beperkte middelen en capaciteit kunnen vervolgens gebundeld efficiënter worden ingezet. Echter met deze focus op het voorkomen en bestrijden van criminaliteit aan de grens mag de aandacht voor de kwetsbare groepen die reeds, legaal dan wel illegaal, in Sint Maarten verblijven niet verslappen. De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen de grenzen verdient evengoed een nieuwe

impuls. De afgelopen jaren is er onvoldoende toezicht op en handhaving in risicovolle sectoren voor seksuele- en arbeidsuitbuiting (bordelen en bouw) geweest en richtte de aanpak zich niet of nauwelijks op andere verschijningsvormen van mensenhandel, zo concludeert de Raad op basis van de onderzoeksresultaten. Ook bij het voorkomen en bestrijden van mensensmokkel lijkt vanuit het grenstoezicht-perspectief, meer aandacht te zijn voor het verschaffen van wederrechtelijke toegang tot, doorreis door dan wel vertrek uit Sint Maarten (art. 2:154 lid 1. sub a. WvSr), dan voor het behulpzaam zijn bij het verschaffen van wederrechtelijk verblijf in Sint Maarten, oftewel de facilitators van mensensmokkel (art. 2:154 lid 1. sub b. WvSr). Onduidelijk beleid en het ontbreken van een compleet beeld en een integrale aanpak of barrièremodel waarin het bestuurlijk- en strafrechtelijk domein elkaar versterken, vormen daarbij volgens de Raad de voornaamste belemmeringen.

- *Bestuurlijke aanpak en alternatieve interventies*

Doordat het ministerie van Justitie enkel uitgaat van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel komt bredere beleidsvorming niet van de grond. Vanuit het ministerie van Justitie wordt geen samenwerking gezocht met andere ministeries ten behoeve van een integrale aanpak waarin ook bestuurlijk optreden en alternatieve interventies worden ingezet in de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel. In plaats van de krachten te bundelen constateert de Raad dat de betrokken ministeries de verantwoordelijkheid voor de aanpak op elkaar afschuiven.

Door de geïntensiveerde aandacht voor de buitengrenzen en informatie-uitwisseling ziet de Raad dat op operationeel niveau kwaliteitsslagen worden gemaakt en succesvolle samenwerkingsverbanden ontstaan. Medewerkers van verschillende organisaties binnen en buiten de justitieketen leren elkaar (s bevoegdheden) beter kennen, delen informatie en trekken waar mogelijk samen op. De Raad moedigt de organisaties aan deze lijn door te zetten. Groeiend vertrouwen in en kennis van elkaars werkprocessen draagt bij aan een goede samenwerking. Voor de uniformiteit en continuïteit is het wel belangrijk dat werkafspraken, bijv. over momenten van opschaling en/of overdracht, worden vastgelegd. Zo wordt voorkomen dat de samenwerking afhankelijk is van individuele personen en wordt het een vaste werkwijze. Daarbij ziet de Raad kansen voor de nabije toekomst door het (opnieuw) betrekken van bestuurlijke handhaving, zoals de arbeidsinspectie, bij multidisciplinaire controles. Voorts dient deze operationele samenwerking zo snel mogelijk IT-matig ondersteunt te worden. De discussie over de toepassing van ACTS wordt al jaren gevoerd, maar besluitvorming over volledige invoering verloopt moeizaam. Hierdoor blijven organisatie(onderdelen) met eigen databases werken. In eerdere onderzoeken en de Staten van de rechtshandhaving constateerde de Raad reeds dat het uitblijven van investeringen in technologische toepassingen een negatief effect heeft op de informatiepositie en rechtshandhaving.⁶² Dat geldt zeker ook voor de aanpak van misdrijven met een grensoverschrijdend karakter en lage meldingsbereidheid zoals mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast constateert de Raad op basis van de bevindingen tot op heden een gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid, strategische visie en beleid om de groeiende operationele samenwerking te faciliteren en structureel te borgen.

Volgens de Raad vraagt de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten nog een (grote) slag in de bewustwording van de ernst van de problematiek. Dit opent wellicht ook de deur naar publiek-private samenwerking, waar nu geheel geen sprake van is, maar waarmee wel extra barrières zouden kunnen worden opgeworpen. Het organiseren van bewustwordingscampagnes en jaarlijkse voorlichtingsactiviteiten is tevens een afspraak uit het MoU. De Raad ziet hier een rol weggelegd voor alle betrokken ministeries en instanties, maar de landelijk coördinator en het NRB zouden hierin een voortrekkersrol kunnen pakken. Het NRB dient dan wel opnieuw te worden ingericht, zodat het gedegen invulling kan geven aan de meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie. Op dit moment bestaat het NRB feitelijk niet meer, organisatorisch 'zweeft' het tussen de IGD en het KPSM. Bij de afweging en besluitvorming over de organisatorische inbedding van

⁶² Zie ook de rapporten 'Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten' (RvdR, 2017); 'Staat van de rechtshandhaving 2016' (RvdR, 2017); 'Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk' (RvdR, 2015)

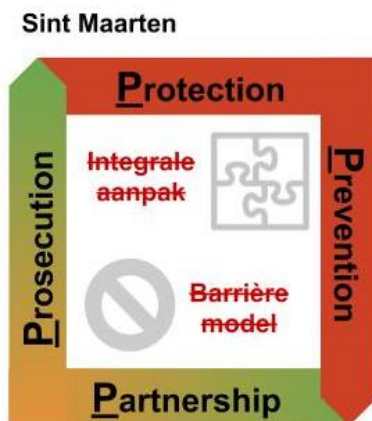
het NRB, dient de visie op- en feitelijke taakuitoefening van het NRB voorop te staan. Zo kan de onderbrenging bij het KPSM vanuit praktisch oogpunt misschien de voorkeur hebben, echter wanneer het NRB als onafhankelijk meldpunt voor slachtoffers moet functioneren zitten aan deze keus ook nadelen. Zoals aangegeven is het bij mensenhandel en mensensmokkel problematisch dat slachtoffers zichzelf niet altijd als slachtoffer zien. Zij begeven zich in een kwetsbare situatie, verblijven illegaal en/of wantrouwen (daardoor) politie en justitie. Dergelijke omstandigheden zijn van invloed op de meldingsbereidheid van slachtoffers. Wanneer het NRB bij de politie wordt ondergebracht heeft dit mogelijk een 'drempelverhogend' effect. Dergelijke factoren moeten worden meegenomen in deze afweging.

In vrijwel alle (inter)nationale wet-/regelgeving en afspraken die in het kader van mensenhandel en mensensmokkel zijn gemaakt, is de bescherming en opvang van slachtoffers opgenomen. Zo ook in het MoU dat steeds opnieuw door de minister van Justitie is bekrachtigd en ondertekend. Echter, ondertussen is er geen meldpunt voor slachtoffers en ontbreekt het in Sint Maarten geheel aan de nodige voorzieningen om slachtoffers adequate hulp en bescherming te bieden. Op dit punt constateert de Raad dat er sprake is van een 'papieren werkelijkheid' waar in de praktijk al jaren niets van terecht komt, met alle nadelige gevolgen van dien. De Raad deed ten aanzien van slachtofferhulp reeds meerdere aanbevelingen.⁶³

⁶³ Inspectierapporten: 'Slachtofferhulp in Sint Maarten' (RvdR, 2012); 'Slachtofferhulp in Sint Maarten, een vervolgonderzoek' (2016); 'Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten' (RvdR, 2016)

5. Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten en de analyse concludeert de Raad dat in Sint Maarten stappen gezet worden op het gebied van strafrechtelijke handhaving 'prosecution' en samenwerking 'partnership'. Hoewel ook hier nog ruimte is voor verbetering dragen deze ontwikkelingen bij aan de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. De aanpak is tot dusverre vooral repressief van aard, op het gebied van 'prevention' en 'protection' ziet de Raad nauwelijks ontwikkeling.



In Sint Maarten is derhalve nog veel winst te behalen in de voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel. Om dit te bewerkstelligen beveelt de Raad de minister van Justitie van Sint Maarten het volgende aan:

1. a) Organiseer dat het informatiecentrum van het KPSM beter in staat wordt gesteld om een informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*
b) Organiseer - in relatie tot het voorgaande - dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*
2. Vergroot de bestuurlijke betrokkenheid door de ontwikkeling van een strategische visie en beleid ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel dat de groeiende operationele samenwerking in Sint Maarten faciliteert, structureel borgt en verder brengt.
3. Vorm samen met de betrokken ministeries, organisaties en de landelijk coördinator van Sint Maarten een taskforce/periodiek overleg dat de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel een nieuwe impuls geeft en waar gezamenlijk prioriteiten gesteld worden. Hierbij valt te denken aan: het opstellen van een gezamenlijke agenda met een beperkt aantal prioriteiten per jaar. Één prioriteit welke op korte termijn te realiseren is, bijvoorbeeld een bewustwordingscampagne. En één wellicht meer omvangrijke prioriteit waarvoor in het betreffende jaar een aantal concrete stappen gerealiseerd kan worden, bijvoorbeeld de opvang en nazorg van slachtoffers. Stel per prioriteit een gezamenlijk plan van aanpak op (inclusief tijdspad, actiehouders en financiering) en monitor de voortgang in de taskforce/het periodiek overleg. Kijk hierbij nadrukkelijk hoe de rechtshandhaving, bestuur, hulpverlening, NGO's en de publieke en private sector elkaar kunnen versterken.
4. Heb in de (integrale) aanpak van mensenhandel in Sint Maarten oog voor alle verschijningsvormen, waaronder criminele uitbuiting.
5. Voorzie in de ondersteuningsbehoefte van de landelijk coördinator in Sint Maarten, zodat deze uitvoering kan geven aan de in het MoU gemaakte afspraken.*
6. Richt het National Reporting Bureau on Human Trafficking structureel in of borg de taken, zodat gedegen invulling gegeven wordt aan de meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie. Stel bij de afweging en besluitvorming over de organisatorische inbedding van het NRB (of de functies), de visie op - en feitelijke taakuitoefening van het NRB voorop.

7. Volg (via de landelijk coördinator) het onderzoek voor de totstandkoming van de regionale CBA en de mensenhandel studie van CARIFORUM, bestudeer de onderzoeksresultaten en vertaal deze waar relevant door naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten.
8. Bevorder de uniformiteit en continuïteit in de operationele samenwerking, door ervoor te zorgen dat werkafspraken, bijvoorbeeld over momenten van opschaling en/of overdracht, worden vastgelegd en bekend zijn in het werkveld.
9. Geef opvolging aan de 6 aanbevelingen uit het rapport *Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten* (2016).

* *De Raad heeft in de rapporten van Caribisch Nederland en Curaçao een soortgelijke aanbeveling opgenomen.*

Literatuurlijst

Baird, T. (2013), [*Theoretical Approaches to Human Smuggling*](#)

Kempadoo, K. (2006) *Sex Work Migration and Human Trafficking: Problems and Possibilities*.

Van der Meij, P.P.J. en Van der Leun, J.P. (2010), *Beleid, barrières en begrenzingen; een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel*.

Ribando Seelke, C. (2010), [*Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*](#)

UNODC (2018), [*Global Study on Smuggling of Migrants 2018*](#)

Trafficking in persons reports, U.S. Department of State 'Office to monitor and combat trafficking in persons', www.state.gov

IOM (2005), *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*

Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV); Comensha; Nationaal Rapporteur Mensenhandel NL

Rantsev v. Cyprus en Rusland, EHRM, 7 januari 2010

Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) Sint Maarten 2011

OM Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020

OM Richtlijn strafvordering mensensmokkel en mensenhandel

OM Sint Maarten Jaarverslagen

Bijlage 1

Respondentenlijst:

- Ministerie van Justitie
- Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid
- Landelijk coördinatoren mensenhandel/mensensmokkel
- Openbaar Ministerie
- Korps Politie Sint Maarten
- RST
- Kustwacht
- KMar
- Nationale Politie
- Inspectiedienst Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid
- Douane
- Advocatuur

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Juancho Yrausquin Blvd 26, Unit 3A | Philipsburg | Sint Maarten

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

December 2019