



Aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Curaçao

Een onderzoek naar de aanpak van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in Curaçao

Colofon

Uitgever : Raad voor de rechtshandhaving
Jaar : 2020
Maand : Februari
Plaats : Willemstad, Curaçao
Vindplaats Internet : www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	5
Voorwoord	6
Samenvatting	7
1.1. Aanleiding	15
1.2. Doelstelling	15
1.3. Centrale vraag en onderzoeksvragen	15
1.3.1. Centrale vraag	15
1.3.2. Onderzoeksvragen	16
1.4. Methode van het onderzoek en toetsingskader	16
1.4.1. Methode	16
1.4.2. Toetsingskader	16
1.5. Reikwijdte van het onderzoek	17
1.6. Leeswijzer	17
2. Wettelijk kader en beleid	18
2.1. Inleiding	18
2.2. Definities en kenmerken van mensenhandel en mensensmokkel	18
2.3. Algemene inzichten over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel	19
2.4. Internationale regelgeving	20
2.5. Interregionale wetgeving en samenwerkingsafspraken	22
2.5.1 Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	22
2.5.2 Rijkswetten en beleidsplannen	22
2.5.3 Interregionale afspraken	23
2.6. Nationale wet- en regelgeving	24
2.6.1. Strafwet en richtlijn voor strafvordering mensensmokkel en mensenhandel	24
2.7. Analyse Raad	25
3. Onderzoekresultaten Curaçao	27
3.1. Inleiding	27
3.2. Organisatie	27
3.2.1. Criteria	27
3.2.2. Bevinding	28
3.3. Prosecution	31
3.3.1. Criteria	31
3.3.2. Bevinding	32
3.4. Prevention	34
3.4.1. Criteria	34
3.4.2. Bevinding	35
3.5. Partnership	38

3.5.1. Criteria	38
3.5.2. Bevinding	38
3.6. Protection	41
3.6.1. Criteria	41
3.6.2. Bevinding	42
4. Analyse	45
4.1. Organisatie	45
4.2. Prosecution	46
4.3. Prevention	47
4.4. Partnership	48
4.5. Protection	48
5. Conclusie en aanbevelingen	50

Lijst van afkortingen

CN	Caribisch Nederland
Coördinator	Coördinator mensenhandel en mensensmokkel
DGC	Divisie Georganiseerde Criminaliteit
EVRM	Europees verdrag tot bescherming van de rechten en fundamentele vrijheden van de mens
GMN	Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur
IVBPR	Internationaal Verdrag tot bescherming van de burgerlijke en Politieke rechten van de mens
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPC	Korps Politie Curaçao
MEO	Ministerie van Economische Ontwikkeling
MoU	Memoranda of Understanding
NGO	Niet- Gouvernementele Organisaties
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
RST	Recherche Samenwerkingsteam
Slachtofferhulp	Stichting Slachtofferhulp Curaçao
SOAW	Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
TO	Toelatingsorganisatie
UoC	University of Curaçao
WvSr.	Wetboek van Strafrecht voor Curaçao

Voorwoord

Voor u ligt het rapport aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Dit rapport bevat ten eerste een beschrijving van de meest essentiële vereisten- voortvloeiende uit afspraken in verdragen, protocollen en Memoranda of Understanding binnen het Koninkrijk- om het fenomeen mensenhandel en mensensmokkel effectief te bestrijden. Vervolgens toetst de Raad in hoeverre invulling wordt gegeven aan deze afspraken en welke knelpunten zich voordoen bij de uitvoering. De Raad constateert dat ondanks het feit dat het land Curaçao niet bij alle verdragen en aanvullende protocollen is aangesloten, de geldende normen voor een groot deel in wet-, regelgeving en beleid zijn opgenomen. De Raad constateert tevens dat er inspanningen zijn gedaan in het kader van preventie en ook dat verschillende organisaties de nodige aandacht hebben om het fenomeen te bestrijden. Het voornaamste knelpunt in de aanpak van dit fenomeen is het gebrek aan voldoende budget. De Raad hoopt dat de organisaties zich zullen blijven inspannen en waar mogelijk creatief zullen zijn om de beperkte middelen zo optimaal mogelijk aan te wenden. De Raad bedankt een ieder die een bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van deze inspectie en hoopt met de aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de verbetering van de aanpak van mensenhandel.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

mr. Th.P.L. Bot, voorzitter
mr. M.R. Clarinda en
mr. L.M. Virginia

Samenvatting

De Raad voor de Rechtshandhaving heeft in zijn jaarplan voor 2019 opgenomen onderzoek te doen naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De Raad heeft het onderzoek uitgevoerd in Caribisch Nederland, Sint Maarten en Curaçao en levert per land een inspectierapportage op bestemd voor zijn of haar minister.

Mensenhandel is een vorm van uitbuiting en een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid. Bij mensensmokkel gaat het om het verlenen van hulp bij illegale grensoverschrijding. Het is een misdrijf tegen de Staat wiens soevereiniteit geschonden wordt.

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?

Wettelijk kader en beleid

Internationale regelgeving

Binnen het Koninkrijk gelden de volgende verdragen die betrekking hebben op het thema mensenhandel en mensensmokkel:

Verdrag	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	Gehele Koninkrijk
Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950 <u>moederverdrag</u>	Gehele Koninkrijk
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16-12-1966 <u>moederverdrag</u>	Gehele Koninkrijk
Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000, <u>moederverdrag</u>	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>kindverdag</i>	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>kindverdag</i>	Europees Nederland, Caribisch Nederland, Aruba
Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16-05-2005	Europees Nederland, Aruba

Interregionale wetgeving en samenwerkingsafspraken

Op grond van artikelen 36, 37 en 38 van het Statuut kunnen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling hulp en bijstand verlenen, overleg plegen en regelingen treffen. Dit kan, onder meer, ten aanzien van het thema mensenhandel en mensensmokkel.

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.¹ 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. Centraal staat de gezamenlijke aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en rechtsorde schokkende criminaliteit, waaronder internationale mensenhandel.

De Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschrijft (onder andere) de *algemene politietaken* en *grensbewaking* als toezichthoudende en opsporingstaken van de Kustwacht.² Naast deze Rijkswetten 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.

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. Het Memorandum of Understanding uit 2011 is door de jaren heen geëvalueerd en gewijzigd.

Op 2 juni 2016 is er een MoU 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 rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk te versterken, met name door uitwisseling van informatie en het ter beschikking stellen van fysieke middelen en capaciteit ten behoeve van training en bijstand van technische expertise.³

¹ Artikel 8 van de Rijkswet Politie; Artikel 33 Rijkswet Openbare Ministeries.

² Artikel 2 van de Rijkswet Kustwacht.

³ Stand van zaken notitie MoU versterking rechtshandhaving t.b.v. het JVO van januari 2019.

Voorts is er een Protocol inzake de inzet van de Koninklijke Marechaussee in het kader van de grensgerelateerde politietaken. De bestrijding van migratiecriminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel) is expliciet als één van de primaire taken opgenomen.⁴

Nationale wetgeving, beleid en plannen

Mensenhandel is strafbaar gesteld in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid' in artikel 2:239 van het Wetboek van Strafrecht voor Curaçao (verder WvSr.). Mensensmokkel is opgenomen in de titel 'Misdrijven tegen het openbaar gezag' van het WvSr. In de memorie van toelichting bij deze wetten is opgenomen dat het hier een codificatie van de Protocollen Mensenhandel en Mensensmokkel bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad betreft.

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.

Er is een beleidsstuk opgesteld inzake het verlenen van vergunning tot tijdelijk verblijf aan slachtoffer en getuige-aangever van Menschenhandel/mensensmokkel. Er is ook een afsprakenlijst van de Ministerraad opgesteld waarin de Ministeries die bepaalde kosten van de opvang van slachtoffers van mensenhandel moeten dekken, worden genoemd. Voorts is er een plan van aanpak Menschenhandel en Mensensmokkel Ministerie van Justitie 2017-2021 opgesteld en een samenwerkingsprotocol tussen de regering van het land Curaçao en het bedrijfsleven gesloten in het kader van voorkoming van mensenhandel.

De organisatie van de opsporing, onder meer ten aanzien van het thema mensenhandel en mensensmokkel, is in het inrichtingsplan van het Korps Politie Curaçao (verder het KPC) opgenomen. De Divisie Georganiseerde (verder DGC) Criminaliteit van het KPC is belast met de uitvoering van onderzoeken van mensenhandel en mensensmokkel.

Algemene inzichten

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). 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).

Voor een effectieve integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, zoals mensenhandel en mensensmokkel, wordt veelal gebruik gemaakt van het barrièremodel. Dit model dient, onder meer, om het plegen van het feit te bemoeilijken of het bestraffen daarvan. Hierop kunnen gecombineerd maatregelen getroffen worden met een bestuurlijk, strafrechtelijk, fiscaal of privaatrechtelijk karakter. De 4P benadering en de integrale aanpak (met behulp van barrièremodellen) zijn gebaseerd op of geïntegreerd in internationale verdragen en protocollen.

⁴ Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, 24 januari 2019.

Bevindingen

Organisatie

Om de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel effectief te bestrijden moet een degelijke organisatie aanwezig zijn. De aard en omvang van het thema moeten vastgelegd zijn en er moeten voldoende middelen beschikbaar zijn. Verder moeten er speciale functionarissen en teams met onderzoek en opvang worden belast. De informatiepositie moet geregeld zijn en er moet een coördinator van mensenhandel en mensensmokkel (verder coördinator) worden benoemd. Verder moeten rapportages worden opgesteld en de rechten en plichten van slachtoffers worden vastgelegd.

Er is een Officier van Justitie (verder OvJ) als diepte specialist belast met de portefeuille mensenhandel en een andere OvJ belast met de portefeuille mensensmokkel.

Het thema mensenhandel en mensensmokkel is conform het inrichtingsplan van het KPC binnen de Divisie Georganiseerde Criminaliteit geborgd. Het KPC heeft een team Infodesk. Dit team is hoofdzakelijk belast met het verstrekken van tactische informatie, onder meer, ten aanzien van het thema mensenhandel.

Bij besluit van de minister van Justitie is er een coördinator in Curaçao benoemd. Een knelpunt is dat door gebrek aan voldoende budget de opvang van slachtoffers van mensenhandel niet adequaat is. Voorts is de onafhankelijkheid van de coördinator niet geborgd.

Er is een Stichting Slachtofferhulp Curaçao (verder Slachtofferhulp) die slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel opvangt. Aan de stichting wordt door het Ministerie van Justitie een budget toegekend. Volgens de respondent van deze organisatie is het toegekende budget onvoldoende. Slachtofferhulp werkt samen met 22 niet- gouvernementele organisaties (verder NGO's) die ingezet kunnen worden in het kader van de opvang van slachtoffers van mensenhandel.

Het voornemen om een criminaliteitsbeeldanalyse op te stellen om de aard en omvang van mensenhandel in kaart te brengen kon niet worden gekristalliseerd wegens gebrek aan budget. In plaats daarvan is een opdracht aan de University of Curaçao (verder UoC) gegeven om dit thema in kaart te brengen.

In opdracht van het OM stelt de recherche specialist, na afloop van een onderzoek, bestuurlijke rapportages op. In een bestuurlijke rapportage kan bijvoorbeeld gemotiveerd aangegeven worden dat de vergunninghouder in strijd met zijn vergunning heeft gehandeld en het bestuur worden geadviseerd om de vergunning in te trekken en de zaak te sluiten.

Ten tijde van het onderzoek was er geen documentenoverzicht van de rechten en plichten van slachtoffers. De coördinator stelt dat het kostenaspect een rol speelt doordat deze rechten in verschillende talen moeten worden vertaald.

Er is ook gebrek bij de politie aan materiële middelen en voldoende wachtruimtes voor slachtoffers in het geval zij verhoord moeten worden.

Er is een opvangcentrum voor slachtoffers van relationeel geweld waar ook de slachtoffers van mensenhandel worden ondergebracht. Bij het opvangcentrum is er opvangcapaciteit voor 8 personen. Slechts in het geval capaciteit beschikbaar is, wordt een slachtoffer van mensenhandel bij het opvangcentrum ondergebracht. Wanneer dit niet mogelijk is, worden de slachtoffers elders ondergebracht. In samenwerking met het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (verder SOAW) wordt nagegaan of een of meerdere panden aan de Slachtofferhulp ter beschikking kunnen worden gesteld om slachtoffers van mensenhandel onder te brengen.

Er is een telefoonlijn waar gevallen van uitbuiting c.q. mensenhandel kunnen worden gemeld. Ten tijde van het onderzoek werd via het SOAW onderzocht of meerdere telefoonlijnen ten behoeve van de meldingen van uitbuiting c.q. mensenhandel konden worden gesteld.

Er is onvoldoende budget voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel. De Raad van Ministers is in februari 2019 akkoord gegaan met een verdeelsleutel tussen de verantwoordelijke Ministeries.

Prosecution

Teneinde mensenhandel en mensensmokkel effectief te bestrijden moeten de verschillende handelingen zoals opgenomen in de verdragen, die tot uitbuiting leiden, in de nationale wetgeving zijn opgenomen.

Curaçao is aangesloten bij het verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen en het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad maar niet bij de protocollen tot aanvulling van het verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Het betreft de protocollen inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel en het protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht. Verder is Curaçao niet aangesloten bij het verdrag inzake bestrijding van mensenhandel (Raad van Europa).

De Protocollen van Mensenhandel en Mensensmokkel bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad zijn in het WvSr. gecodificeerd. Mensenhandel is strafbaar gesteld in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid' van het WvSr. De strafbaarstelling van mensensmokkel is opgenomen in de titel 'Misdrijven tegen het openbaar gezag' van het WvSr. De regelingen met betrekking tot misdrijven tegen de zeden zijn in Titel XIII van het WvSr. opgenomen.

Volgens het OM werden de voorgenomen doelen in de voorgaande jaren wegens gebrek aan capaciteit en de inzet van personeel op een groot onderzoek niet altijd gehaald.

Prevention

De campagne "Trago no, smak amargo" gericht aan de lokale mensen en de campagne "Un sueño traicionero" om potentiële slachtoffers te informeren en te ontmoedigen zijn door het OM gelanceerd in het kader van preventie. Tevens is op de internet (Facebook) informatie geplaatst. Er bestaan echter geen sociale en economische initiatieven en trainingsprogramma voor personen die kwetsbaar zijn voor mensenhandel noch educatieve programma's voor schoolkinderen.

Er is een werkgroep ingesteld om beleid te ontwikkelen. Er is een strategisch beleidsdocument 2016-2020 en een beleidsstuk "Plan van Aanpak" opgesteld. Ter uitvoering van het plan van aanpak is er in mei 2015 een draaiboek mensenhandel opgesteld.

Verder is er een afsprakenlijst die de verantwoordelijkheden bij de opvang van slachtoffers van mensenhandel tussen vier Ministeries worden verdeeld.

Om de grenscontrole aan te scherpen hebben, onder meer, de grensbewakers van het KPC, training gevolgd in signalering van mogelijke gevallen van mensensmokkel. Ten tijde van het onderzoek was er een nieuw ondertekend Protocol dat per ingaande januari 2020 zou worden uitgevoerd. Ondanks de vermelding daarvan in de MoU, blijkt dat er weinig multidisciplinaire controles zijn uitgevoerd door het OM en de politie met als doel om signalen van mensenhandel te detecteren.

Partnership

De bureaus Slachtofferhulp van Curaçao en Caribisch Nederland (verder CN) plegen geen overleg. De experts in de landen komen wegens gebrek aan voldoende budget niet samen. De coördinatoren houden contact via videoconferentie.

Uit het onderzoek blijkt niet dat er een analyse is gemaakt met betrekking tot de mogelijkheden om informatie uit te wisselen tussen de landen noch is er een document met uitwisselingsprocedures opgesteld teneinde relevante informatie tijdig en op zorgvuldige wijze in en tussen de landen te delen. Er zijn twinningspartners aangewezen en een contactenlijst opgesteld zoals overeengekomen in de MoU. Volgens de coördinator wordt ondanks deze structuur weinig informatie en ervaring uitgewisseld.

Uit onderzoek blijkt dat de regering van het land Curaçao, op 28 november 2014, ter voorkoming (barrière) van mensenhandel, een samenwerkingsprotocol heeft getekend met het bedrijfsleven in Curaçao.

In opdracht van het College van Korpschefs en het Hoofd RST wordt gewerkt aan een eerste regionaal beeld over mensenhandel en mensensmokkel. Tussen de OM parketten van Sint Maarten, Curaçao en Caribisch Nederland verloopt de operationele samenwerking vrij soepel. 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. De Kustwacht werkt samen met de verschillende politiekorpsen, de KMar, immigratie en de Douane. Uit vrees te veel informatie te delen dan (privacy technisch) toegestaan, wordt tussen de landen en de verschillende organisaties te weinig informatie gedeeld, aldus een respondent. Informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk is voor verbetering vatbaar.

Protection

Om betere bescherming te bieden aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel is noodzakelijk dat de functionarissen kennis en expertise hebben over het thema mensenhandel. Voorts moeten verschillende maatregelen worden genomen in het kader van bescherming van slachtoffers, onder meer ten aanzien van medische zorg, verblijfsvergunning en opvang.

In dit kader hebben verschillende uitvoeringsorganisaties een cursus over, onder meer, signalering van mogelijke gevallen van mensenhandel gevolgd. Er zijn dieptespecialisten over het thema mensenhandel en mensensmokkel bij het OM. Er is een OvJ belast met portefeuille mensenhandel en een OvJ met portefeuille mensensmokkel. Ook de leden van het KPC hebben ervaring en kennis met betrekking tot het thema mensenhandel en mensensmokkel. Er is een signaleringskaart waarop al de relevante aspecten die mogelijk betrekking hebben op uitbuiting van personen, zijn opgenomen. Om de signalering te verbeteren is Curaçao, in navolging van CN, voornemens het zogenaamde themaregister te introduceren.

Ook blijkt dat de Toelatingsorganisatie (verder TO) in Curaçao tijdelijke verblijfsvergunningen aan slachtoffers, getuigen en of aangevers van mensenhandel kan verlenen. De kosten verbonden aan de verstrekking van verblijfsvergunningen vormen een knelpunt. Er is een "afsprakenlijst" geaccordeerd in de Raad van Ministers waarop de opvangkosten tussen de verschillende Ministeries worden verdeeld. Hieraan wordt in de praktijk echter onvoldoende invulling gegeven wegens gebrek aan voldoende budget.

Verder blijkt dat stichting Maatschappelijke Zorg en Herstel die het opvangcentrum beheert beveiligingspersoneel in dienst heeft. Het kan voorkomen dat de leden van het KPC ingezet moeten worden om slachtoffers van mensenhandel te beveiligen. Er is echter gebrek aan personele capaciteit bij het KPC en onvoldoende budget middelen om overwerk en een andere verblijfplaats te regelen.

Verder blijkt dat het mogelijk is om slachtoffers van mensenhandel, ter waarborging van hun veiligheid, in een ander land binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk op te vangen.

Conclusie

De Raad concludeert dat ondanks het feit dat het land Curaçao niet bij alle internationale verdragen c.q. protocollen is aangesloten, inspanningen worden gedaan om de aanpak van mensenhandel conform de vastgestelde normen uit te voeren. Het fenomeen is strafbaar gesteld in het WvSr., er zijn richtlijnen en een plan van aanpak opgesteld en er worden prestatie indicatoren opgenomen in de jaarplannen. Verder zijn er autoriteiten, teams en instellingen belast met de preventie, opsporing en vervolging van deze strafbare feiten en met de opvang van slachtoffers. In het kader van de preventie is geïnvesteerd in ontmoedigings- en informatiecampaagnes. Ten aanzien van de bescherming zijn er voorzieningen getroffen zoals het onderbrengen van de slachtoffers in een opvangcentrum en het zorgdragen voor (politiële) beveiliging. Naast genoemde voorzieningen worden andere mogelijkheden onderzocht om de aanpak te verbeteren. Eén daarvan is de mogelijkheid om huisvesting ten behoeve van de slachtoffers te regelen.

De Raad concludeert dat de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel op enige punten voor verbetering vatbaar is. De Raad doet in dit kader een aantal aanbevelingen zoals hieronder geformuleerd.

Aanbevelingen

Algemeen

1. Organiseer dat het informatiecentrum Centrum Curaçao beter in staat wordt gesteld om een informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*
2. 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;
3. Stel op zijn minst budget aan de coördinator en mensensmokkel beschikbaar teneinde:
 - a. de opvang van slachtoffers te verbeteren;
 - b. lesmateriaal te ontwikkelen en opleidingen op het terrein van mensenhandel-mensensmokkel te verzorgen;
 - c. interne en externe voorlichting over mensenhandel en mensensmokkel te verzorgen.
4. Verken mogelijkheden om huisvesting voor slachtoffers van mensenhandel te regelen.
5. Draag zorg voor de implementatie van het twinningsysteem zoals bedoeld in de MoU.
6. Bewerkstellig dat de coördinator onafhankelijk zijn taken kan uitvoeren.
7. Onderzoek samen met de andere landen de mogelijkheden om informatie uit te wisselen tussen de betrokken diensten en organisaties.

Ten aanzien van de coördinator

8. Stel overzichten op waarop de rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel zijn vermeld en stelt deze ter beschikking aan alle organisaties betrokken bij de bestrijding van dit fenomeen;
9. Bewerkstellig dat Slachtofferhulp conform de afspraken in de MoU jaarlijks overleg kan plegen met de bureaus Slachtofferhulp van de andere landen.⁵

⁵ Ten tijde van het onderzoek bestond nog geen Slachtofferhulp Sint Maarten.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: 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. De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2019 opgenomen om in het jaar onderzoek te doen naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

Mensenhandel en mensensmokkel zijn zeer ernstige misdrijven met een grote impact op de slachtoffers en de maatschappij. Mensenhandel vormt een grove inbreuk op de menselijke waardigheid en de lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers en wordt gezien als schending van fundamentele mensenrechten (art. 4 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten en fundamentele vrijheden van de mens. Verder 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. Doelstelling

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 beziën 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 vraag en onderzoeksvragen

1.3.1. Centrale vraag

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?

1.3.2. Onderzoeksvragen

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. Methode van het onderzoek en toetsingskader

1.4.1. Methode

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 respondentenlijst in bijlage 1).

Dit onderzoek is in vijf fasen uitgevoerd:

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

1.4.2. Toetsingskader

In dit onderzoek bestaat het toetsingskader uit de volgende onderdelen:

- normen en inzichten uit (wetenschappelijke) onderzoek;
- verdragen⁶ en wetgeving;
- Memoranda of Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel;
- jurisprudentie, (lokaal) beleid.

⁶ Het land Curaçao is niet aangesloten bij het verdrag van de Raad van Europa en de protocollen tot aanvulling van het verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Het betreft 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. Aangezien de landen in de MoU 2011 en 2015 aangeven dat de landen ernaar moeten streven om de bepalingen van het verdrag van de Verenigde Naties tegen Transnationale Georganiseerde Criminaliteit en de daarbij behorende Protocollen Mensenhandel en Mensensmokkel en het verdrag van de Raad van Europa Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel in de wet- en regelgeving van de landen in te voeren, hanteert de Raad de bepalingen in genoemde verdragen en Protocollen als norm voor dit onderzoek.

1.5. 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 verdrag van de Verenigde Naties 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 samenwerking in dat verband.

De Raad heeft de periode van 2010 tot en met de eerste helft van 2019 onderzocht.

1.6. Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk wordt in het tweede hoofdstuk een algemeen deel, met de geldende normen van bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel voor Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, beschreven. In het derde hoofdstuk worden de bevindingen ten aanzien van het land Curaçao beschreven. Het vierde hoofdstuk bevat de beoordeling van de Raad en in hoofdstuk 5 zijn de conclusie en aanbevelingen opgenomen.

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, en 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 Curaçao zal toetsen.

2.2. Definities en kenmerken van mensenhandel en mensensmokkel

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 verdrag van de Verenigde Naties 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: tenminste 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*, in bijvoorbeeld de bouw of 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.⁷

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:

⁷ 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).

„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. Typisch 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.⁸ 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 deze 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.⁹ 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.¹⁰ 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 smokkelaar terug te betalen. De aard van het misdrijf verandert dan van mensensmokkel in mensenhandel of beide strafbare feiten worden volgtijdelijk gepleegd. 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.¹¹ 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.

2.3. Algemene inzichten over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel

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

⁸ UNODC (2018).

⁹ UNODC (2018).

¹⁰ Baird, T. (2013).

¹¹ 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.

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.¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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 maatregelen tot weigering van toelating of tot uitwijzing.	Gehele Koninkrijk

¹² Zie jaarlijkse 'Trafficking in Persons Report' (TIP Report).

¹³ www.state.gov/3ps-prosecution-protection-and-prevention.

¹⁴ Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid; Comensha; Nationaal Rapporteur Mensenhandel NL.

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.¹⁵ In de internationale regelgeving vormt de 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 en/of Nederland ten behoeve van Caribisch Nederland. Desalniettemin hebben de landen (mede) op grond van deze internationale regelgeving, wetten opgesteld en interregionale afspraken gemaakt¹⁶ 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 de 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'.¹⁷ 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 (verder RST) bestaat uit een (of meer) centrale teams en in elk land een decentraal team. Centraal staat de gezamenlijke aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en rechtsorde schokkende criminaliteit, waaronder internationale mensenhandel. 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

¹⁵ Rantsev v. Cyprus en Rusland, EHRM, 7 januari 2010.

¹⁶ Met 'interregionaal' wordt in dit rapport bedoeld op de (ei)landen binnen het Koninkrijk in het Caribisch gebied: Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

¹⁷ Artikel 8 van de Rijkswet Politie; Artikel 33 Rijkswet Openbare Ministeries.

bepaald.¹⁸

De Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschrijft (onder andere) de *algemene politietaken* en *grensbewaking* als toezichhoudende en opsporingstaken van de Kustwacht.¹⁹ 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."²⁰

- *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. Tot de laatste herziening begin 2019, verwees artikel 1 van het Memorandum of Understanding expliciet naar het verdrag van de Verenigde Naties tegen Mensenhandel en Mensensmokkel en het Raad van Europa Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel. Bij de laatste evaluatie van het Memorandum of Understanding 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.²¹ Het Memorandum of Understanding 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. Het Memorandum of Understanding is door de jaren heen meerdere keren geëvalueerd en gewijzigd. In het Justitieel Vierlandenoverleg van 23 januari 2019 is de laatst herziene versie vastgesteld en ondertekend door de ministers van Justitie van de landen.

Daarnaast is op initiatief van Nederland op 2 juni 2016 een Memorandum of Understanding gesloten

¹⁸ Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk, 23 januari 2019.

¹⁹ Artikel 2 van de Rijkswet Kustwacht.

²⁰ Artikel 1 en artikel 17 van de Onderlinge regeling vreemdelingenketen.

²¹ Nota 'Wijziging MoU mensenhandel en mensensmokkel' ter bespreking in het JVO van januari 2019.

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 rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk te versterken, met name door uitwisseling van informatie en het ter beschikking stellen van fysieke middelen en capaciteit ten behoeve van training en bijstand van technische expertise.²²

- *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, 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 43 fte Koninklijke Marechaussee (verder 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.²³

2.6. Nationale wet- en regelgeving

2.6.1. 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 voor Curaçao (verder WvSr.). Artikel 2:240 van het WvSr. 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 WvSr. Artikel 2:154, stelt het behulpzaam zijn bij het verschaffen van illegale toegang tot, doorreis door dan wel vertrek uit en/of verblijf in Curaçao of een staat die is toegetreten 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 verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad betreft.

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. Criminele

²² Stand van zaken notitie MoU versterking rechtshandhaving t.b.v. het JVO van januari 2019

²³ Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, 24 januari 2019.

uitbuiting en gedwongen bedelarij, worden in de richtlijn 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.²⁴

2.6.2. Overige regelgeving

Verder hanteert de Raad het inrichtingsplan van het Korps Politie Curaçao (verder het KPC), het plan van aanpak Mensenhandel en Mensensmokkel Ministerie van Justitie 2017-2021, het samenwerkingsprotocol tussen de regering van het land Curaçao en het bedrijfsleven ter voorkoming van mensenhandel, het beleidsstuk inzake vergunning tot tijdelijk verblijf ten aanzien van slachtoffer en getuige-aangever Mensenhandel/mensensmokkel van de Toelatingsorganisatie (verder de TO) en de afsprakenlijst Ministerie van Justitie als toetsingskader in dit onderzoek.

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. Met name 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. 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 de 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.

²⁴ OM Richtlijn strafvordering mensensmokkel en mensenhandel.

De Raad vat dit normenkader samen in onderstaande grafische weergave:



3. Onderzoeksresultaten Curaçao

3.1. Inleiding

Voor een effectieve bestrijding van mensenhandel is het imperatief dat de landen aansluiten bij (internationale samenwerkings) overeenkomsten. Hierdoor wordt onder meer de uitwisseling van informatie, expertise en kennis mogelijk. Verdragen en de Staatsregeling van Curaçao waarborgen de mensenrechten. De verdragen verplichten de landen die partij zijn om de verboden handelingen strafbaar te stellen middels hun nationale wetgeving. Verder verplichten verdragen tot beleidsvorming en afspraken tussen de landen over de aanpak. Bij de aanpak is het tevens noodzakelijk om algemene (internationale) inzichten over dit thema in beschouwing te nemen.

In dit hoofdstuk wordt getoetst in welke mate de verdragsnormen en internationale inzichten die voor de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel gelden in wetgeving en beleid (lokaal normenkader) zijn getransformeerd en in welke mate uitvoering hieraan wordt gegeven.

3.2. Organisatie

3.2.1. Criteria

In artikel 9 van de Rijkswet Openbaar Ministeries wordt bepaald dat het Openbaar Ministerie belast is met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Volgens artikel 8, aanhef, eerste lid, onder sub a, van de Rijkswet Politie moeten de politiekorpsen, onder andere, onderzoeken naar onder meer grensoverschrijdende criminaliteit verrichten. Artikel 57a, derde lid, van de Rijkswet Politie bepaalt dat het recherche samenwerkingsteam tot taak heeft zorg te dragen voor het verrichten van de onderzoeken van onder meer grensoverschrijdende criminaliteit. Onder grensoverschrijdende criminaliteit moet volgens artikel 33, tweede lid, van de Rijkswet openbare Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, onder andere, het thema mensenhandel worden begrepen.

Volgens het Memorandum of Understanding uit 2011 moeten de landen uiterlijk eind 2011 een informatiepunt bij de meest geëigende politiedienst instellen.

Artikel 5, eerste lid, van het verdrag Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel bepaalt dat elke verdragspartij maatregelen moet nemen om nationale coördinatie in te stellen of te versterken tussen de verschillende instanties die verantwoordelijk zijn voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel.

In het algemeen deel van het Memorandum of Understanding uit 2011 is afgesproken dat elk land een landelijke Coördinator moet benoemen. In de bijlage van het Memorandum of Understanding worden de taken van de landelijke Coördinator als volgt beschreven:

- Bewaken van de voortgang van het Memorandum of Understanding;
- Zorgdragen voor de interne en externe voorlichting over mensenhandel en mensensmokkel;
- Fungeren als intern en extern aanspreekpunt voor mensenhandel en mensensmokkel;
- Onderhouden van de contacten met de Minister, PG en hoofden van dienst;
- Schrijven van (voortgangs)rapportages voor het Justitieel Vierlandenoverleg;
- (Laten) schrijven van projectvoorstellen en bestuurlijke rapportages;
- Zorgdragen voor de benodigde financiële middelen op de begroting van het land;

- Opstellen van plannen van aanpak;
- Voorzitten van het multidisciplinaire overleg c.q. de Taskforce mensenhandel-mensensmokkel;
- Voorzitten van de beoordelingscommissie mensensmokkel-mensensmokkel;
- Zorgdragen voor lesmateriaal en opleidingen op het terrein van mensenhandel-mensensmokkel;
- Zorgdragen voor adequate opvang voor slachtoffers van mensenhandel;
- Zorgdragen voor adequate regelgeving op het terrein van mensenhandel-mensensmokkel;
- Vertegenwoordiging van het land (inter)nationaal op het terrein van mensenhandel-mensensmokkel;
- Deelnemen aan relevante overleggen, symposia en congressen over mensenhandel-mensensmokkel.

Artikel 29 van het verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel bepaalt dat de personen of organen belast met de coördinatie hun taken onafhankelijk, doeltreffend en ongehinderd moeten kunnen uitoefenen.

Voorts behelst het verdrag van de Raad van Europa de verplichting om niet-gouvernementele organisaties, andere relevante organisaties en andere onderdelen van het maatschappelijk middenveld die zich inzetten voor het voorkomen van mensenhandel en voor hulp aan of bescherming van slachtoffers, in te zetten.

Verder behelst artikel 28 van het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad de verplichting om trends in de georganiseerde misdaad, de omstandigheden waaronder de georganiseerde misdaad opereert alsmede de betrokken beroepsgroepen en technologieën te analyseren.

De MoU bepalen dat van tenminste één onderzoek een bestuurlijke rapportage moet worden opgesteld die kan dienen als basis voor een verdere bestuurlijke aanpak.

Voorts bepalen de MoU dat de landen een overzicht van de rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel moeten maken om deze aan zowel slachtoffers als de betrokken diensten en organisaties ter beschikking te stellen.²⁵

3.2.2. Bevinding

Voor de strafrechtelijke handhaving van mensenhandel en mensensmokkel is bij het OM een OvJ aangewezen als diepte specialist specifiek belast met de portefeuille mensenhandel. Tevens is er een andere OvJ met de portefeuille mensensmokkel belast.

Het thema mensenhandel en mensensmokkel is conform het inrichtingsplan van het KPC binnen de Divisie Georganiseerde Criminaliteit (verder DGC) geborgd. De Unit Zwacri onder de DGC is belast met dergelijke onderzoeken.

Er zijn drie teams binnen de zwacri unit. Verder is er een unithoofd en drie teamleiders. Team 3 van de zwacri unit is een multidisciplinair team dat uit leden van het KPC, de Douane, de Kustwacht, de KMar en het RST bestaat. In principe worden de onderzoeken van mensenhandel en mensensmokkel door team 3

²⁵ Volgens het Memorandum of Understanding uit 2011 kan de Nederlandse B-9 regeling als uitgangspunt worden gebruikt om de rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel op te stellen.

uitgevoerd. In het geval dit team verhinderd is, kan een onderzoek van mensenhandel en mensensmokkel door team 2 worden gedraaid. Naast de onderzoeken van mensenhandel en mensensmokkel zijn team 2 en 3 ook belast met rechtshulpverzoeken en de onderzoeken van vuurwapen- en drugshandel. Het is mogelijk dat deze teams met andere onderzoeken bezig zijn op het moment dat een mensenhandelzaak onderzocht moet worden. In een dergelijk geval wordt bezien welk van de genoemde teams de meeste capaciteit beschikbaar heeft om het onderzoek op te pakken. In de praktijk wordt getracht om onderzoeken in te plannen om zoveel mogelijk te voorkomen dat de beschikbare capaciteit onder druk komt te staan.

Het KPC heeft een team Infodesk. Dit team is hoofdzakelijk belast met het verstrekken van tactische informatie, onder meer, ten aanzien van het thema mensenhandel. Een lid van het team maakt deel uit van een Informatieknooppunt onder de naam Informatiecentrum Curaçao waarin verschillende uitvoeringsorganisaties zijn vertegenwoordigd. Alle informatie die het team Infodesk verzamelt en veredelt wordt aan het zwacriteam, dat belast is met onderzoek naar mensenhandel, verstrekt. Een lid van het team Infodesk is altijd aanwezig bij briefing sessies van de zwacriteams. Naast de verstrekking door de Infodesk kunnen het team Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van het KPC en het team Criminele inlichtingen (TCI) van het RST informatie verstrekken aan de zwacriteams van het KPC.

Bij besluit van de minister van Justitie is er een coördinator voor Curaçao benoemd. Volgens de coördinator is hij hoofdzakelijk verantwoordelijk voor een integrale aanpak van dit thema. Het is voornamelijk van belang om alle stakeholders samen te brengen. De coördinator kan vanwege gebrek aan voldoende budget niet in voldoende mate zorgdragen voor adequate opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Een ander knelpunt is het feit dat de coördinator ambtenaar is. Dit houdt in dat de taken als coördinator naast de reguliere taken moeten worden uitgevoerd en dat de coördinator niet zelfstandig kan optreden.

Er is een Stichting Slachtofferhulp Curaçao (verder Slachtofferhulp) die slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel opvangt. Aan de stichting wordt door het Ministerie van Justitie een budget toegekend. Volgens de respondent van deze organisatie is het toegekende budget onvoldoende. Deze respondent stelt dat Slachtofferhulp bij de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel de volgende taken uitvoert:

- fungeren als contactpersoon tussen de slachtoffers en hun familieleden;
- het transporteren van slachtoffers;
- het regelen van psychosociale zorg en begeleiding;
- het vastleggen van de materiële en immateriële voor de slachtoffers;
- het verrichten van andere werkzaamheden zoals het afhalen van boodschappen.

Slachtofferhulp moet één directeur en twee medewerkers hebben. Deze functionarissen moeten sociale werkers zijn. Ten tijde van het onderzoek werd de functie van de directeur door één van de sociale werkers waargenomen. Verder blijkt dat bij de organisatie ongeveer 15 vrijwilligers werkzaam zijn. Buiten kantooruren is een persoon met piketdienst belast. Ook heeft Slachtofferhulp contact met 22 NGO'S die voor de rechten van kinderen en vrouwen opkomen. Voorts wordt van de expertise van SKUCHAMI gebruik gemaakt om psychosociale zorg en begeleiding te geven aan de slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel.

Ondanks het vereiste om een onderzoek in te stellen ten einde een beeld te verkrijgen over criminaliteit, onder meer ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel, stelden respondenten van het OM dat er weinig informatie beschikbaar was om de aard en omvang van mensenhandel vast te stellen. Het was de bedoeling om een Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) op te stellen om de aard en omvang van de

problematiek “Mensenhandel” in kaart te brengen. Dit voornemen werd echter wegens gebrek aan voldoende budget niet uitgekristalliseerd. In plaats daarvan is de University of Curaçao (verder UoC) verzocht om een onderzoek naar de aard en de omvang van de lokale mensenhandel uit te voeren. De opdracht is door SOAW gegeven en wordt in samenwerking met het OM uitgevoerd. Ten tijde van het onderzoek was reeds een conceptrapport door UoC opgesteld. Respondenten meenden dat mensenhandel groter is dan eerder gedacht. Het fenomeen komt niet alleen bij de zogenaamde “trago meisjes” voor maar manifesteert zich ook op andere gebieden. In de praktijk is het volgens de respondenten moeilijk om binnen bepaalde groepen onderzoek te verrichten wegens het feit dat deze groepen gesloten gemeenschappen zijn die niet gauw een verklaring afleggen tegen een landgenoot.

In opdracht van het OM stelt de recherche specialist, na afloop van een onderzoek, bestuurlijke rapportages op. Bijvoorbeeld uit het jaarverslag 2010 van het OM blijkt dat in de mensenhandelzaak “Rode Leeuw” een bestuurlijke rapportage werd opgemaakt. In een bestuurlijke rapportage komen verschillende aspecten op het terrein van de bestrijding van mensenhandel aan de orde. Gekeken wordt naar regelgeving, beleid en processen. Een voorbeeld betreft regelgeving met betrekking tot de verstrekking van tijdelijke verblijfsvergunningen en werkvergunningen aan slachtoffers en de intrekking van exploitatievergunningen van uitbaters (vergunninghouders) van dansclubs. Volgens een respondent wordt in de rapportage in zich voordoende gevallen ook gemotiveerd aangegeven dat de vergunninghouder in strijd met zijn vergunning heeft gehandeld en wordt geadviseerd om de vergunning in te trekken en de zaak te sluiten.

Ten tijde van het onderzoek was er geen documentenoverzicht van de rechten en plichten van slachtoffers. De coördinator stelt dat deze rechten in verschillende talen moeten worden vertaald. De vertaling heeft vanwege het kostenaspect nog steeds niet plaatsgevonden, aldus de coördinator. Volgens een respondent van de DGC worden de slachtoffers door de leden van de DGC slechts in kennis gesteld over enkele huishoudelijke regels.

Volgens respondenten is er gebrek aan materiële middelen bij het KPC. Er is bijvoorbeeld geen bus beschikbaar voor het geval een groep slachtoffers moet worden getransporteerd, aldus een respondent. Voorts is er volgens een respondent geen adequate wachtruimte voor de slachtoffers in het geval een aantal slachtoffers tegelijkertijd verhoord moet worden. Een ander knelpunt is de beschikbaarheid van toners om onderzoeks dossiers af te drukken.

Slachtoffers van mensenhandel worden in een opvangcentrum ondergebracht. Het opvangcentrum wordt beheerd door de stichting Maatschappelijke Zorg en Herstel met het doel om onderdak en bescherming te geven aan slachtoffers van relationeel geweld. Slachtofferhulp heeft een overeenkomst met genoemde stichting gesloten om ook slachtoffers van mensenhandel in dat opvangcentrum onder te brengen. De kosten worden door Slachtofferhulp vergoed. Bij het opvangcentrum is er opvangcapaciteit voor 8 personen. Dit houdt in dat slechts in het geval capaciteit beschikbaar is, een slachtoffer van mensenhandel bij het opvangcentrum kan worden ondergebracht. Wanneer dit niet mogelijk is, worden de slachtoffers elders ondergebracht. Ook bleek ten tijde van het onderzoek dat in samenwerking met het SOAW werd onderzocht of panden aan Slachtofferhulp ter beschikking konden worden gesteld om slachtoffers van mensenhandel onder te brengen.

Er is een telefoonlijn waar gevallen van uitbuiting c.q. mensenhandel kunnen worden gemeld. Deze telefoonlijn is niet kosteloos en wordt door Slachtofferhulp beheerd. Ten tijde van het onderzoek werd via het SOAW onderzocht of ten behoeve van de meldingen van uitbuiting c.q. mensenhandel 3 telefoonlijnen gratis beschikbaar konden worden gesteld. Er waren ten tijde van het onderzoek geen andere vormen om gevallen van uitbuiting c.q. mensenhandel te melden bij de Slachtofferhulp.

Alle respondenten stellen dat er onvoldoende budget beschikbaar is om mensenhandel en mensensmokkel effectief aan te pakken. Volgens de coördinator mensenhandel en mensensmokkel is er geen specifiek budget voor dit thema. Er moet telkens een beroep worden gedaan op de begroting van de beleidsafdeling van het Ministerie als projecten moeten worden uitgevoerd. Daarnaast duurt de betaling erg lang vanwege de ambtelijke bureaucratie. Volgens respondenten is voldoende budget essentieel om optimale opvang aan de slachtoffers te kunnen bieden. Sommige respondenten menen zelfs dat het instellen van een onderzoek weinig zin heeft indien er onvoldoende budget beschikbaar is. De Raad van Ministers is in februari 2019 akkoord gegaan met een verdeelsleutel. De kosten voor slaapfaciliteiten, douchen en medische behandeling, vallen nu onder de verantwoordelijkheid van het SOAW. Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de kosten in verband met het verschaffen van eten en tijdelijke verblijfsvergunning.

3.3. Prosecution

3.3.1. Criteria

In hoofdstuk IV van het verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, namelijk artikel 18 tot en met 26, worden de verplichtingen ten aanzien van het materieel strafrecht vermeld. Volgens artikel 18 moeten de landen die partij zijn bij het verdrag de handelingen die opzettelijk zijn gepleegd strafbaar stellen. Artikel 19 vermeldt dat uitbuiting van personen in de wetenschap dat die persoon slachtoffer is van mensenhandel, strafbaar is. Verder moet volgens dit verdrag het vervalsen van een reis- of identiteitsdocument (artikel 20), medeplichtigheid, uitlokking en poging (artikel 21) met opzet op mensenhandel, strafbaar worden gesteld. De landen moeten tevens waarborgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld (artikel 22). Naast de oplegging van vrijheidsontnemende sancties moet ook in de wet de bevoegdheid tot inbeslagname en het ontnemen van het financiële voordeel worden opgenomen (artikel 23, derde lid). Ook zijn de staten verplicht om de tijdelijke of permanente sluiting van een inrichting die gebruikt is voor mensenhandel mogelijk te maken (artikel 23, vierde lid).

Ook artikel 5, eerste lid, van het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad stelt dat elke partij de noodzakelijke wettelijke en andere maatregelen moet nemen om de handelingen genoemd in het artikel strafbaar te stellen. Het verdrag stelt, onder meer, dat de landen wetgevende en andere maatregelen moeten nemen om het witwassen van de opbrengsten van misdaad strafbaar te stellen (artikel 6).

Het protocol ter aanvulling van het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel vermeldt in artikel 3 dat onder mensenhandel, onder meer, moet worden verstaan: 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.²⁶ Sub b van dit artikel bepaalt dat de instemming van een slachtoffer van mensenhandel met de beoogde uitbuiting irrelevant is indien een aantal in het artikel genoemde middelen zijn gebruikt.

²⁶Protocol tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

Verder vermeldt artikel 3 van het protocol ter aanvulling van het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, dat onder smokkelen van migranten onder meer moet worden verstaan het bewerkstelligen, teneinde direct of indirect een financieel of ander voordeel te verkrijgen, van de illegale binnenkomst van een persoon terwijl die persoon geen onderdaan of ingezetene is van het betrokken land.

Volgens artikel 1 van het verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen moet onder andere een ieder, die ter voldoening van eens anders lusten eene meerderjarige vrouw of meisje, zelfs met haar goedvinden, met het oog op het plegen van ontucht in een ander land heeft aangeworven, medegenomen of ontvoerd, gestraft worden. Voorts moet volgens het artikel handelingen die in verschillende landen gepleegd zijn, strafbaar worden gesteld.

Volgens de MoU 2011 en 2015 moeten de landen ernaar streven om de bepalingen van het verdrag van de Verenigde Naties tegen Transnationale Georganiseerde Criminaliteit en de daarbij behorende Protocollen Mensenhandel en Mensensmokkel en het Raad van Europa Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel in de wet- en regelgeving van de landen in te voeren.

Voorts wordt in de MoU bepaald dat het Openbaar Ministerie prioriteit moet geven aan de vervolging van zaken van mensenhandel en mensensmokkel. Daarbij moet aandacht worden besteed aan financieel rechercheren en het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel. In het driehoeksoverleg is afgesproken dat met de beschikbare capaciteit twee tot vier onderzoeken van mensenhandel op jaarbasis moeten worden uitgevoerd. Twee van deze onderzoeken moeten in ieder geval (middel)grote onderzoeken zijn.

3.3.2. Bevinding

Volgens de lijst "Verdragsgegevens" van de Directie Buitenlandse Betrekkingen is het land Curaçao aangesloten bij het EVRM en het Internationaal Verdrag tot bescherming van de burgerlijke en Politieke rechten van de mens (verder IVBPR). Vanwege de monistische werking van verdragen die een ieder verbindende bepaling bevatten kunnen burgers rechtstreeks een beroep doen op de bepalingen van het EVRM en het IVBPR. Tevens blijkt dat Curaçao aangesloten is bij het verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen en het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Echter is Curaçao niet bij de protocollen tot aanvulling van het verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad aangesloten. Het betreft de protocollen inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel en het protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht. Verder blijkt dat Curaçao ook niet aangesloten is bij verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

Alhoewel Curaçao niet bij de protocollen van het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad is aangesloten, stelt de memorie van toelichting van het WvSr dat de Protocollen van Mensenhandel en Mensensmokkel bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, in het WvSr. zijn gecodificeerd. Mensenhandel is strafbaar gesteld in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid' van WvSr. Artikel 2:239 van WvSr. eerste lid, onder sub a tot en met i, stelt een aantal handelingen strafbaar als mensenhandel. Bijvoorbeeld hij die, onder meer, een andere door middel van bijvoorbeeld dwang, geweld of een andere feitelijkheid werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt met het oogmerk van uitbuiting van die ander

of de verwijdering van diens organen is strafbaar wegens mensenhandel. Een ander voorbeeld is hij die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling is ook strafbaar. Ook is strafbaar hij die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Artikel 2:240 WvSr. stelt dat het bewust gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel strafbaar.

Verder is de strafbaarstelling van mensensmokkel opgenomen in de titel 'Misdrijven tegen het openbaar gezag' van het WvSr. Artikel 2:154 van het WvSr. stelt strafbaar het behulpzaam zijn bij het verschaffen van illegale toegang tot, doorreis door dan wel vertrek uit en/of verblijf in Curaçao.

De regelingen met betrekking tot misdrijven tegen de zeden zijn in Titel XIII van het WvSr. opgenomen. Artikel 2:200 stelt dat hij die ontuchtige handelingen, die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam, pleegt met iemand die de leeftijd van twaalf jaren maar nog niet die van zestien jaren heeft bereikt, strafbaar is.

Een aantal respondenten van het OM zijn van mening dat de wetgeving voldoende is om de vormen van mensenhandel en mensensmokkel te bestraffen. Wel geven enkele respondenten aan dat wegens de kleinschaligheid de inzet van infiltrant bijna onmogelijk is..

Een respondent 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. Daarnaast ontbreekt het in de landen aan digitale opsporingsbevoegdheden, terwijl in Europees Nederland de wet Computercriminaliteit III reeds in werking is getreden. 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.

De doelstelling van het OM om twee tot vier onderzoeken van mensenhandel op jaarbasis uit te voeren, waarbij twee van deze onderzoeken in ieder geval (middel)grote onderzoeken moeten zijn, is niet jaarlijks gehaald. Volgens de organisatie is dit te wijten aan gebrek aan voldoende personeel en rechtspositionele knelpunten bij het KPC.

Volgens het OM is er in 2018 de doelstelling om twee grote onderzoeken te verrichten gehaald. Er werd namelijk een onderzoek onder de naam Freedom en één onder de naam Venus verricht. Een van deze onderzoeken betrof een haalonderzoek en het andere was een brengonderzoek. Het is niet al de jaren gelukt om de voorgestelde actiepunten conform de jaarplannen te realiseren, aldus het OM. Volgens het OM is de oprichting van een (speciaal) opsporingsteam essentieel voor de realisatie van onderzoeken van mensenhandel en mensensmokkel. Er is een multidisciplinair opsporingsteam binnen de DGC van het KPC dat belast is met het onderzoeken van mensenhandel. Echter blijft de beschikbaarheid aan voldoende personele capaciteit een uitdaging doordat het team ook belast is met andere onderzoeksthema's zoals drugsbestrijding (postpakket) en rechtshulpverzoeken, aldus het OM.

3.4. Prevention

3.4.1. Criteria

In het kader van preventie moet ingevolge het verdrag van de Raad van Europa, het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, het protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel en de MoU een aantal voorzieningen getroffen worden om mensenhandel en uitbuiting te voorkomen en ontmoedigen. Deze voorzieningen hebben hoofdzakelijk betrekking op de volgende aspecten:

- het verrichten van onderzoek ter verzameling van informatie;
- het houden van voorlichtingscampagnes;
- het organiseren van programma's en het nemen van maatregelen;
- het opstellen van beleid en wetgeving;
- de uitvoering van controles.

Onderzoek

Artikel 5, tweede lid, van het verdrag van de Raad van Europa bepaalt dat in het kader van preventie onderzoek moet worden gedaan en informatie moet worden verzameld. Artikel 6, onder sub a, van dit verdrag schrijft eveneens voor dat onderzoek moet worden gedaan naar de beste praktijken, methoden en strategieën.

Voorlichtingscampagnes

Ingevolge artikel 5, tweede lid en artikel 6 van het verdrag van de Raad van Europa moeten bewustmakings- en voorlichtingscampagnes worden georganiseerd. Ingevolge artikel 9 van het protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder van vrouwenhandel en kinderhandel en de MoU moeten ook bewustmakings- en voorlichtingscampagnes worden georganiseerd.

Programma's

Volgens artikel 31 van het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad moeten de landen in het kader van voorkoming van grensoverschrijdende misdaad zich inspannen om, onder andere, nationale projecten te ontwikkelen. Er moeten, onder andere, doeltreffende programma's worden opgesteld en sociale en economische initiatieven en trainingsprogramma's worden aangeboden voor kwetsbare personen. Artikel 6 van het verdrag van de Raad van Europa bepaalt dat soortgelijke programma's van educatieve, maatschappelijke of culturele aard of andere maatregelen moeten worden genomen om alle vormen die uitbuiting van mensen en mensenhandel stimuleert, te ontmoedigen. Voorts wordt in sub d van dit artikel bepaald dat preventieve maatregelen moeten worden genomen zoals educatieve programma's voor schoolgaande jongens en meisjes.

Beleid

Ingevolge artikel 5, vierde lid, van het verdrag van de Raad van Europa moeten ook passende maatregelen worden genomen om migratie op rechtmatige wijze te laten plaatsvinden. Artikel 6 van het verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel en artikel 9 van het protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en

kinderhandel, vermelden dat de verdragspartijen onder andere administratieve maatregelen moeten nemen, beleidslijnen moeten opstellen of andere maatregelen moeten treffen om mensenhandel te voorkomen.

Controle

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel en artikel 11, eerste lid, van het protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, moeten de landen in het kader van, onder andere, voorkoming van mensensmokkel, de grenscontrole aanscherpen. Voorts moeten de landen controleren of commerciële vervoerders aan hun verplichting voldoen om te verifiëren of alle passagiers in het bezit zijn van de voor de toegang tot de ontvangende staat benodigde reisdocumenten.

Verder schrijven de MoU voor dat het OM bevordert dat ten minste vier keer per jaar gerichte controles plaatsvinden op signalen van mensenhandel en mensensmokkel in de kwetsbare sectoren: prostitutie, dienstverlening, bouw, supermarkten en horeca.

3.4.2. Bevinding

Onderzoek

Zoals reeds in dit rapport vermeld was ten tijde van het onderzoek van de Raad UoC bezig met het opstellen van een rapport ten behoeve van de overheid om de aspecten van mensenhandel en mensensmokkel in kaart te brengen. Het onderzoeksrapport omvat de lokale situatie in brede zin, dus niet alleen de Venezolaanse problematiek maar ook het (mogelijke) bestaan van, loverboys en Sugar Daddies en Moms en het misbruik van minderjarige kinderen in het gezin.

Voorlichtingscampagnes

Uit eerder onderzoek van de Raad is reeds vastgesteld dat het land Curaçao voorlichtings- en ontmoedigingscampagnes omtrent mensenhandel en mensensmokkel heeft gevoerd. Het betrof namelijk de campagne “Trago no, smak amargo” gericht aan de lokale mensen en de campagne “Un sueño traicionero” om potentiële slachtoffers te informeren en te ontmoedigen.²⁷ Tevens is op de internet (Facebook) informatie geplaatst ten behoeve van potentiële buitenlandse slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel. Volgens de coördinator mensenhandel en mensensmokkel zal het Ministerie binnenkort een nieuwe preventiecampagne voeren.

Er zijn echter geen sociale en economische initiatieven en trainingsprogramma's opgesteld voor kwetsbare personen en evenmin educatieve programma's voor schoolkinderen of maatschappelijke of culturele programma's.

Beleid

Bij landsbesluit van 31 oktober 2013 (no. 2013/058440) is een werkgroep mensenhandel en mensensmokkel ingesteld. Deze werkgroep is belast met het ontwikkelen van beleid op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. Het Ministerie van justitie heeft een strategisch beleidsdocument

²⁷ Rapport Raad voor de rechtshandhaving “Aanpak illegale migratie van Venezolanen” uit 2017.

2016-2020 opgesteld waarin de preventie en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel als één van de strategische doelstellingen is opgenomen. Het mobiliseren en het betrekken van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties waarbij nadruk wordt gelegd op de integrale wijkaanpak, worden als strategie voor de aanpak genoemd. Het Ministerie van justitie heeft ook het beleidsstuk "Plan van Aanpak" opgesteld dat voorziet in een betere afstemming tussen de diensten en Ministeries en in kwalitatief informatie toestroom.²⁸ Ter uitvoering van het plan van aanpak is er in mei 2015 een draaiboek mensenhandel opgesteld. Het draaiboek bevat de stappen die gevolgd moeten worden in het geval een incident van mensenhandel zich voordoet en welke organisatie voor elke stap verantwoordelijk is. Het draaiboek is echter aan revisie toe, aldus de coördinator. Er is reeds een concept hiervan opgesteld. Verder blijkt dat de Raad van Ministers heeft besloten om in te stemmen met een afsprakenlijst omtrent de verantwoordelijkheden van vier Ministeries bij de opvang van slachtoffers van mensenhandel.²⁹

Naast de hierboven genoemde documenten heeft het OM een richtlijn "Strafvordering mensenhandel en mensensmokkel" opgesteld die per 1 mei 2019 in werking is getreden.³⁰ Deze richtlijn bevat de uitgangspunten voor de strafeisen en de handelingen die strafverzwarende omstandigheden inhouden.

Controle

Om de grenscontrole aan te scherpen hebben, onder meer, de grensbewakers van het KPC, training gevolgd in de signalering van mogelijke gevallen van mensensmokkel. De Raad heeft bij het onderzoek Review Grenscontrole in Curaçao, ter aanscherping van de tweede- en derdelijns grenscontrole, aanbevolen om grensbewaking te versterken namelijk door de leden van de KMar in te zetten en te belasten met de tweede en de derde lijn grenscontrole.³¹ Bij dat onderzoek bleek dat de leden van de KMar over specialistische kennis beschikken omtrent bijvoorbeeld de controle van valse documenten en daarnaast ook over de nodige apparatuur beschikken. De KMar werd in het kader van grenscontrole niet meer ingezet, doordat het protocol was verlopen. Ten tijde van het onderzoek was er een nieuw ondertekend Protocol dat ingaande januari 2020 zou worden uitgevoerd. Uit het onderzoek Review Grenscontrole in Curaçao bleek tevens dat het land Curaçao voornemens was om het zogenaamde Advance Passenger Information System (APIS) te introduceren ten einde vóór de aankomst van een vreemdeling relevante informatie te verkrijgen.

Ondanks de vermelding daarvan in de MoU, blijkt dat er weinig multidisciplinaire controles zijn uitgevoerd door het OM en de politie met als doel om signalen van mensenhandel te detecteren. Het jaarverslag 2011 van het OM vermeldt dat in de tweede helft van dat jaar meerdere (multidisciplinaire) acties hebben plaatsgevonden in het kader van de illegale immigratie en mensenhandel. Daarna, namelijk vanaf 2012 tot en met 2017, blijkt uit de jaarverslagen dat er geen multidisciplinaire acties zijn verricht. Zoals reeds hierboven aangegeven heeft volgens het OM de beperkte capaciteit een rol hierin gespeeld. Wel blijkt uit het onderzoek dat er een team is dat bestuursrechtelijke controles uitvoert. Dit team betreft een multidisciplinair team dat uit leden van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (verder MEO), de Stichting Belasting Accountants Bureau, het KPC, de Sociale Verzekeringsbank, het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (verder GMN), het OM en het SOAW bestaat. Sinds 2015 is met dit team afgesproken dat tijdens de controles van dit team op de signalen van mensenhandel wordt gelet. Om deze taak optimaal uit te voeren hebben de leden van dit team een training gevolgd gericht op het detecteren van signalen van mensenhandel. In het geval dergelijke signalen worden geconstateerd, wordt dit gemeld aan de politie die vervolgens, als daartoe aanleiding is, een onderzoek opstart. Justitie

²⁸ Plan van aanpak Mensenhandel en Mensensmokkel Ministerie van Justitie 2017/2021.

²⁹ Afsprakenlijst Ministerie van Justitie, d.d. 27 februari 2019, zaaknummer 2018/050333

³⁰ Richtlijn strafvordering mensenhandel en mensensmokkel, registratienummer 2019.0001.

³¹ Rapport Raad voor de rechtshandhaving "Review onderzoek Grenscontrole in Curaçao, uit 2018.

gebruikt sindsdien ook de informatie die het MEO tijdens de controles verzamelt om mogelijke onderzoeken van mensenhandel te verrichten.

3.5. Partnership

3.5.1. Criteria

Volgens de MoU uit 2011 en 2015 moeten de bureaus voor Slachtofferhulp in de landen jaarlijks overleg voeren. Ook moet volgens genoemde MoU de experts in de landen tenminste tweejaarlijks, onder regie van het Openbaar Ministerie van de landen, bijeenkomen voor een bespreking van afgeronde onderzoeken. Het doel hiervan is de uitwisseling van ervaringen, algemene inzichten en best practices. Bij deze bijeenkomsten moeten de landen tevens ingaan op aspecten van samenwerking en uitwisseling van informatie.

Daarnaast vermeldt het MoU uit 2011 dat de coördinatoren minimaal twee keer per jaar bijeen moeten komen om onder andere de samenwerking tussen de landen en de prioriteiten van de landen te bespreken, te evalueren en eventueel aanbevelingen te doen tot aanpassing van de samenwerkingsvorm. Ingevolge het MoU uit 2015 zouden de coördinatoren tenminste twee per jaar met elkaar moeten overleggen.

Het Memorandum of Understanding uit 2011 stelt dat de landen een analyse moeten maken van de mogelijkheden om informatie uit te wisselen. Ook moeten de landen eventuele knelpunten met betrekking tot informatieverstrekking inventariseren. Onder regie van de verantwoordelijke ministers moesten de diensten en organisaties, uiterlijk in 2012, uitwisselingsprocedures opstellen teneinde relevante informatie tijdig en op zorgvuldige wijze in en tussen de landen te delen.

Voorts wordt in het Memorandum of Understanding uit 2011 bepaald dat de experts van de informatiepunten in de landen ervaringen en trends met elkaar uitwisselen en voor zoveel mogelijk met elkaar moeten samenwerken. Hiervoor moest een contactenlijst worden opgesteld. Volgens de MoU moeten de landen 'best practices' op het gebied van het voorkomen van uitbuiting van personen uitwisselen.

Verder zijn de landen in het Memorandum of Understanding uit 2011 overeengekomen dat met een twinningsysteem zal worden gewerkt om kennis en ervaring te delen. Door tussenkomst van de betreffende Procureur Generaal en de landelijke coördinatoren zouden volgens het Memorandum of Understanding uit 2011, uiterlijk voor september 2011, voor vijf onderwerpen, afzonderlijke twinningspartners worden aangewezen. Deze onderwerpen zijn opsporing, vervolging, immigratie, opvang en voorlichting. Tevens zou een twinning-contactenlijst moeten worden opgesteld.

Voorts wordt in artikel 35 van het verdrag van de Raad van Europa in het kader van samenwerking gesteld dat de nationale autoriteiten en overheidsfunctionarissen samen moeten werken met niet-gouvernementele organisaties, andere relevante organisaties en onderdelen van het maatschappelijk middenveld om strategische partnerschappen in te stellen.

3.5.2. Bevinding

De bureaus Slachtofferhulp van Curaçao en CN plegen geen overleg.³² Evenmin wordt voldaan aan de eis dat experts in de landen tenminste tweejaarlijks eenmaal bij elkaar moeten komen om afgeronde

³² In Sint Maarten is er geen bureau Slachtofferhulp opgericht.

onderzoeken te bespreken. Bovendien waren de coördinatoren in 2011 niet twee keer per jaar bijeen gekomen. Volgens de coördinator is dit te wijten aan het gebrek aan voldoende budget. Ten tijde van het onderzoek overlegden de coördinatoren via videoconferentie. De videoconferentie contacten worden met regelmaat, als dat nodig is één keer per maand, gehouden. Voorts wordt via e-mail informatie uitgewisseld. Uit het onderzoek blijkt niet dat er een analyse is gemaakt met betrekking tot de mogelijkheden om informatie uit te wisselen tussen de landen noch dat een document met uitwisselingsprocedures is opgesteld teneinde relevante informatie tijdig en op zorgvuldige wijze in en tussen de landen te delen. Volgens de coördinator wordt informatie via genoemde structuren met de andere coördinatoren gedeeld.

Er zijn twiningspartners aangewezen en een contactenlijst opgesteld. Op de contactenlijst zijn de gegevens van de verantwoordelijke personen opgenomen ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- coördinatie, namelijk landelijk en ten aanzien van Europees deel van het Koninkrijk;
- opsporing;
- vervolging en strafrechtelijke handhaving;
- immigratie;
- opvang;
- voorlichting;
- informatie-uitwisseling;
- bestuurlijke handhaving.

Volgens de coördinator mensenhandel wordt ondanks deze structuur (aangewezen contactpersonen en opgestelde contactenlijst), weinig informatie en ervaring uitgewisseld. De coördinator baseert zijn uitspraak op, onder andere, het feit dat er weinig of geen terugkoppeling is door de twiningspartners.

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. 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.

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. Tussen de OM parketten van Sint Maarten, Curaçao en Caribisch Nederland verloopt de operationele samenwerking vrij soepel, aldus geïnterviewden.³³

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

³³Zie ook het rapport 'Samenwerking parketten' (RvdR, 2018).

Kustwacht staat of valt met de beschikbare informatie, gelet op de grote, open grens die de wateren rondom de eilanden vormen. 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 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 Gegevensbescherming, 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, strenge eisen gesteld. 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.

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.

Respondenten geven aan dat de operationele samenwerking tussen de landen belemmerd wordt door de beperkte capaciteit en het gebrek aan financiële 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.³⁴ In september 2018 is 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 landelijke 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 overleg gehad (via videoconferencing).. De landelijke coördinatoren geven aan dat zij emailcontact met elkaar hebben. Zij bespreken daarin actuele ontwikkelingen, de inhoud van het MoU en de voortgang van de actiepunten uit de evaluatie. Het idee leeft onder de landelijke coördinatoren om gezamenlijk een voorlichtingsprogramma en een bewustwordingscampagne in de landen op te zetten. Uit het onderzoek blijkt dat de landelijke coördinatoren van Sint Maarten en Curaçao onvoldoende ruimte (budget of tijd) hebben om mensen van verschillende organisaties te verbinden, plannen te schrijven en initiatieven te trekken.

Verder blijkt dat de regering van het land Curaçao op 28 november 2014, ter voorkoming van mensenhandel, een samenwerkingsprotocol heeft getekend met het bedrijfsleven in Curaçao. Het

³⁴Defensie en Kustwacht hebben inmiddels mobiele walradars operationeel op de bovenwindse eilanden, in aanloop naar permanente capaciteit vanaf 2021

samenwerkingsprotocol is gesloten om structuren te creëren, onder meer, om het risico op arbeidsuitbuiting en/of mensenhandel zoveel mogelijk te beperken. Volgens het protocol zijn de betrokken bedrijven onder meer verplicht om voldoende garanties ten aanzien van de mentale- en fysieke integriteit en veiligheid van de werknemer te bieden en om menswaardige woon- en leefcondities van de arbeidskracht te waarborgen.

3.6. Protection

3.6.1. Criteria

Hoofdstuk III (artikel 10 tot en met 17) van het verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel bevat maatregelen om de rechten van slachtoffers te beschermen en te bevorderen.

Artikel 10, eerste lid, van dit verdrag vermeldt dat de bevoegde autoriteiten van de partij landen over personen moeten beschikken die opgeleid en gekwalificeerd zijn op het gebied van het voorkomen en het bestrijden van mensenhandel. Tevens moet volgens dit artikel expertise aanwezig zijn ten aanzien van het identificeren van mensenhandel en het bieden van hulp aan slachtoffers van mensenhandel.

Artikel 29 van het verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel verplicht om, onder andere, gespecialiseerde autoriteiten te hebben. Er wordt onder meer in genoemd artikel gesteld dat de landen maatregelen moeten treffen om te waarborgen dat personen of organen gespecialiseerd zijn in het bestrijden van mensenhandel.

In het licht van het hierboven beschreven artikel 29 van het verdrag stelt het Memorandum of Understanding uit 2011 dat de landen ervoor moeten zorgen dat de medewerkers van de betrokken diensten en organisaties over de nodige expertise en kennis ten aanzien van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel beschikken.

Voorts moet volgens artikel 10, tweede lid, van het verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel elke partij de noodzakelijke wetgevende en andere maatregelen nemen om slachtoffers te identificeren.

Verder legt artikel 10, tweede lid, van dit verdrag de verplichting aan de partij landen op om te waarborgen dat een persoon die het slachtoffer is geweest van mensenhandel niet van haar grondgebied zal worden verwijderd voordat het onderzoek ter vaststelling of een strafbaar feit is gepleegd is afgerond.

Artikel 14, eerste lid, onder sub a, van dit verdrag vult laatstgenoemde bepaling aan door te stellen dat de partij landen verlengbare vergunning moeten afgeven aan slachtoffers indien dit wegens de persoonlijke situatie van het slachtoffer of in verband met het strafrechtelijk onderzoek noodzakelijk is.³⁵

Voorts wordt in het kader van bescherming van slachtoffers in artikel 15, tweede lid, van het verdrag van de Raad van Europa de eis aan de landen gesteld om rechtsbijstand (gratis) voor slachtoffers in hun wetgeving op te nemen. Volgens artikel 12, onder sub b, van dit verdrag moeten wetgevende of andere maatregelen worden getroffen om slachtoffers toegang tot spoedeisende medische behandeling te geven. Het protocol inzake voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel stelt ook in dit kader dat de landen medische behandeling moeten regelen (artikel 6, derde lid, sub c). Volgens de MoU

³⁵ Zie voor eensluidende bepaling artikel 7 van het protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel vermeldt dat wettelijke of andere passende maatregelen moeten worden genomen om slachtoffers van mensenhandel in staat stellen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen tijdelijk of permanent op zijn grondgebied te blijven.

moeten de landen mogelijkheden verkennen om medische zorg en (gratis) rechtsbijstand aan slachtoffers te bieden.

Artikel 28, aanhef eerste lid, onder sub a,b,c, en d van het verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel stelt dat slachtoffers, getuigen en aangevers en diens familieleden beschermd moeten worden tegen mogelijke represailles of intimidatie. In het kader van bescherming van slachtoffers stellen de MoU dat de landen een onderzoek moeten doen om vast stellen of het mogelijk is om slachtoffers in een ander land op te vangen, indien de veiligheid van slachtoffers in het eigen land niet gegarandeerd kan worden.

3.6.2. Bevinding

De coördinator mensenhandel en mensensmokkel stelt dat de signalering één van de belangrijke aspecten is die personen die beroepsmatig bij de bestrijding van mensenhandel zijn betrokken moeten beheersen. De leden van de handhavingsteams moeten scherp hierin blijven. Ondanks het gebrek aan budget is het de coördinator van mensenhandel en mensensmokkel wel gelukt de leden van het KPC aan een cursus over signalering van mogelijke gevallen van mensenhandel te laten deelnemen. Verder is onder auspiciën van het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg door de UoC een cursus verzorgd waarbij de onderwerpen mensenhandel en mensensmokkel gecombineerd werden met onderwerpen over toelating, asiel en mensenrechten.

Ten aanzien van de eis dat de landen over de nodige expertise moeten beschikken blijkt dat de OvJ's met portefeuille mensenhandel en mensensmokkel ervaring hebben met en kennis van de respectieve thema's. Ook zijn er leden van het KPC die ervaring en kennis hebben met betrekking tot het thema mensenhandel en mensensmokkel. Er is een medewerker van het KPC, ingedeeld bij de DGC, die recherche specialist is ten aanzien van het thema mensenhandel en mensensmokkel. Deze functionaris is belast met de coördinatie van deze onderzoeken. Deze recherche specialist heeft veel ervaring met het thema en heeft als voormalig lid van het RST verschillende cursussen op dit gebied gevolgd. Daarnaast hebben de leden van het KPC, ingedeeld in de teams van de DGC, affiniteit met onderzoeken ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel. Tevens kunnen voornoemde personeelsleden degelijke onderzoeks dossiers opstellen, aldus verschillende respondenten. Hierboven is reeds vermeld dat in het kader van opvang en hulpverlening verschillende professionals kunnen worden ingezet.

Er is een signaleringskaart waarop al de relevante aspecten die mogelijk betrekking hebben op uitbuiting van personen, zijn opgenomen. De ambtenaren ingedeeld bij het handhavingsteam MEO letten tijdens controle op de signalen van mensenhandel en eventuele signalen worden gemeld bij de politie. De melding kan bijvoorbeeld plaatsvinden door de informatie in het Actpolsysteem van de politie in te voeren.

Curaçao is voornemens, in navolging van CN, het zogenaamde themaregister te introduceren. Dit systeem is in het leven geroepen met het doel om de plaatsen waar signalen van mensenhandel worden geconstateerd te registreren en zodoende de informatiepositie te versterken en beter te organiseren. De bedoeling is dat info functionarissen (analisten) van het KPC dit register zullen beheren. Volgens respondenten zal dit systeem ook dienen om informatie tussen de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk te kunnen delen.

Uit onderzoek blijkt dat conform het verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel tijdelijke verblijfsvergunningen aan slachtoffers, getuigen en of aangevers van

mensenhandel worden verleend. Het plan van aanpak "Mensenhandel en Mensensmokkel" van het Ministerie van justitie, stelt in paragraaf 1.1. dat het tijdelijk verblijf moet worden geregeld ten behoeve van slachtoffers, getuigen en of aangevers van mensenhandel en mensensmokkel. In de MoU zijn er echter geen afspraken gemaakt ten aanzien van dit aspect. Er is wel een beleidsstuk inzake "vergunning tot tijdelijk verblijf ten aanzien van slachtoffer en getuige-aangever Mensenhandel/mensensmokkel" opgesteld dat door de minister is vastgesteld. Volgens dit beleidsstuk kan de geldigheidsduur van de vergunning tot tijdelijk verblijf worden verlengd zolang een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek loopt. Uit onderzoek blijkt echter dat er enige knelpunten zijn ten aanzien van het proces om tijdelijke vergunning te verlenen. Voor verkrijging van tijdelijke verblijfsvergunning moet de aanvrager bij indiening van het verzoek aan de (wettelijke) voorwaarden voldoen. Ten eerste geldt bij het indienen van de aanvraag, onder meer, twee vereisten namelijk dat het verzoek ondertekend moet zijn door het betrokken slachtoffer en dat een betalingsbewijs van de leges en retributies moet worden overlegd. Deze vereisten zijn om het verzoek in behandeling te nemen. In het geval een aanvraag niet aan alle vereisten voor een verblijfsvergunning voldoet, wordt deze in principe niet in behandeling genomen. Op verzoek kan de toelatingsautoriteit ontheffing van deze vereisten verlenen, aldus de TO. Ten tweede moet bij het afhalen van de vergunning de aanvrager in persoon verschijnen bij de TO. Hierbij moet vóór de afgifte van de vergunning tot tijdelijk verblijf een geldige polis van een medische verzekering overlegd worden. In de praktijk blijkt dat wegens gebrek aan voldoende budget de slachtoffers van mensenhandel later dan gepland aan deze vereisten kunnen voldoen. Dit vertraagt het proces om een verblijfsvergunning aan slachtoffers, aangevers en getuigen af te geven.

Uit het beleidsstuk "afsprakenlijst" blijkt niet dat kosteloze rechtsbijstand voor slachtoffers van mensenhandel is geregeld. Wel is de Raad van Ministers akkoord gegaan om de kosten van toekenning van verblijfstitel, huisvesting, namelijk slaap- en douchegelegenheid, maaltijden, psychosociale zorg en begeleiding, vervoerskosten, medische kosten (inclusief medische verzekering) en overige kosten voor slachtoffers van mensenhandel te dragen. Verder blijkt uit de afsprakenlijst dat de toekenning van geldige verblijfstitel, verstrekking van maaltijden door het Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou, het verlenen van psychosociale zorg en begeleiding door Slachtofferhulp en overige kosten onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van justitie vallen. Het vervoer valt onder het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, huisvesting onder het SOAW en medische kosten onder het GMN. Volgens respondenten van de DGC komt het desondanks voor dat wegens gebrek aan financiën de afspraken niet worden nagekomen. In een dergelijk geval moeten de leden van de DGC de korpschef voor dekking van de kosten laten tekenen.

Alle respondenten bevestigen dat de financiële middelen in het kader van opvang c.q. bescherming van slachtoffers, aangevers, getuigen en de familieleden van deze personen ontoereikend zijn. Er zijn onvoldoende financiële middelen om bijvoorbeeld de kosten verbonden aan de afgifte van de verblijfsvergunning, de beveiliging en de ziekteverzekering van de slachtoffers te betalen. In het verleden is het voorgekomen dat een beroep moest worden gedaan op de internationale organisatie International Organization for Migration om financiële middelen ter beschikking te stellen om de ziektekostenverzekering en de kosten verbonden aan de afgifte van de verblijfsvergunning voor negen slachtoffers van mensenhandel te betalen. Verder stellen de respondenten dat voldoende financiën essentieel is om het strafrechtelijk onderzoek optimaal te kunnen uitvoeren. De stichting Maatschappelijke Zorg en Herstel heeft beveiligingspersoneel in dienst. De beveiliging van slachtoffers van mensenhandel komt echter onder druk in het geval er bij het opvangcentrum geen capaciteit is om de slachtoffers onder te brengen. In een dergelijk geval moeten de slachtoffers elders worden ondergebracht en moeten de leden van het KPC overwerken om voor de beveiliging zorg te dragen. Er is echter gebrek aan personele capaciteit bij het KPC en onvoldoende financiële middelen om overwerk en een andere verblijfplaats te betalen.

Volgens respondenten van de DGC is het mogelijk om slachtoffers van mensenhandel, ter waarborging van hun veiligheid, in een ander land op te vangen. In dit kader fungeerde het land Curaçao een keer als gastland voor slachtoffers van Aruba.

4. Analyse

4.1. Organisatie

De Raad constateert dat het thema mensenhandel en mensensmokkel binnen het KPC is geborgd door een team binnen de unit zwacri speciaal met dergelijke onderzoeken te belasten. De Raad constateert ook dat er expertise en kennis is, met name om de onderzoeken te verrichten en dossiers op te stellen, binnen dit team. Naast de aanwezige expertise kunnen indien de noodzaak daartoe bestaat collega's van het RST worden ingezet. Voorts constateert de Raad dat een OvJ als diepte specialist is belast met onderzoeken van mensenhandel en een andere OvJ met het thema mensensmokkel.

De Raad is van oordeel dat strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot het thema mensenhandel en mensensmokkel binnen de justitie voldoende is geborgd.

Zoals vereist is er, conform het inrichtingsplan van het KPC, een Infodesk binnen het KPC die belast is met het verstrekken van, onder meer, informatie ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast kan het zwacriteam informatie verkrijgen van het team criminele inlichtingen van het korps en van info units en de teams criminele inlichtingen van andere organisaties zoals het RST en de KMar.

Voorts blijkt dat conform de verdragsnorm en de afspraak in het Memorandum of Understanding uit 2011 een coördinator mensenhandel en mensensmokkel is benoemd. De Raad constateert echter dat de zelfstandigheid van de coördinator onvoldoende is geborgd doordat de coördinator ondergeschikt is aan de leidinggevenden van het Ministerie en zijn zelfstandigheid niet anderszins is geregeld. Naar het oordeel van de Raad zou de onafhankelijkheid van de coördinator in bijvoorbeeld een protocol kunnen worden geborgd.

De Raad constateert dat conform het vereiste in het verdrag van de Raad van Europa de non-gouvernementele organisaties betrokken zijn in het kader van opvang van slachtoffers van mensenhandel. Er is namelijk een Stichting Slachtofferhulp Curaçao die belast is met de opvang van slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel. Verder blijkt dat de Slachtofferhulp met verschillende NGO's samenwerkt en dat deze organisaties eventueel ingezet kunnen worden in het kader van hulp aan de slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel.

De Raad is positief over het feit dat de bepalingen van de verdragen en de protocollen voldoende in het WvSr. zijn gecodificeerd.

De Raad is van oordeel dat voldoende financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld zodat de coördinator zijn taken kan uitvoeren en dat voldoende ruimte wordt gegeven aan de coördinator om zijn taken onafhankelijk uit te voeren. Naar het oordeel van de Raad is de coördinator een spil in de bestrijding van mensenhandel in ruime zin met name in de preventie daarvan. De taken van de coördinator die in dit kader aandacht behoeven zijn: het zorgdragen voor een adequate opvang, het ontwikkelen van lesmateriaal en het verzorgen van opleidingen.

Ook constateert de Raad dat wegens gebrek aan voldoende budget het voornemen om een criminaliteitsbeeldanalyse op te stellen niet is gerealiseerd maar dat in plaats daarvan een universiteit is verzocht om het fenomeen mensenhandel en mensensmokkel in kaart te brengen. De Raad hoopt dat dit onderzoek binnen afzienbare tijd kan worden afgerond zodat relevante informatie beschikbaar wordt gesteld om de aanpak van de bestrijding mensenhandel en mensensmokkel te verbeteren.

Conform het vereiste in de MoU worden er bestuurlijke rapportages opgesteld zodat bestuurlijke voorzieningen kunnen worden getroffen. De Raad constateert ook dat in de praktijk naar aanleiding van deze rapportages bestuursrechtelijke maatregelen zijn genomen tegen vergunningslokaliteiten waar gevallen van mensenhandel voorkwamen. De Raad acht het voorgaande van belang om het fenomeen verder te bestrijden.

Er zijn geen formulieren waarop de rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel zijn vermeld. Een plausibele verklaring waarom niet aan dit vereiste is voldaan heeft de Raad niet verkregen. De Raad meent dat dergelijke documenten alsnog binnen afzienbare tijd moeten worden opgesteld en aan de organisaties ter beschikking worden gesteld.

Er is gebrek aan materiële middelen zoals adequate vervoermiddelen en een wachtruimte bij het KPC. De Raad onderkent dat wegens het gebrek aan voldoende budget niet in alle behoeftes van de organisaties kan worden voorzien en dat keuzes moeten worden gemaakt en prioriteiten moeten worden gesteld. Het ambtelijk apparaat moet ook creatief zijn om de alledaagse knelpunten op te lossen. Bijvoorbeeld het niet kunnen beschikken over een bus voor het vervoeren van slachtoffers en de beschikbaarheid van wachtruimten voor de slachtoffers zal naar het oordeel van de Raad binnen dit kader opgelost moeten worden.

De Raad juicht het voornemen om panden ter beschikking van de opvang-huisvesting van slachtoffer te stellen toe. Ook acht de Raad het voornemen om gratis telefoonlijnen ter beschikking te stellen om mogelijke gevallen van mensenhandel aan te melden bevorderlijk voor de bestrijding van mensenhandel.

4.2. Prosecution

De Raad constateert dat mensenhandel en mensensmokkel in het WvSr strafbaar zijn gesteld. Het wetboek vermeldt verschillende handelingen zoals bijvoorbeeld een andere door middel van dwang, geweld of een andere feitelijkheid werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt met het oogmerk van uitbuiting. Deze modaliteiten van het strafbaar feit in het wetboek komen naar het oordeel van de Raad overeen met de bepalingen in de verdragen.

Verder blijkt dat de voorgenomen acties van de justitiële autoriteiten, namelijk om ten minste twee grote mensenhandelonderzoeken per jaar en ook om een aantal multidisciplinaire controles per jaar uit te voeren, voor een overgroot gedeelte niet zijn gehaald. De Raad constateert dat het zwacriteam naast onderzoeken van mensenhandel en mensensmokkel belast is met onderzoeken van andere thema's. De Raad heeft begrip voor het feit dat de inzet van personeelsleden voor onderzoeken van mensenhandel en ook om controles te verrichten, capaciteit vergt die niet altijd bij het KPC aanwezig is. De Raad juicht het feit dat het OM en het KPC de zaken willen prioriteren en planmatig aanpakken toe en is van oordeel dat dit bijdraagt aan de kwaliteit en effectiviteit van de bestrijding van mensenhandel. Naar het oordeel van de Raad draagt deze aanpak bij om de prestatie indicatoren te behalen.

4.3. Prevention

Voorlichtingscampagnes

De Raad acht zeer positief het feit dat in het verleden voorlichtingscampagnes zijn gevoerd door het OM om zowel de potentiële slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel te ontmoedigen als de gemeenschap over dit fenomeen te informeren. De Raad is van oordeel dat dit proces moet worden voortgezet en dat daarnaast aan de eis moet worden voldaan om onder meer educatieve programma's voor schoolkinderen op te stellen.

Beleid

De Raad constateert dat het Ministerie verschillende beleidsdocumenten heeft opgesteld om handen en voeten te geven aan de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Er is een strategisch beleidsdocument, een plan van aanpak, een draaiboek, een afsprakenlijst met betrekking tot de bekostiging van de opvang en een beleid inzake de verlening van vergunning opgesteld. Het Ministerie van justitie heeft in zijn strategisch beleidsdocument 2016-2020 gesteld dat bij de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zouden worden gemobiliseerd waarbij nadruk wordt gelegd op de integrale wijkaanpak. De Raad heeft niet geconstateerd dat de wijkaanpak is gerealiseerd. De Raad is van oordeel dat het betrekken van maatschappelijke organisaties en instellingen van toegevoegde waarde is voor de bestrijding van het fenomeen mensenhandel. De Raad hoopt derhalve dat de wijkaanpak alsnog zal worden gerealiseerd. Het feit dat er een werkgroep mensenhandel en mensensmokkel is ingesteld om beleid op te stellen acht de Raad positief. De Raad is ook content over het feit dat het OM de richtlijn "Strafvordering mensenhandel en mensensmokkel" heeft uitgevaardigd. De Raad meent dat hiermee de transparantie en rechtszekerheid beter wordt geborgd.

Controle

De Raad constateert dat de grensbewakers van het KPC een training hebben gevolgd voor de signalering van mogelijke gevallen van mensensmokkel. Hierdoor kan de grenscontrole worden aangescherpt. Er is ook een nieuw protocol met de KMar getekend dat in januari 2020 geïmplementeerd zal worden. Van andere concrete voorzieningen die getroffen zijn om de grenscontrole aan te scherpen is de Raad niet gebleken. Zoals reeds onder paragraaf 3.2.2. is aangehaald zijn er geen bescheiden opgesteld waarop de rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel zijn vermeld. De Raad acht de beschikbaarheid van deze documenten, vooral bij de grens, van belang. De Raad hoopt dat de ontbrekende voorzieningen zo spoedig mogelijk zullen worden getroffen en dat de inzet van de KMar volgens planning zal verlopen ten einde de grenscontrole daadwerkelijk aan te scherpen. De Raad hoopt ook dat de invoering van het APIS zo spoedig mogelijk zal worden afgerond zodat informatie van een vreemdeling voor de aanlanding beschikbaar is.

Verder constateert de Raad dat de voorgenomen controles door het OM en de politie in het kader van de signalering van gevallen van mensenhandel amper zijn uitgevoerd. De Raad heeft begrip voor het feit dat de capaciteit van het KPC daarvoor ontoereikend is en juicht het initiatief van de autoriteiten om een multidisciplinair team, bestaande uit leden van de uitvoeringsorganisaties, in de signalering van mensenhandel te trainen toe. De Raad acht dit positief mits terugkoppeling van informatie aan justitie degelijk en georganiseerd geschiedt.

4.4. Partnership

De experts van mensenhandel en coördinatoren komen wegens tekort aan budget niet samen. De Raad constateert dat de landen hieraan niet voldoen maar juicht toe het initiatief om videoconferentie te voeren waarbij toch bepaalde afspraken worden gemaakt en informatie wordt uitgewisseld. De Raad juicht ook toe dat er twinningspartners ten aanzien van verschillende onderwerpen zijn aangewezen en dat er een contactenlijst van de verantwoordelijke personen is opgesteld. De Raad acht het echter een gemiste kans dat dit twinningsysteem in de praktijk niet wordt benut. Dit staat naar het oordeel van de Raad op gespannen voet met het doel dat de landen kennis en ervaringen met elkaar moeten delen.

De Raad betreurt dat de landen de mogelijkheden om informatie met elkaar uit te wisselen, zoals gesteld in de MoU uit 2011, niet hebben onderzocht. De Raad is van oordeel dat de informatiepositie tussen de landen een belangrijk aspect is voor de opsporing van mensenhandel gezien dit thema een landsoverstijgend karakter heeft. De Raad is van oordeel dat de mogelijkheden om informatie uit te wisselen alsnog moeten worden verkend.

De Raad acht positief het feit dat de regering met het bedrijfsleven een samenwerkingsprotocol heeft gesloten om arbeidsuitbuiting en/of mensenhandel zoveel mogelijk te voorkomen.

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 de 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 verbindingfunctie.

4.5. Protection

De Raad is van oordeel dat ondanks de knelpunten met betrekking tot budget de coördinator in enige mate is gelukt om trainingen te verzorgen. De Raad meent desondanks dat alle betrokkenen zich moeten blijven inspannen om zoveel mogelijk aanvullende trainingen te geven. De Raad is ook positief over het feit dat in Curaçao de nodige kennis en expertise in de opsporing en vervolging van verdachten van mensenhandel tevens in de opvang van slachtoffers van mensenhandel aanwezig is.

De Raad hoopt dat zoals in CN het themaregister in Curaçao wordt geïntroduceerd ten einde beter signalen van mensenhandel te detecteren zodat in een vroeg stadium hiertegen kan worden opgetreden.

Verder is de Raad content, ondanks de perikelen daaromheen, dat de mogelijkheid is gecreëerd om verlengbare vergunningen aan slachtoffers, aangever en getuigen van mensenhandel te verlenen en dat hiertoe een beleid door de minister is vastgesteld. De Raad meent dat de autoriteiten zich moeten blijven inspannen om creatieve oplossingen te vinden voor de knelpunten omtrent de verlening van vergunning.

De Raad is content met het besluit van de Raad van Ministers om de kosten van de opvang van slachtoffers van mensenhandel tussen de verantwoordelijke Ministeries te delen. De Raad constateert echter dat de implementatie van dit besluit schort. Ook hier meent de Raad dat de autoriteiten de nodige inspanningen moeten doen en creatief moeten zijn om dit proces te verbeteren vooral ten aanzien van de

dekking van de medische kosten. De Raad acht dit aspect van essentieel belang voor de opvang, bescherming en het eerbiedigen van de rechten van slachtoffers van mensenhandel.

De Raad is positief over het feit dat inmiddels de mogelijkheid bestaat om slachtoffers van mensenhandel, ter waarborging van hun veiligheid, in een ander land binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk op te vangen. De Raad is van oordeel dat hierdoor extra bescherming aan slachtoffers van mensenhandel wordt geboden.

5. Conclusie en aanbevelingen

De Raad concludeert dat ondanks het feit dat het land Curaçao niet aan alle internationale verdragen c.q. protocollen is aangesloten inspanningen worden gedaan om de aanpak van mensenhandel conform de vastgestelde normen uit te voeren. Het fenomeen is strafbaar gesteld in het WvSr., er zijn richtlijnen en een plan van aanpak opgesteld en er worden prestatie indicatoren opgenomen in de jaarplannen. Verder zijn er autoriteiten, teams en instellingen belast met de preventie, opsporing en vervolging en de opvang van slachtoffers. In het kader van de preventie is geïnvesteerd in ontmoedigings- en informatiecampagnes. Ten aanzien van de bescherming zijn er voorzieningen getroffen zoals het onderbrengen van de slachtoffers in een opvangcentrum en het zorgdragen voor (politiële) beveiliging. Naast genoemde voorzieningen worden andere mogelijkheden onderzocht om de aanpak te verbeteren. Eén daarvan is de mogelijkheid om huisvesting ten behoeve van de slachtoffers beschikbaar te stellen.

De Raad concludeert dat de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel op enige punten voor verbetering vatbaar is. De Raad doet in dit kader een aantal aanbevelingen zoals hieronder geformuleerd.

Aanbevelingen

Algemeen

1. Organiseer dat het informatiecentrum Centrum Curaçao beter in staat wordt gesteld om een informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*
2. 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.³⁶
3. Stel op zijn minst budget aan de coördinator en mensensmokkel beschikbaar teneinde:
 - a. de opvang van slachtoffers te verbeteren;
 - b. lesmateriaal te ontwikkelen en opleidingen op het terrein van mensenhandel-mensensmokkel te verzorgen;
 - c. interne en externe voorlichting over mensenhandel en mensensmokkel te verzorgen.
4. Verken mogelijkheden om huisvesting voor slachtoffers van mensenhandel te regelen.
5. Draag zorg voor de implementatie van het twinningsysteem zoals bedoeld in de MoU.
6. Bewerkstellig dat de coördinator onafhankelijk zijn taken kan uitvoeren.
7. Onderzoek samen met de andere landen de mogelijkheden om informatie uit te wisselen tussen de betrokken diensten en organisaties.

Ten aanzien van de coördinator

8. Stel overzichten op waarop de rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel zijn vermeld en stelt deze ter beschikking aan alle organisaties betrokken bij de bestrijding van dit fenomeen.
9. Bewerkstellig dat Slachtofferhulp conform de afspraken in de MoU jaarlijks overleg kan plegen met de bureaus Slachtofferhulp van de andere landen.³⁷

³⁶ De Raad heeft in de rapporten van Caribisch Nederland en Curaçao een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

³⁷ Ten tijde van het onderzoek bestond nog geen Slachtofferhulp Sint Maarten.

