

Vergaderjaar 2023–2024

**28 638**

**Mensenhandel**

**Nr. 235**

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2023

Hierbij doe ik de Kamer, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het Beleidskader aanpak mensensmokkel 2023–2026 toekomen.

### **1. Inleiding**

In het Europese Actieplan Mensensmokkel 2021–2025 is aangegeven dat een krachtige Europese respons op mensensmokkel binnen en buiten de EU een essentieel onderdeel is van de brede aanpak van migratie, zoals ook uiteengezet in het migratie- en asielpact. Het onderhavige beleidskader geeft onder meer invulling aan de Europese ambities in de aanpak van mensensmokkel en geeft een geconsolideerd overzicht van de Nederlandse beleidsprioriteiten inzake deze aanpak en de achterliggende governance hierbij. Het beleidskader is daarbij gericht op het versterken van de aanpak van mensensmokkel zoals ook bepaald in het Coalitieakkoord van het kabinet (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Het kabinet zet met prioriteit in op de aanpak van mensensmokkelaars en de ontmanteling van de criminele netwerken. Het beleidskader mensensmokkel 2023–2026 vormt het kader waarbinnen de in de aanpak betrokken organisaties opereren en geeft richting aan de doelstellingen van deze organisaties.

Migranten die de keuze maken om irregulier naar Europa en Nederland te reizen, proberen vaak te ontsnappen uit armoede-, ramp- of crisisgebieden, precaire politieke omstandigheden of om andere voorstelbare redenen zonder de mogelijkheid te hebben om legaal te migreren. Mensensmokkelaars bieden zich dan ook aan om deze migranten te helpen de grens over te steken, te helpen bij de irreguliere toegang of irregulier verblijf in een EU lidstaat te faciliteren. In ruil voor geld of diensten kan een smokkelaar transport, (vervalste) reisdocumenten, informatie, huisvesting, of informele arbeid aanbieden. Mensensmokkelaars en de netwerken daarachter opereren vaak louter uit cynisch winstbejag en maken daarbij geregeld misbruik van de kwetsbare

situatie van de mensen die op hen een beroep doen. Hierbij worden de gesmokkelde personen niet zelden aan ernstige gevaren blootgesteld met het risico dat zij komen te overlijden ten gevolge van de reis of uitbuiting. Deze gesmokkelde personen zijn zich vaak niet bewust van de gevaren op de route. Mensensmokkel wordt dan ook gezien als een grensoverschrijdende criminele activiteit die het leven van migranten in gevaar brengt. De gevaren van mensensmokkel geven blijk van gebrek aan respect voor het menselijk leven en de menselijke waardigheid. Mensensmokkel ondermijnt daarnaast de migratiebeheerdoelstellingen van de EU en de grondrechten van de betrokkene slachtoffers. Te vaak betreft mensensmokkel een misdaad met een *low risk* en een *high reward*, waarbij smokkelaars opereren vanuit goed georganiseerde en internationale netwerken en de pakkans laag is.

De aanpak van mensensmokkel in Nederland kent een stevige basis. Mensensmokkel is een specifiek artikel in het wetboek van strafrecht, namelijk artikel 197a Wetboek van Strafrecht (WvSr). De richtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946, die toezien op de Europese harmonisering van de strafbaarstelling van mensensmokkel, zijn geïmplementeerd middels dit betreffende artikel. Mensensmokkel betreft een ander delict dan mensenhandel en heeft dan ook zijn eigen strafbaarstelling. Mensensmokkel is het bieden van hulp en transport aan mensen met als doel ze de grens over te smokkelen terwijl mensenhandel toeziet op de gedwongen uitbuiting van het slachtoffer, bijvoorbeeld seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting of orgaanhandel. Vanwege de verwevenheid tussen mensenhandel en mensensmokkel, en de expertise die nodig is beide fenomenen aan te pakken, hebben de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) samen het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) opgericht, en is sinds 2021 ook het Openbaar Ministerie (OM) daarbij aangesloten. Na de toename van migratiebewegingen in 2015 zoeken betrokken overheidsinstellingen daarnaast structureel afstemming binnen het Multidisciplinair Team Mensensmokkel (MDT).

Internationaal werkt Nederland samen met andere landen middels instanties zoals Europol, Eurojust, Frontex en andere internationale organisaties om irreguliere migratie tegen te gaan en mensensmokkel aan te pakken. De laatste jaren heeft de aanpak van mensensmokkel door gebruik van deze organisaties gezorgd voor een bredere en internationaal gecoördineerde aanpak. Vanuit de EU worden hiervoor ook gelden ter beschikking gesteld.

Mensensmokkel blijft een actueel vraagstuk dat voortdurend, eensgezind en collectief verder moet worden aangepakt. Het is kenmerkend voor de georganiseerde criminaliteit dat deze zich steeds in nieuwe verschijningsvormen voordoet. Hier moeten de overheid en uitvoeringsorganisaties continu op inspelen. Nieuwe methoden van daders hebben gevolgen voor de manier waarop mensensmokkel aangepakt zou moeten worden. Ook digitalisering zorgt ervoor dat mensensmokkel zich in nieuwe verschijningsvormen voordoet. Smokkelaars bieden hun activiteiten steeds vaker via het internet en sociale media aan. Daarnaast gaat mensensmokkel ook vaak gepaard met andere criminele activiteiten, zoals gebruik van valse documenten, drugs- en/of wapensmokkel, en inzet van migranten t.b.v. mensenhandel. Met het oog op deze wisselende modi operandi moet het beleidskader dan ook de nodige flexibiliteit bieden voor activiteiten en maatregelen om mensensmokkel nog beter te kunnen aanpakken.

Eerst zal een overzicht worden gegeven van de huidige situatie van mensensmokkel in Nederland. Daarna worden de aandachtsgebieden in de aanpak van mensensmokkel voor de periode 2023–2026 belicht. Deze aandachtsgebieden betreffen de versterking van de integrale aanpak mensensmokkel, de versterking van opsporing en vervolging, innovatieve

methodes in de aanpak van mensensmokkel, gerichte inzet van preventie- en bewustwording campagnes, internationale samenwerking en gegevensverzameling en statistieken. Tot slot zal de aanpak van mensensmokkel in relatie tot Caribisch Nederland worden toegelicht.

## 2. Huidige situatie van mensensmokkel in Nederland

Vanuit verschillende gebieden, maar vaak vanuit naburige landen, komen migranten om diverse redenen naar Europa toe. Migranten maken lange reizen en krijgen vaak te maken met gevaarlijke situaties. De georganiseerde mensensmokkel is de afgelopen jaren veranderd van een delict vooral gericht tegen de Nederlandse staat naar een delict dat niet zelden ook slachtoffers maakt van mensen in een kwetsbare situatie. De modi operandi van mensensmokkelaars veranderen over tijd en plaats. Zo worden er verschillende routes gebruikt om naar Europa te komen en wordt er eenmaal binnen Europa op verschillende manieren geprobeerd naar uiteindelijke bestemmingslanden als Nederland te reizen. Ook komt het geregeld voor dat eerst door Europese landen gereisd wordt om vervolgens naar het Verenigd Koninkrijk door te reizen. Bij het afleggen van deze migratieroutes zijn ook incidenten met dodelijke afloop te betreuren. Desondanks blijven migranten naar de EU reizen terwijl daarbij veelvuldig gebruik wordt gemaakt van mensensmokkelnetwerken. Deze netwerken zijn ook in Nederland actief. Nederland is veelal een bestemmingsland, maar ook een transitland voor wat bijvoorbeeld (voorbereidende handelingen voor) de mensensmokkel naar het Verenigd Koninkrijk betreft.

De aanpak van mensensmokkel is een prioriteit van dit kabinet. Voor een effectieve aanpak van mensensmokkel is een integrale benadering en eenduidige interpretatie van de Europese en internationale regelgeving noodzakelijk. In Nederland zijn de voor de strafbaarstelling van mensensmokkel relevante Richtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946 geïmplementeerd in artikel 197a van het WvSr. Ook sluit de Nederlandse strafbaarstelling van mensensmokkel aan op het VN-verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het tweede protocol daarvan dat specifiek gaat over mensensmokkel. In Nederland is voor de integrale aanpak van mensensmokkel het barrièremodel mensensmokkel ontwikkeld.<sup>1</sup> In dit model staan diverse interventies en maatregelen die de bij de aanpak betrokken organisaties kunnen uitvoeren om mensensmokkel tegen te gaan en te helpen voorkomen.

Ten behoeve van deze integrale aanpak is ook het Multidisciplinair Team Mensensmokkel opgericht. Dit team omvat de meest betrokken organisaties in de aanpak van mensensmokkel en bestaat uit:

- Openbaar Ministerie
- Koninklijke Marechaussee
- Politie
- Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Buitenlandse Zaken

*Openbaar Ministerie, Koninklijke Marechaussee en politie*

Onder het gezag van het OM pakken de KMar en de politie mensensmokkel aan en zien zij toe op de strafrechtelijke handhaving van mensensmokkel in Nederland. Ook dragen zij bij aan de opsporing van mensensmokkel buiten Nederland voor zover dit in het Nederlandse belang is. De opsporing van mensensmokkel is met name belegd bij de KMar, en de

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/menshandel-mensensmokkel/documenten/publicaties/2020/01/27/barrièremodel-mensensmokkel>

opsporing van mensenhandel met name bij de politie. Gezien de voorkomende verwevenheid van beide delicten is het gezamenlijk optrekken in strafrechtelijke onderzoeken echter onontbeerlijk en dragen beide organisaties actief bij aan de signalering van mensensmokkel en het verwerven van de informatiepositie op beide fenomenen. Daarnaast werken de politie en KMar ook samen binnen het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID). Het ECID geeft onder meer advies en informatie over het voorkomen en aanpakken van identiteits- en documentfraude. Beide organisaties dragen daarmee bij aan het tegengaan van mensensmokkel.

De KMar, en in de Rotterdamse haven de Zeehavenpolitie, draagt specifiek bij aan de aanpak van mensensmokkel in het kader van de grenspolitietaken. Dit gebeurt door het uitvoeren van buitengrenscontroles bij doorlaatposten, grensbewaking tussen de doorlaatposten en middels het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). Daarnaast zet de KMar zich in het buitenland in middels versterking van de capaciteit van herkomst- en transitlanden om bescherming te bieden aan kwetsbare mensen, adequaat grensbeheer te realiseren en regels te handhaven om criminele smokkelnetwerken aan te pakken. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking door operationele samenwerking die de Nederlandse liaison officers van de KMar met lokale autoriteiten hebben ten aanzien van het voorkomen van irreguliere migratie en mensensmokkel en het verwerven van informatie en trends daarover. Zo is de KMar actief op luchthavens in andere landen middels pre-boardingcontroles in samenwerking met de lokale autoriteiten en levert ze daarnaast ook personeel aan in Frontex verband.

#### *Immigratie- en Naturalisatiedienst*

De IND komt gezien haar taken veel in contact met vreemdelingen die irregulier en gefaciliteerd door mensensmokkelaars Nederland bereiken. De IND heeft dan ook een belangrijke signalerende functie als het aankomt op mensensmokkel en de hiertoe gebruikte modi operandi en routes door vreemdelingen en hun facilitators. Relevante informatie en signalen afkomstig vanuit de vreemdelingen met wie de IND in contact staat, worden waar mogelijk ten behoeve van de aanpak van mensensmokkel met de betrokken partners gedeeld. Daarnaast heeft de IND verschillende Immigration Liaison Officers (ILO's) in het buitenland. Deze ILO's werken samen met lokale autoriteiten en luchtvaartmaatschappijen op het tegengaan van irreguliere migratie en mensensmokkel. Daarnaast dragen ook de IND ILO's bij aan netwerkvorming en de informatie-uitwisseling met alle relevante spelers op het gebied van de aanpak van irreguliere migratie en mensensmokkel.

#### *Expertisecentrum Mensenhandel & Mensensmokkel*

Het EMM is een samenwerkingsverband van de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Openbaar Ministerie. Bij het EMM komen signalen van en strafrechtelijke onderzoeken naar mensensmokkel en mensenhandel van de partnerorganisaties samen. Daarnaast heeft het EMM zicht op trends en fenomenen door het voorzitterschap van het operationeel overleg EMM (met alle partners), door relevante (wetenschappelijke) documentatie en mediaberichten te verzamelen en door de rol van nationaal contactpunt te vervullen voor (inter)nationale vragen over trends en fenomenen met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel. Op basis van deze informatiepositie stelt het EMM operationele, tactische en strategische producten op, aan de hand waarvan de partners

hun taakstelling kunnen verwerklijken met betrekking tot de signalering en integrale aanpak van mensensmokkel en mensenhandel.

#### *Ministerie van Justitie en Veiligheid*

De staatsecretaris van Justitie en Veiligheid is de verantwoordelijke bewindspersoon voor het Nederlandse migratiebeleid en het daaronder gerekende beleid op de aanpak van mensensmokkel. Binnen het ministerie staat het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) aan de lat voor de coördinatie van de Rijksbrede aanpak van mensensmokkel en draagt DGM zorg voor het opstellen van het beleid inzake de aanpak van mensensmokkel en irreguliere migratie. Het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) is gezien het raakvlak met het mensenhandel delict en de rechtshandhaving component in de aanpak van mensensmokkel daarnaast ook geregeld betrokken. Tevens valt de voor de strafrechtelijke handhaving relevante Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De AIRS is in Nederland de centrale autoriteit op het gebied van internationale rechtshulp in strafzaken.

#### *Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert het buitenlandbeleid van de Nederlandse regering en voert dit uit. In deze hoedanigheid is het ministerie ook betrokken bij de aanpak van mensensmokkel. Zo wordt vanuit Ontwikkelingssamenwerking in verschillende bron- en transitie-landen ingezet op het tegengaan van mensensmokkel en -handel en het vergroten van het bewustzijn van de risico's van irreguliere migratie. Daarnaast heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken met zijn diplomatieke- en postennetwerk een ondersteunende functie in het contact en de samenwerking met de autoriteiten en andere stakeholders van en in derde landen.

### **3. Aandachtsgebieden voor de periode 2023–2026**

#### *3.1 Versterking integrale aanpak mensensmokkel*

Mensensmokkel kan het beste bestreden worden als er door de betrokken partners en op de diverse niveaus intensief wordt samengewerkt en de verschillende facetten binnen de aanpak van mensensmokkel elkaar versterken.

De afgelopen jaren zijn verschillende activiteiten verricht om de samenwerking tussen de partners te versterken en optimaliseren. In het kader van het EMM 2.0 zijn er hernieuwde afspraken gemaakt over de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de politie, KMar, IND, de Nederlandse Arbeidsinspectie, het OM en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het is daarbij van belang de koppeling te kunnen leggen tussen crisisgebieden, migratiebewegingen en mensensmokkel.

Aan de ontwikkeling van de integrale aanpak moet vanzelfsprekend blijvende aandacht besteed worden. In de samenwerking is nog ruimte voor verbetering, met name als het gaat om het delen van informatie. Door de kennis over elkaars werk te vergroten, kunnen de verschillende mogelijkheden om mensensmokkel aan te pakken beter worden benut. In dat verband zullen ook binnen het MDT Mensensmokkel herziene afspraken gemaakt worden over de samenwerking en informatie-uitwisseling. De rollen en verantwoordelijkheden van het MDT worden waar nodig herzien en geconcretiseerd.

### *Bestuurlijke aanpak*

De bestuurlijke aanpak is ook een belangrijk element in de versterking van de integrale aanpak. Het is wenselijk dat in de aanpak van mensensmokkel meer gebruik wordt gemaakt van bestuurlijke interventies/maatregelen. In verschillende bestuurlijke rapportages van het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) worden bestuurlijke maatregelen voorgesteld om mensensmokkel tegen te gaan. In dat verband wordt een menukaart bestuurlijk instrumentarium opgesteld voor de bestuurlijke aanpak van mensensmokkel.

Daarnaast is de mogelijkheid voor irreguliere migranten om een baan te vinden in het illegale circuit een voorkomende drijfveer voor irreguliere migratie en de facilitatie daarvan. De aanpak van mensensmokkel zal dan ook worden gezien in tandem met de aanpak van illegale tewerkstelling (artikel 197b WvSr), de Richtlijn 2009/52/EG inzake sancties tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen, de Richtlijn 2011/36/EU inzake de bestrijding van en voorkoming van mensenhandel en het huidige wetsvoorstel ter uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel naar ernstige benadeling op de werkvloer.

Het streven is om vroegtijdig signalen van mensensmokkel op te pakken en de meest effectieve maatregel in te zetten, zoals bijvoorbeeld het intrekken van vergunningen en het beboeten van bedrijven. Er zal tevens meer moeten worden samengewerkt met ondernemingen zoals luchtvaartmaatschappijen, spoorbedrijven, creditcard maatschappijen, banken, woningcorporaties en de Kamer van Koophandel. Verder zal het barrièremodel mensensmokkel geactualiseerd worden.

### *3.2 Versterking opsporing en vervolging*

Bij de integrale aanpak blijft een harde en meer internationaal georiënteerde strafrechtelijke aanpak van groot belang.

#### *Netwerk brede aanpak van mensensmokkel*

Het is niet alleen van belang dat er meer zaken tegen mensensmokkelaars worden opgepakt, maar ook dat grotere en complexere mensensmokkelzaken worden opgepakt teneinde het hele achterliggende criminele netwerk aan te pakken en te verstoren.

Voor de grotere onderzoeken zou meer gebruik moeten worden gemaakt van de gespecialiseerde diensten van het Europees Centrum tegen Migrantensmokkel (EMSC) van Europol en Information Clearing House. Daarnaast vergt deze werkwijze van de betrokken uitvoeringsorganisaties een daarop toe gerichte organisatie-inrichting en beschikbare expertise bij het personeel.

Om netwerken van mensensmokkelaars te ontwrichten en de daders voor de rechter te brengen, moeten justitiële autoriteiten in een vroeg stadium van het onderzoek bij mensensmokkelzaken worden betrokken. Ook de justitiële respons op mensensmokkel zou gericht moeten zijn op het aanpakken en ontmantelen van internationaal actieve criminele netwerken met een hoog risico en een hoge waarde.

Om dit doel te bereiken zou meer gebruik moeten worden gemaakt van de ondersteuning die Eurojust biedt, met name voor gemeenschappelijke onderzoeksteams en operationele instrumenten, zoals coördinatievergaderingen en coördinatiecentra voor de uitwisseling van informatie over specifieke zaken. De deelname aan de «Focus Group for Prosecutors on

Migrant Smuggling» die in 2020 binnen Eurojust is opgericht, versterkt verder de uitwisseling van informatie tussen mensen uit de praktijk over bestaande uitdagingen, trends en mogelijke oplossingen, onder meer door misbruik van administratieve procedures, zoals schijnhuwelijken, aan te pakken. De focusgroep biedt een discussieforum voor rechters en openbaar aanklagers uit de lidstaten en de landen die een samenwerkingsovereenkomst met Eurojust hebben.

Daarnaast moet de basis bij de opsporingsdiensten en andere autoriteiten op orde zijn en dient er genoeg en kwalitatief goede capaciteit beschikbaar te zijn voor de aanpak en opsporing van mensensmokkel. Een gecoördineerde operationele (inter)nationale samenwerking van de Nederlandse uitvoeringsdiensten, zoals de KMar, politie, het Openbaar Ministerie en de IND, die ieder vanuit hun eigen aandachtsgebieden de benodigde expertise en capaciteit leveren, is belangrijk. Hierbij moet ook de synergie tussen mensensmokkel- en mensenhandelzaken over en weer worden gezocht. Operationele samenwerking is nu vaak nog ad hoc. Door structurele intensivering van die operationele samenwerking en meer gecoördineerde inzet van deze operationele partijen in derde landen (upstream) kunnen mensensmokkel en irreguliere migratie nog effectiever worden aangepakt.

#### *Strafmaxima en opsporingsbevoegdheden*

Mensensmokkel mag niet lonen, het moet duidelijk zijn dat degenen die zich hier schuldig aan maken hoge straffen riskeren. Hiertoe wordt dan ook het artikel inzake mensensmokkel, artikel 197a WvSr, gewijzigd. Met de voorgestelde verhoging van de strafmaxima van mensensmokkel naar een maximum van acht jaar (basisdelict mensensmokkel) tot eenentwintig jaar (mensensmokkel met dodelijk gevolg) wordt meer recht gedaan aan de ernst van mensensmokkel. Door verhoging van het strafmaximum van het gronddelict komen tevens enkele additionele opsporingsbevoegdheden beschikbaar. Daarbij zal na de strafverhoging de voorbereiding van mensensmokkel voorts over de gehele breedte strafbaar zijn. Door de verhoging wordt dus het onderzoeksveld van de opsporingsdiensten vergroot en daarmee de mogelijkheid verruimd om in een eerder stadium strafrechtelijk in te grijpen.

#### *Uitbreiding extraterritoriale rechtsmacht*

De bovengenoemde wetwijziging voorziet daarnaast in een uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht over mensensmokkel door het delict mensensmokkel ook op te nemen in artikel 4 WvSr. Deze bepaling voorziet in een algemene rechtsgrondslag voor de uitoefening van rechtsmacht ter bescherming van gewichtige algemene nationale rechtsbelangen, onafhankelijk van het grondgebied waarop het feit is begaan en de nationaliteit van de dader of het slachtoffer. Hierdoor zal Nederland ook rechtsmacht hebben over eenieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan mensensmokkel. Het doel hiervan is het vergroten van de mogelijkheden om niet-Nederlandse daders van internationale georganiseerde mensensmokkel in Nederland strafrechtelijk te kunnen vervolgen. Daarmee kan georganiseerde mensensmokkel effectiever worden aangepakt.

Het bewerkstelligen van extraterritoriale rechtsmacht betekent ook een andere manier van werken binnen de opsporingsonderzoeken. Het OM en de opsporingsinstanties zullen investeren in kennis van internationaal opsporen en vervolgen. Deze kennis dienen zij te borgen in hun organisaties. De opsporingsdiensten moeten hiertoe ook voldoende en gekwalificeerd personeel in dienst hebben voor de aanpak van mensen-

smokkel. Hiertoe zal onder andere de opsporings- en intelligencecapaciteit van de uitvoeringsorganisaties worden uitgebreid en ruimte worden gezocht voor de nodige IV/ICT investeringen voor de informatieverwerking en analyses.

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de regie in de afstemming en implementatie van het wetsvoorstel. Voor de implementatie van het wetsvoorstel zal het Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met de relevante uitvoeringsorganisaties een plan van aanpak opstellen.

### *3.3. Innovatieve methodes in de aanpak van mensensmokkel*

Een vernieuwde respons van rechtshandavings- en justitiële autoriteiten op mensensmokkel moet snel kunnen worden aangepast aan het voortdurend veranderende criminele landschap. Er dient met name te worden ingezet op de digitale activiteiten in de voorbereiding en tenuitvoerbrenging van mensensmokkel alsmede op het aanpakken van documentfraude. Ook op het gebied van financieel onderzoek en de ontneming van vermogensbestanddelen is nadere actie vereist.

#### *Digitaal onderzoek*

Onderzoek middels openbaar beschikbare bronnen, zoals sociale media, moet beter worden benut teneinde op elk moment een duidelijk beeld te hebben van de actuele mensensmokedynamiek. Dit maakt het beter mogelijk om te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en om trends op de middellange termijn te voorspellen.

Om mensensmokkelnetwerken die betrokken zijn bij digitale smokkel te ontwrichten, moeten KMar, politie en OM beter in staat worden gesteld om hun online aanwezigheid en het gebruik van moderne technologieën voor communicatiedoeleinden doelgericht te maken met de steun van de EU-eenheid voor de melding van internetuitingen bij Europol. Dit vraagt ook om meer capaciteit en gespecialiseerde expertise op dit terrein.

Naast de opbouw van expertise, eventueel met de steun van het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (CEPOL) en het Europees netwerk voor justitiële opleiding, moeten de onderzoekseenheden van de KMar en politie kunnen beschikken over geschikte technische apparatuur en software. Met geavanceerde digitale zoekinstrumenten zoals een webcrawler en webvoyager, waarmee ook tekst- en foto-analyses kunnen worden gemaakt op het internet om berichten van mensensmokedelaars te signaleren, kunnen sneller interventies worden uitgevoerd.

Ook zal een verkenning uitgevoerd worden naar de inzet van big data om proactief op (irreguliere) migratiebewegingen/mensensmokedroutes te kunnen anticiperen. Het is wenselijk om sneller inzicht te krijgen in het aantal migranten dat mogelijk met hulp van een smokedelaar naar de EU en Nederland reist teneinde gerichte interventies te kunnen plannen. Om deze migrantenbewegingen te monitoren en te voorspellen waar/wanneer hoeveel migranten worden verwacht kan big data (bijv. via smartphone gegevens van migranten) worden gebruikt. Dit is bestaande technologie, vergelijkbaar met het volgen van verkeersstromen op basis van smartphone data dichtheid.



## *Financieel onderzoek*

Mensensmokkel levert grote winsten uit criminele activiteiten op. Om te voorkomen dat deze winsten worden gebruikt om criminele activiteiten van deze netwerken te versterken, zou elk onderzoek naar een mensensmokkelzaak een financieel onderzoek moeten omvatten om criminele vermogensbestanddelen te traceren, in beslag te nemen en terug te vorderen. Dit gebeurt nog niet regelmatig genoeg. Financiële onderzoeken om «het geld te volgen» moeten parallel aan bestaande reguliere onderzoeken naar verdachten, modi operandi en routes lopen. Het is wenselijk dat in de komende jaren proactief wordt ingezet op financieel rechercheren in de aanpak van mensensmokkel. Door actief in te zetten op het volgen van geldstromen en om de winsten van de smokkelaars af te nemen wordt een extra barrière gecreëerd waardoor mensensmokkel minder aantrekkelijk wordt.

### *3.4 Gerichte inzet van preventie- en bewustwordingscampagnes*

In de programmatische inzet in bron- en herkomstlanden wordt ook aandacht besteed aan bewustwording over de risico's van irreguliere migratie en mensensmokkel. Door potentiële migranten zo goed mogelijk op de hoogte te stellen over irreguliere migratie, de daarmee gepaard gaande risico's en mogelijke alternatieven wordt men in staat gesteld beter geïnformeerde keuzes te maken. Dit kan een potentiële migrant doen besluiten om een irreguliere reis te vermijden, waar mogelijk een reguliere route te kiezen of risico's te verkleinen.

Naast deze bewustwordingsmaatregelen is het ook wenselijk dat er preventiemaatregelen specifiek worden ontwikkeld voor vervoerders zodat zij tijdig signalen van mensensmokkel herkennen en dat ze beter in staat worden gesteld om passende maatregelen te nemen.

### *3.5 Internationale samenwerking*

Om het transnationale karakter van mensensmokkel over de EU-grenzen heen doeltreffend aan te pakken, is nauwere samenwerking met de belangrijkste partnerlanden van herkomst en doorreis nodig.

#### *Migratiepartnerschappen*

Als onderdeel van zowel de brede EU- als bilaterale partnerschappen met deze landen zal de samenwerking door Nederland worden ingevuld met op maat gemaakte operationele partnerschappen ten behoeve van de aanpak van mensensmokkel. De acties zullen gericht zijn op het versterken van de wettelijke, operationele, strategische en beleidskaders in de partnerlanden. Ook wordt ingezet op het vergroten van het effect, de duurzaamheid van, en de eigen verantwoordelijkheid voor de inspanningen van deze landen om mensensmokkel aan te pakken. Voor de verdere uitrol van de partnerschapsbenadering door Nederland wordt in eerste instantie gekozen voor een klein aantal prioritaire landen.

Nederland zet Europees en bilateraal in op versterking van de capaciteit in derde landen op het gebied van grensbeheer en de aanpak van criminele netwerken en draagt zo direct bij aan het beïnvloeden van irreguliere migratiebewegingen en mensensmokkel. Er liggen kansen om nog effectiever in te zetten op het tegengaan van mensensmokkel in derde landen, onder andere door de meer structurele en multidisciplinaire inzet van de betrokken organisaties (IND, KMar, politie, het OM, BZ en JenV) in deze landen. Zodoende kan voor de partnerlanden relevante technische expertise en mogelijke assistentie in de aanpak worden geboden. Hiermee

kan meer grip op irreguliere migratie en mensensmokkel worden verkregen en de kennis over de modi operandi van criminele smokkelnetwerken worden vergroot, met het uiteindelijke doel mensensmokkelaars op te sporen en te pakken. Geholpen door deze meer structurele betrokkenheid kunnen ook gerichtere opsporingsonderzoeken en preventiemaatregelen worden getroffen om mensensmokkel en irreguliere migratie tegen te gaan.

Deze benadering vergt aandacht voor integratie van mensenrechten in de interventies en voor behoud en stimulering van legale regionale migratiebewegingen die bijdragen aan vermindering van irreguliere migratie. Daarnaast zal waar dit opportuun is ook worden ingezet om de liaisonnetwerken van de KMar, de politie, de IND en het OM uit te breiden.

#### *Liaisons en internationaal netwerk*

Sinds 2014 is ook een Nederlandse liaisonmagistraat gestationeerd in Italië die zich veelvuldig bezighoudt met migratiecriminaliteit. In de komende periode zal verkend worden of dit succesvolle programma kan worden opgeschaald naar één of twee bron- of transitlanden van mensensmokkel en/of mensenhandel naar de EU. Hiervoor zal in beeld gebracht moeten worden: a) bij welke landen bereidheid en capaciteit voor een dergelijke samenwerking is, b) de beschikbaarheid van OM-capaciteit in Nederland en c) hoe dit zich verhoudt tot activiteiten van andere EU-landen op dit terrein en Eurojust. Ook kan worden gedacht aan het uitbouwen van samenwerkingsverbanden met in Nederland geplaatste openbare aanklagers uit derde landen. Het doel hiervan is het faciliteren van rechtshulpverzoeken en kennisuitwisseling van informele en operationele informatie tussen de opsporingsautoriteiten in Europa, Nederland en derde landen teneinde het vervolgen van verdachten van mensensmokkel.

Door versterking van het liaisonnetwerk van de KMar, de politie en de IND wordt ook de algehele Nederlandse informatiepositie verbeterd. Irreguliere migratie richting de EU en Nederland kan zo in een eerder stadium worden geïdentificeerd, waardoor gerichte interventies kunnen worden gepleegd om irreguliere migratie en daaraan gerelateerde criminaliteit te voorkomen. Versterking van het netwerk levert naar verwachting ook een positieve bijdrage aan de samenwerking met partnerlanden en internationale organisaties als Europol en Frontex. Daarnaast kan met een versterkt liaisonnetwerk uiteindelijk ook beter gewerkt worden aan de succesvolle en efficiënte terugkeer van reeds naar Nederland gesmokkelde migranten die terug worden gestuurd naar hun land van herkomst.

Voor de betrokken organisaties in de aanpak van mensensmokkel is een internationaal netwerk steeds meer van belang en derhalve zullen zij dit netwerk nog verder moeten uitbouwen in de toekomst. In dit netwerk passen ook de contacten en samenwerking binnen en met internationale organisaties zoals bijvoorbeeld Interpol en het VN-Bureau voor Drugs en Criminaliteit (UNODC). Ook het Internationaal Strafhof (ICC) is in dit verband een belangrijke partner om mee samen te werken voor wat betreft de internationale onderzoeken waarin mogelijk ook misdaden tegen de menselijkheid naar boven komen. Het versterken van het internationale netwerk past bij de migratiepartnerschapsbenadering en sluit aan op de politieke agenda van het kabinet.

De opsporingsdiensten delen actief informatie uit mensensmokkel onderzoeken aan Europol om op deze wijze de juiste analyses en informatiedeling met onderzoeken buiten Nederland te bewerkstelligen. Opsporingsinstanties zullen daarbij actief gebruik maken van initiatieven

zoals het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (EMPACT). Er wordt dan ook personele capaciteit vrijgemaakt om de aansluiting bij programma's onder EMPACT te borgen. Daarnaast moet duidelijk zijn welke bevoegdheden dit personeel krijgt om ook daadwerkelijk bij te kunnen dragen aan gezamenlijke acties in Europees verband.

### *3.6 Gegevensverzameling en statistieken*

Gegevensverzameling, onderzoek en een actueel intelligence beeld zijn van primair belang om een beter inzicht te krijgen in migratietrends, de aard en omvang van criminele netwerken die betrokken zijn bij mensensmokkel, het effect van beleid in de aanpak van mensensmokkel, de rol en het belang van mensensmokkelactiviteiten in lokale gemeenschappen, alsmede de verbanden tussen mensensmokkel en andere criminele gebieden, zoals mensenhandel, drugshandel en terrorisme.

De constant veranderende modi operandi gebruikt bij mensensmokkel vragen opsporingsinstanties om scherp te zijn op veranderingen en om gebruik te maken van de juiste informatiekanalen. Een goed (intelligence) netwerk en monitoring van sociale media moeten een actueel beeld op kunnen leveren van de dynamiek van mensensmokkel. Op deze wijze kan worden geanticipeerd op nieuwe ontwikkelingen. Om goede besluiten te kunnen nemen, pleit Nederland ook voor eenduidigheid en afstemming van de informatieproducten die worden opgesteld door Frontex en Europol.

In de voorgaande periode zijn stappen gezet om beter inzicht te krijgen in het fenomeen mensensmokkel. In Nederland heeft het EMM op basis van haar integrale informatiepositie diverse dashboards ontwikkeld voor haar convenantpartners. Deze dashboards zien op trends, fenomenen, signalen en onderzoeken met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel van de politie, de KMar en de NLA. Deze dashboards worden door het EMM ter beschikking gesteld aan haar convenantpartners. Het is aan deze convenantpartners om te bepalen welke informatie gedeeld kan/mag worden binnen de verschillende overlegstructuren zoals het MDT. Op basis van dit product kunnen de richting en acties voor de gewenste aanpak van mensensmokkel worden bepaald. In de komende periode zal het dashboard mensensmokkel verder worden ontwikkeld. Daarnaast wordt door de IND ingezet op verbetering van registratie en ontsluiting van relevante informatie uit het IND-systeem ten behoeve van analyse, hetgeen een belangrijke stap voorwaarts is.

Daarbij is het ook van belang dat er voldoende analysecapaciteit is bij de verschillende ketenpartners. Aan de hand van deze data kunnen interventies langs reisroutes gericht worden ingezet. Het is daarnaast wenselijk om ook de statistieken van de justitiële keten hierin te verwerken. Verder is het, afhankelijk van het bron- of transitland, de gebruikte smokkelroute, modus operandi en andere specifieke factoren wenselijk dat ook meer gebruik wordt gemaakt van informatie van cultureel antropologen, landenexperts en wetenschappers. Het MDT zal de nodige inspanningen leveren om de samenwerking met deze experts te bevorderen door onder andere deelname aan de overleggen van het MDT.

Het internationale karakter van mensensmokkel vereist daarnaast een goede informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten. De opsporingsdiensten in Nederland zullen informatie-uitwisseling tussen lidstaten middels de daarvoor afgesproken kanalen moeten borgen in hun informatieverwerkingsproces. De relatie tussen migratiebewegingen en mensensmokkel vraagt om een goede informatiepositie en duiding van cijfers van de

betrokken instanties. Op basis van de juiste duiding hiervan zal Nederland moeten kunnen anticiperen op migratiebewegingen en mensensmokkel. Migratiepartnerschappen zullen hiertoe verder worden uitgewerkt, waarbij de aanpak van mensensmokkel hand in hand gaat met capaciteitsopbouwprojecten en zogeheten upstream disruption.

#### **4. Caribisch Nederland**

Als uitgangspunt van het kabinetsbeleid geldt dat alle Nederlanders gelijkwaardig beschermd worden. Daarom wordt in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoveel mogelijk aangesloten bij de materiële strafwetgeving van Nederland. Om die reden wordt voorgesteld ook in het Wetboek van Strafrecht BES de extraterritoriale rechtsmacht over in het buitenland begane mensensmokkel te verruimen en de strafmaxima voor mensensmokkel te verhogen. Voor de Caribische delen van het Koninkrijk zal gezien de afwijkende lokale situatie een separaat beleidskader worden ontwikkeld. Daarnaast is het Memorandum of Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel met de andere landen binnen het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint Maarten herzien.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
E. van der Burg