

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 augustus 1996

Het verheugt ons uit het voorlopig verslag te kunnen opmaken dat de verhoging van de strafbedreiging van het delict mensensmokkel, na de Tweede Kamer, ook op brede steun in de Eerste Kamer kan rekenen. Op de door de leden van enkele fracties gestelde vragen willen wij graag als volgt reageren.

De leden van de CDA-fractie zien graag uiteengezet hoe de strafbepaling van artikel 197a (mensensmokkel) zich verhoudt – ook ten aanzien van de hoogte van de strafbedreiging – tot de strafbaarstelling in artikel 197b (tewerkstelling van illegalen), 250bis (beroepsmatig bevorderen van prostitutie) en 250ter (mensenhandel).

De kern van het strafrechtelijk verwijt dat in artikel 197a wordt gemaakt is het uit winstbejag bevorderen van illegale grensoverschrijding door personen die hun land om voor hen dringende redenen hebben verlaten en daardoor in een kwetsbare positie verkeren. Het gebruik maken van illegale arbeidskrachten (artikel 197b) is, evenals artikel 197a, als misdrijf tegen het openbaar gezag strafbaar gesteld, omdat deze gedragingen een bijdrage leveren aan het in stand houden van een verboden toestand: het illegaal in Nederland verblijven. In de praktijk is echter gebleken dat de aard van het delict mensensmokkel, gelet op het internationale karakter daarvan, meebrengt dat bij de opsporing en vervolging de toepassing van zwaardere dwangmiddelen en de mogelijkheden van internationale rechtshulp al snel moeten worden overwogen.

Bovendien zijn de financiële belangen die bij de organisatie van mensensmokkel op grotere schaal in het geding zijn, van zodanige omvang gebleken dat gelijk optreden als tegen andere criminele organisaties, nodig is. Door het verhogen van de strafbedreiging wordt hieraan in belangrijke mate tegemoet gekomen. Ten aanzien van de delicten van artikel 250bis en 250ter merken wij op dat de kern van het strafrechtelijk verwijt dat wordt gemaakt, is gelegen in het in stand houden van een seksuele uitbuitingssituatie door het dwingen tot prostitutie. Door toedoen van de mensenhandelaar wordt op systematische wijze inbreuk gemaakt op de fysieke integriteit van de slachtoffers, waardoor groot persoonlijk leed wordt toegebracht. De ernst van dit delict is verdisconteerd in de hoogte van de strafbedreiging die eveneens in 1993 is verhoogd (bij de Wet van 9 december 1993, Stb. 679). Hoewel niet is uit te

sluiten dat vreemdelingen die zich met behulp van mensensmokkelaars wederrechtelijk toegang tot Nederland hebben verschaft, vervolgens tegen hun wil in de prostitutie belanden, is hier zeker geen sprake van een vast patroon. Mensensmokkelaars kunnen zich weliswaar eveneens bezig houden met mensenhandel, maar het één is geen noodzakelijke noch voorwaarde voor het ander: het gaat steeds om verschillende soorten gedragingen die vanuit een van elkaar te onderscheiden invalshoek strafbaar zijn gesteld.

Bij de keuze van de strafbedreiging in het onderhavige wetsvoorstel zijn wij uitgegaan van de ernst en de omvang van het fenomeen mensensmokkel, de behoefte aan efficiëntere en effectievere opsporing en vervolging (mede door de inzet van aan de strafbedreiging gekoppelde dwangmiddelen) en de behoefte om de strafbedreiging in een redelijke verhouding te brengen met die in de ons omringende landen. Wij zien geen reden om de strafbedreiging verder te verhogen dan voor het bereiken van die doelstellingen nodig is. Mocht uit de aan de Tweede Kamer toegezegde evaluatie, de thans door ons voorgestelde strafbedreiging toch onvoldoende blijken, dan kunnen wij alsnog overwegen nadere maatregelen te treffen.

Gevraagd naar de gevallen waarin het openbaar ministerie de telastellegging alleen op artikel 197a heeft gebaseerd en niet op de artikelen 250bis en 250ter, kunnen wij deze leden meedelen dat in de periode januari 1994 tot juli 1996 in 82 zaken (dat wil zeggen 82 verdachten) mensensmokkel is telastegelegd en in ieder geval niet ook de artikelen 250bis en 250ter Sr. Wel zijn in veel «artikel 197a-gevallen» ook andere strafbare feiten telastegelegd. Uit deze cijfers kan evenwel niet, zoals deze leden wellicht menen, de conclusie getrokken worden dat in deze mensensmokkel-zaken steeds of regelmatig ook sprake was van mensenhandel. Ter illustratie melden wij dat het parket Rotterdam in dezelfde periode in 49 gevallen mensenhandel (250ter Sr) telaste heeft gelegd, zonder tevens ook mensensmokkel (197a Sr) telaste te leggen. In het parket Haarlem was dat in vijf zaken het geval.

Onder verwijzing naar de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer vragen de leden van de CDA-fractie of het de bedoeling van de regering is om met het onderhavige wetsvoorstel zowel mensensmokkel als mensenhandel beter aan te kunnen pakken.

Ofschoon bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer beide onderwerpen aan de orde kwamen, heeft de eerste ondergetekende juist in antwoord op daartoe strekkende vragen het verschil tussen het delict mensensmokkel en het delict mensenhandel verduidelijkt. Wij hebben met de illusie dat een betere aanpak van mensensmokkel tevens leidt tot een vermindering van de mensenhandel. Zoals hierboven is aangegeven, komen potentiële slachtoffers van mensenhandel zeker niet altijd via mensensmokkel ons land binnen. Vaak reizen zij op een geldig paspoort en beschikken zij over een visum.

De opsporing van mensenhandel begint dan ook op de plaats waar gebleken is van prostitutie. De prostitutie vormt het hoofdbestanddeel van het delict. Pas tijdens het onderzoek komt mogelijk boven water op welke wijze het slachtoffer ons land binnen kwam. Bij mensensmokkel is het hoofdbestanddeel van het delict de hulp bij wederrechtelijke grenspassage of het wederrechtelijke verblijf. Om dat vast te kunnen stellen is een andere aanpak van opsporing en vervolging aangewezen dan bij het delict mensenhandel. Natuurlijk kunnen er situaties ontstaan, als van beide delicten sprake is, waarin beide delicten cumulatief ten laste worden gelegd. Maar cumulatieve telastelegging van meerdere strafbare feiten komt in verband met mensensmokkel vaak voor. Zo blijkt mensensmokkel bij voorbeeld ook vaak gepaard te gaan met overtreding van artikel 225 Sr (valsheid in geschrifte) of artikel 231 Sr (verstrekken van een vals reisdocument). Het gaat de regering er in het onderhavige wetsvoorstel primair om het delict mensensmokkel beter aan te kunnen pakken.

De conferentie die afgelopen juni in Wenen plaatsvond, ging niet, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen, over mensensmokkel maar over vrouwenhandel («European Conference on Trafficking in Women»). Deze leden wensen geïnformeerd te worden over de daar ingenomen standpunten, de eventueel ontwikkelde strategieën en de omvang van het probleem.

De conferentie over vrouwenhandel die op 10 en 11 juni jl. in Wenen plaatsvond was een initiatief van de Europese Commissie. Het doel van de conferentie was het uitwisselen van informatie over ervaringen op het gebied van vrouwenhandel in de verschillende, deelnemende landen. Nederland heeft het stand beleid uitgedragen en toegelicht; een beleid dat door de aanwezige experts zeer positief werd ontvangen. De discussies vonden vooral plaats in de verschillende werkgroepen en hebben geleid tot aanbevelingen aan de voorzitter, Commissaris Gradin. De aanbevelingen concentreren zich op de volgende terreinen: immigration, judicial cooperation, law enforcement en social policy. Mevrouw Gradin zal in september met een standpunt van de Commissie komen. Een belangrijk probleem tijdens de conferentie bleek het ontbreken van betrouwbare gegevens over de omvang van de problematiek. Verwacht wordt derhalve dat de Commissie onder meer zal aanbevelen dat er degelijk onderzoek wordt verricht. Overigens was de conferentie unaniem van mening dat, ongeacht de omvang van de problematiek, de ernst van het vergrijp rechtvaardigt dat vrouwenhandel met kracht bestreden wordt. De Ierse vertegenwoordiger bij de conferentie zegde toe dat vrouwenhandel tijdens het Ierse voorzitterschap van de Europese Unie op de agenda zal worden gezet.

Onder Nederlands voorzitterschap kan daar een follow up aan worden gegeven door te trachten daadwerkelijk een Europees beleid te realiseren, waarbij aandacht wordt gegeven aan zowel de opsporing en vervolging als aan de opvang van slachtoffers.

Het Nederlandse en Belgische beleid, beide voorlopers op het gebied van een consistente aanpak van vrouwenhandel, bieden voor een dergelijk beleid houvast.

Voor de notie dat het slachtoffer bescherming behoeft en tijdelijk een legale verblijfspositie moet krijgen, werd tijdens de conferentie als vooruitstrevend en zeer zinvol ervaren.

Voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel, waar de leden van de CDA-fractie naar informeren, zijn er in de volgende vorm. In de Vreemdelingencirculaire is opgenomen dat de politie bij een indicatie van vrouwenhandel, de vrouw in de gelegenheid stelt om aangifte te doen, haar voorlicht over de mogelijkheden en haar een bedenktijd gunt van maximaal drie maanden. Gedurende die bedenktijd heeft de vrouw de gelegenheid zich medisch te laten onderzoeken, contact op te nemen met een rechtshulpverlener en wordt haar verwijdering uit Nederland opgeschort. Bovendien kan zij, met hulp van de Stichting tegen Vrouwenhandel een opvangadres krijgen. Tijdens die periode heeft zij recht op een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet. Het doen van aangifte geeft vervolgens recht op een verblijfsvergunning (Document D), voor de duur van de opsporing en de vervolging van de dader(s) tot en met de veroordeling in feitelijke aanleg. De Gemeentelijke Sociale Diensten en de Vreemdelingendiensten hebben onlangs nogmaals een instructie ontvangen om goed samen te werken, speciaal waar het de opvang van slachtoffers van mensenhandel betreft.

Gevraagd naar de regelmaat van controles in bordelen en verbetering van de bescherming van zich meldende slachtoffers, kunnen wij het volgende meedelen. Het uitvoeren van controles bij bordelen is een onderdeel van gemeentelijk beleid. Controles vinden plaats in het kader van de openbare orde.

Veel gemeenten hebben daarom, naast de gebruikelijke zedencontroles, het beleid vooral bordelen aan te pakken die overlast veroorzaken. Dat

hoeven overigens geen bordelen te zijn waarin vrouwen tewerk zijn gesteld die het slachtoffer zijn van vrouwenhandel. De Stichting tegen Vrouwenhandel heeft in 1995 aan ongeveer 160 vrouwen hulp geboden. Zoals hierboven uiteen is gezet staat de Nederlandse aanpak binnen Europa bekend als erg vooruitstrevend. Vooral de aandacht voor en de juridische positie van het slachtoffer van vrouwenhandel is vrij uniek. Getracht zal worden de positie van het slachtoffer verder te verbeteren en in Europees verband daarvoor beleid te bevorderen. Zo ligt het in de bedoeling om volgend voorjaar een ministersconferentie aan dit onderwerp te wijden en diverse onderzoeken te entameren. Het WODC doet momenteel onderzoek naar de criminele netwerken waarbinnen vrouwenhandel zich voltrekt. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid organiseert, in samenwerking met de ministeries van Justitie, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken, een studiedag tegen het eind van dit jaar.

De leden van de fractie van D66 willen van ons horen of we met deze wetswijziging voldoende geëquipeerd zijn om aan de zich snel ontwikkelende criminele organisaties, ook in de toekomst, het hoofd te kunnen bieden.

Pas sedert de strafbaarstelling van mensensmokkel, per 31 december 1993, zijn wij in staat geweest het fenomeen te onderzoeken en in kaart te brengen. Heel wat gegevens, zij het nog vrij globaal, zijn ons inmiddels bekend. De conclusie die wij op grond van de praktijk hebben kunnen trekken vertalen zich nu in het voorliggende wetsvoorstel. Daarbij is rekening gehouden met de mogelijkheden die het opsporings- en vervolgingsapparaat moet hebben om het hoofd te kunnen bieden aan de, inderdaad steeds meer georganiseerde, criminaliteit die een relatie heeft met het fenomeen mensensmokkel. De wettelijke mogelijkheden die politie en openbaar ministerie ter beschikking staan bieden een kader, waarbinnen zij hun taken uitvoeren. De wettelijke mogelijkheden die met dit wetsvoorstel gecreëerd worden zijn heel ruim en gebaseerd op de ervaring dat juist de georganiseerde criminaliteit zich richt op het plegen van dit strafbare feit. Het blijkt (nagenoeg) onmogelijk voor een individu om mensensmokkel te organiseren. Er zijn steeds meerdere personen bij betrokken; de aanhoudingen en veroordelingen die reeds hebben plaatsgevonden bevestigen dit beeld. Dat betekent dat, met behulp van dit wetsvoorstel, de vervolging veelal zal worden gebaseerd op de gekwalificeerde vorm van het delict, zoals voorgesteld in het derde lid (een beroep of gewoonte, of in vereniging door meerdere personen). Met de daarbij behorende strafbedreiging van ten hoogste acht jaren, staat het hele arsenaal van dwangmiddelen ter beschikking en zijn ook de voorbereidingshandelingen strafbaar (artikel 46 Sr). Binnen dat kader moet het niet alleen mogelijk zijn om adequaat te reageren op de huidige stand van zaken maar moet ook een antwoord gevonden kunnen worden op eventuele toekomstige ontwikkelingen. Beleidsmatig kan optimaal gebruik worden gemaakt van de ter beschikking staande wettelijke middelen.

Een duidelijk voorbeeld daarvan is het recentelijk gepresenteerde Plan van aanpak Mensensmokkel van het Openbaar Ministerie, waarin de nadruk wordt gelegd op een steeds beter georganiseerde samenwerking tussen de verschillende overheidsorganen die in aanraking (kunnen) komen met mensensmokkel.

Van de suggesties die het plan doet zijn er reeds veel uitgevoerd. Zo is een belangrijke ontwikkeling de oprichting van de Unit Mensensmokkel, gevestigd bij de CRI, die als centraal verzamelpunt fungeert van alle relevante informatie uit verschillende bronnen en waarin de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Divisie CRI samenwerken. Desalniettemin is de regering bereid de ontwikkelingen onder de voorgestelde strafmaat nauwkeurig te volgen en te analyseren.

Wij verwachten daarin een bevestiging te zullen zien van hetgeen wij hierboven stellen.

Mocht echter uit de evaluatie blijken dat de wetgeving toch niet aan de gestelde verwachtingen voldoet, dan zullen wij ons moeten beraden op een nadere aanpassing.

De leden van de D66-fractie vragen ons in hoeverre verscherpte maatregelen kunnen leiden tot problemen voor vluchtelingen en of zij zich kunnen laten bijstaan door hulporganisaties in hun land van oorsprong.

De verscherpte maatregelen zullen de hulp aan vluchtelingen niet bemoeilijken, aangezien deze aanpassingen worden voorgesteld voornamelijk met het oog op de aanpak van criminele organisaties. Het onderhavige voorstel ziet dan ook op het indammen van criminele activiteiten die gepaard gaan bij de «hulp» aan vluchtelingen. Een en ander laat onverlet dat legale hulporganisaties hun werk moeten en kunnen blijven doen, en waar mogelijk ook in de landen waar de vluchtelingen uit afkomstig zijn. Immers, ook in die landen zijn legale hulporganisaties actief. Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat de voorgestelde aanpassingen geen invloed hebben op de door legale hulporganisaties verrichte activiteiten.

Gevraagd naar de vergelijkbare wettelijke regels in de ons omringende landen, kunnen wij deze leden het volgende melden.

Voor het basisdelict geldt in Duitsland een strafmaximum van vijf jaren, bij strafverzwarende omstandigheden komt de straf op maximaal zeven jaren uit, evenals in Groot-Brittannië. In Frankrijk geldt een maximum van vijf jaren gevangenisstraf en in België wordt minimaal een jaar gevangenisstraf opgelegd bij het begaan van dit strafbare feit.

In Nederland geldt, bij aanvaarding van ons voorstel, een strafmaximum van acht jaren hetgeen hoger is dan in de ons omringende landen. Op grond van deze vergelijking zijn wij van mening dat de hoogte van de strafmaat in ieder geval niet de reden voor criminele organisaties kan zijn, om bij het begaan van hun criminele activiteiten een voorkeur voor Nederland te hebben.

Tot slot vragen deze leden naar de termijn waarop de door de minister van Justitie toegezegde evaluatie, beschikbaar komt.

Om gefundeerde conclusies te kunnen trekken is het nodig om over voldoende gegevens te beschikken. Dat betekent dat de praktijk enige tijd de gelegenheid moet hebben gehad om met het nieuwe artikel 197a Sr te werken. Wij stellen ons voor dat daar twee á drie jaren voor nodig zijn.

Tussentijds kunnen wij echter een verslag verzorgen waarin informatie is opgenomen over de wijze waarop de praktijk met het nieuwe artikel werkt.

Het Plan van aanpak Mensensmokkel, waarnaar de SGP-fractie, mede namens de fracties van GPV en RPF, vraagt is op 28 juni jl. aan beide Kamers van het parlement aangeboden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz