

Vergaderjaar 2017–2018

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

28 638

Mensenhandel

Nr. 205

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2018

In februari presenteerde D66 het Actieplan «Bestrijding criminaliteit tegen migranten en vluchtelingen». Met deze brief reageer ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, op dit Actieplan. Alvorens expliciet in te gaan op de vijf aanbevelingen die hierin opgenomen zijn, wil ik de Kamerleden van D66 bedanken voor hun denkwerk en betrokkenheid. Wij vinden elkaar in onze hartgrondige afwijzing van de criminelen die kwetsbare vluchtelingen uitbuiten. D66 maakt terecht een punt van de noodzaak tot bestrijding van criminaliteit tegen migranten en vluchtelingen. Het Actieplan sluit op meerdere punten aan bij de maatregelen tegen mensenhandel en -smokkel uit het Regeerakkoord. Ik ben positief over een groot deel van de aanbevelingen en een aantal waren al in gang gezet. Hieronder licht ik dit per aanbeveling nader toe.

1. Zet internationale sancties in tegen de leiders van criminele bendes

Het inzetten van internationale sancties tegen de leiders van criminele bendes is een aanbeveling die ik steun en waar Nederland reeds actie toe heeft ondernomen. Nederland heeft in de VN-Veiligheidsraad het initiatief genomen om zes leiders van criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor het uitbuiten van migranten op de VN-sanctielijst voor Libië te plaatsen. Het was de eerste keer dat de Veiligheidsraad sancties oplegde aan leiders van gewelddadige mensenhandel- en smokkelorganisaties. Dit soort sancties helpt bij het ondermijnen van het businessmodel van de betreffende mensenhandelaren- en smokkelaars en werkt als afschrikmiddel tegen soortgelijke criminelen. De inzet van sancties past bovendien in de geïntegreerde migratieagenda van het Kabinet. Deze agenda richt zich onder meer op de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, het tegengaan van irreguliere migratie, het verbeteren van de situatie voor migranten in landen van transit en te voorkomen dat mensen op de Middellandse Zee sterven.

Zoals D66 aangeeft in zijn Actieplan was het Nederlandse lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad inderdaad een uitgelezen kans om hierin het initiatief te nemen. Nederland zal de komende tijd bekijken of aanvullende VN-sancties in Libië of binnen andere bestaande sanctieregimes een effectieve maatregel kunnen zijn bij de verdere bestrijding van internationale mensenhandel- en smokkelorganisaties.

2. Verbeter internationale samenwerking en informatiedeling

Om migratiecriminaliteit te bestrijden is internationale samenwerking inderdaad essentieel. Internationale samenwerking is dan ook een belangrijke pijler onder de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De Europese operationele samenwerking tegen deze vormen van criminaliteit vindt plaats in de zogenaamde EMPACT-projecten Trafficking in Human Beings (THB; mensenhandel) en Facilitated Illegal Immigration (mensensmokkel). De Nederlandse politie is co-driver van EMPACT THB. Ook het OM, de KMar en ISZW zijn bij dit project betrokken. Aan EMPACT Facilitated Illegal Immigration nemen KMar, politie en OM deel. Italië is bij beide projecten betrokken, evenals Europol, Eurojust en Frontex. Tussen beide EMPACT-projecten wordt samengewerkt om mogelijke dwarsverbanden zo goed mogelijk in kaart te brengen.

De samenwerking binnen EMPACT THB en EMPACT mensensmokkel wordt jaar op jaar sterker; de hoeveelheid informatie die de lidstaten met Europol delen neemt elk jaar toe, evenals het aantal operationele vergaderingen en het aantal gezamenlijke opsporingsonderzoeken.

Nederland heeft inmiddels veel ervaring met Joint Investigation Teams (JITs) tegen mensenhandel en mensensmokkel. Op dit moment lopen er vier mensenhandel-JITs, waar Nederland in samenwerkt met België, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Hongarije, Oostenrijk en Roemenië. Of het mogelijk zal zijn om JITs op te zetten met landen in Afrika en het Midden-Oosten hangt af van de vraag of er daar betrouwbare partners te vinden zijn om op deze manier mee samen te werken. In een *failed state* als Libië zal dat niet eenvoudig zijn. Het is niet mogelijk om JITs permanent te maken, want een JIT is altijd gekoppeld aan een concreet opsporingsonderzoek en dat is in principe eindig. Opsporingsinformatie kan wel doorlopend worden uitgewisseld tussen de opsporingsdiensten van de EU-lidstaten via Europol, waar alle EU-lidstaten met liaisons zijn vertegenwoordigd.

Tijdens het Nederlands Voorzitterschap in 2016 is het mandaat van het Europese grens- en kustwacht agentschap (FRONTEX) verruimd ten behoeve van de aanpak migratiecriminaliteit. Met deze verruiming heeft het Agentschap meer mogelijkheden gekregen om informatie uit te wisselen met Europol ten behoeve van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Ook de militaire missie SOPHIA levert al een belangrijke bijdrage aan de aanpak van mensensmokkel. Het doel van deze Europese operatie is om de verschillende schepen die gebruikt worden voor smokkel te identificeren, onderscheppen en uit te schakelen. De informatie die in deze operatie wordt vergaard en analyses over mensensmokkel worden vervolgens gedeeld met de lidstaten.

Voorgaande voorbeelden maken duidelijk dat er al veel informatie-uitwisseling plaats vindt tussen de verschillende de lidstaten. Ook operationeel weten de betrokken organisaties in de verschillende lidstaten elkaar goed te vinden. Actieve sturing op de intensivering van de informatie-uitwisseling uit deze operatie met opsporingsdiensten in de lidstaten acht ik daarom op dit moment niet nodig.

3. Pak criminele winsten af

De aanbeveling om de criminele winsten van migratiecriminaliteit af te pakken kan ik onderschrijven. Financieel rechercheren en ontnemen is een van de doelstellingen van alle EMPACT-projecten, waaronder die tegen mensenhandel en mensensmokkel. Om het financieel rechercheren en ontnemen binnen de EMPACT-projecten naar een hoger plan te tillen is er voor de huidige ronde van vier jaar bovendien een horizontaal netwerk opgezet, met als doel om de activiteiten op dit terrein tussen de EMPACT-projecten af te stemmen en ervaringen uit te wisselen. Nederland trekt al jarenlang de activiteiten op dit terrein binnen EMPACT THB. Nationaal geldt dat elk groot, projectmatig mensenhandel- en mensensmokkelonderzoek vergezeld gaat van een financieel onderzoek. Het inzichtelijk maken van de financiële stromen heeft prioriteit, hoewel dit niet eenvoudig is.

Dankzij de VN-sancties die recent tegen de zes leiders van criminele netwerken zijn ingesteld, worden wereldwijd hun banktegoeden bevroren en is het verboden om economische middelen aan deze personen beschikbaar te stellen. Ook op deze wijze worden mensenhandelaren en mensensmokkelaars dus financieel geraakt.

4. Dicht gaten in regelgeving

Het Actieplan vraagt aandacht voor goede regelgeving op het gebied van misdrijven tegen migranten en vluchtelingen. Het roept daarbij op gaten in de (internationale) rechtsmacht te inventariseren en om andere landen aan te sporen in relevante juridische instrumenten om migratiecriminaliteit aan te pakken te voorzien. Nederland zet zich hier reeds voor in, onder andere door middel van een bijdrage vanuit de BHOS-begroting aan twee UNODC-programma's die enerzijds Mali, Niger en Senegal en anderzijds de «G5 van de Sahel» (Burkina Faso, Tsjaad, Mali, Mauritanië en Niger) ondersteunen bij het opstellen van wetgeving. Nederland financiert projecten van onder andere IOM en UNODC die zich richten op capaciteitsopbouw in transitlanden om dergelijke wetgeving ook daadwerkelijk te implementeren en mensenhandel aan te pakken. Voorts draagt de EU via EU-missies voor capaciteitsopbouw in Mali, Niger en Somalië (EUCAP) bij aan betere grenscontroles en de bestrijding van mensensmokkel en -handel. Ten slotte zet Nederland zich in multilaterale fora in voor verdere ondertekening van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Palermo-protocol en deelt Nederland in deze fora expertise en *best practices* om het Protocol te implementeren.

5. Berecht leiders van bendes bij een Internationaal tribunaal

Het kabinet vindt het van belang om de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te intensiveren en effectiever te maken. De leiders van de organisaties die zich bezighouden met migratiecriminaliteit moeten aangepakt worden. Nederland werkt daartoe langs meerdere wegen samen met verschillende partners. Hier hoort bijvoorbeeld, zoals hierboven reeds aangegeven, het plaatsen van mensenhandelaren en mensensmokkelaars die betrokken zijn bij ernstige mensenrechtenschendingen op een sanctielijst.

Bijna alle landen van de wereld hebben zich aangesloten bij het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, behorende bij het UNTOC-Verdrag. Libië heeft dit Protocol ook ondertekend. Er zijn dus voldoende juridische aanknopingspunten voor samenwerking. Omdat er bij mensensmokkel doorgaans personen van

verschillende nationaliteiten betrokken zijn, zoekt Nederland de samenwerking met Europese partners en met het Internationaal Strafhof (ISH) om expertise en opsporingsinformatie te delen en uiteindelijk tot strafvervolgingen van de bendeleiders te komen. De aanklager van het ISH onderzoekt op haar beurt of misdrijven gepleegd tegen migranten in Libië onderdeel kunnen worden van de zaak die al loopt bij het ISH over de situatie in Libië. De grootste uitdagingen zijn het verzamelen van het bewijs en het aanhouden van de verdachten.

Een eventueel nieuw op te richten tribunaal zou met precies dezelfde uitdagingen geconfronteerd worden en bovenstaande recente ontwikkelingen kunnen doorkruisen en mogelijk schaden, zonder concrete voordelen te bieden. Nederland zet zich volledig in om, in samenwerking met onze internationale partners, de meest ernstige schendingen van mensenrechten niet onbestraft te laten en om vervolging van de bendeleiders door Nederland of door andere landen mogelijk te maken. Dergelijke samenwerking is niet gericht op het opzetten van een apart tribunaal of amendering van VN Verdragen, maar op het bundelen van expertise om tot een gezamenlijke aanpak te komen van de leiders van criminele organisaties die achter migratiecriminaliteit zitten en mensenrechten schenden.

Internationale berechting is pas een geschikte optie wanneer landen zelf niet bereid of in staat zijn om zaken te berechten. De meeste vormen van migratiecriminaliteit kunnen vervolgd worden binnen reeds bestaande nationale en internationale structuren. Het is dan ook zaak relevante landen daartoe aan te moedigen en waar nodig te ondersteunen. Bij het opzetten van een internationaal mechanisme ter vervolging en berechting van de leiders van deze bendes kan veel weerstand worden verwacht, zowel van landen die hiervoor geen rol zien voor de VN(VR), als van landen die tegenstander zijn van de financiële implicaties ervan. Zelfs indien overeenstemming bereikt kan worden over het oprichten van een ad hoc tribunaal, dan zou het meerdere jaren duren voordat een dergelijk tribunaal operationeel is. Ook daarom zet Nederland in op effectief gebruik van bestaande instrumenten, zoals hierboven beschreven.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers