

Vergaderjaar 2001–2002

27 204

Mensensmokkel

Nr. 15

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 20 december 2001

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 13 november 2001 overleg gevoerd met minister Korthals en staatssecretaris Kalsbeek van Justitie over:

- **de brief van de minister d.d. 29 mei 2001 t.g.v. het rapport «Dreigingsbeeld mensensmokkel» van het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (J-01-454);**
- **de brief van de minister d.d. 26 juni 2001 inzake bewijsbaarheid van de term winstbejag bij mensensmokkel (27 204, nr. 12).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) stemt ermee in de term winstbejag te handhaven in het delict mensensmokkel, want in de brief staat dat winstbejag gemakkelijk is te bewijzen. Humanitaire redenen om een vreemdeling de grens over te helpen, moeten niet onder de strafbaarstelling vallen. In Europees verband is de term winstbejag wel geschrapt, maar daar is een humanitaire clausule voor in de plaats gekomen. Daar is haar fractie mee akkoord gegaan. In het notaoverleg van 11 juni jl. zei de minister echter dat de humanitaire clausule in de Europese richtlijn is komen te vervallen en dat de term winstbejag in de lidstaten overeind blijft. Hoe zit dat? De informatie in het rapport Dreigingsbeeld is gedateerd. Er wordt nauwelijks ingegaan op het dreigingsbeeld mensensmokkel. Er wordt ook niets gezegd over het klantenbestand criminelen, wie dat zijn, om welke netwerken het gaat, welke vertakkingen er zijn en in welke landen die opereren. De vele cijfers en staatjes stellen mevrouw Albayrak niet gerust. Er wordt al tien jaar gewerkt aan een intensivering van de bestrijding van mensensmokkel. Dat heeft politiek ook prioriteit gekregen. Er is inmiddels een netwerk opgezet, maar het effect is nog steeds niet zichtbaar, niet in het aantal zaken, maar ook niet in het aantal langdurige veroordelingen. Het gaat vooral om veroordelingen van een tot drie maanden, maar de grote criminele organisaties blijven buiten schot. Er worden ook nog geen grote bedragen geconfisqueerd, vanwege onrechtmatig verkregen voordeel. Hoe kunnen de effecten van het beleid worden gemeten? Hoe staat het met de operationele doelen? Wanneer worden er grote bedragen

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks) Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP) en Wijn (CDA).
Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Çörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

geconfisqueerd? Het aantal zaken, waarbij de maximale gevangenisstraf van acht jaar wordt opgelegd, moet omhoog. Wordt er nog een dwarsverband aangelegd tussen mensenhandel en mensensmokkel? In het rapport lijkt het erop alsof dat gescheiden zaken zijn, maar waar mensensmokkel plaatsvindt, treedt vaak ook mensenhandel op.

Wat wordt er gedaan aan de prostitutie van alleenstaande minderjarige asielzoekster (AMA's), met name van West-Afrikaanse en Chinese meisjes? Wat gebeurt er met bordelen waar deze meisjes werken? Hoe staat het met de teams die hier destijds speciaal voor zijn opgericht? Het mobiel toezicht vreemdelingen (MTV) richt zich voornamelijk op Schiphol, maar gesmokkelde mensen komen ook op andere manieren Nederland binnen. Wanneer komt het toegezegde MTV-evaluatierapport? Er worden nog steeds Chinezen hier naartoe gesmokkeld, want er schijnt veel vraag te zijn naar Chinese horecamedewerkers. Is het onderzoek naar de behoefte van de Chinese horeca op dit punt al afgerond? De straf voor de handel in minderjarigen moet omhoog. Daarmee kan het steeds groter wordende AMA-probleem ook beter worden aangepakt. De aangiftebereidheid is belangrijk voor de vervolging. Als illegale prostituees aangifte doen, dan worden zij niet uitgezet, zolang het onderzoek duurt. Is een dergelijke constructie ook denkbaar voor gesmokkelde mensen in het algemeen? Dan krijg je de grote smokkelorganisaties misschien nog een keer te pakken.

De heer **Kamp** (VVD) vraagt of er al meer inzicht bestaat in het verschijnsel dat de Nederlandse asielprocedure als tussenstation voor doormigratie wordt gebruikt. Wat is de omvang hiervan?

Groepen immigranten die hier al zijn, helpen vaak landgenoten hier naartoe te komen. Deze mensen krijgen een visum voor tijdelijk verblijf, maar als dat afloopt, blijven ze. Ze duiken de illegaliteit in, ze vragen een reguliere verblijfsvergunning aan, waardoor ze in elk geval een jaar mogen blijven, of ze vragen asiel aan. Het is zorglijk dat de visa- en asielbestanden niet automatisch zijn gekoppeld. Controle op terugkeer in het land van herkomst, waar de visa voor tijdelijk verblijf worden verstrekt, vindt nauwelijks plaats. Garantstellers worden ook zelden aangesproken. Het komt voor dat men met een visum een ander EU-land binnenkomt en dan doorreist naar Nederland en hier asiel aanvraagt, eventueel onder een andere naam. In een land van herkomst is altijd wel een ambassade van een EU-land te vinden die gemakkelijk omgaat met het verstrekken van visa. De heer Kamp vindt dat het wegvallen van de controle bij de EU-binnengrenzen zo snel mogelijk moet leiden tot een uniform EU-visumbeleid.

Het is moeilijk mensensmokkelaars op te sporen en te vervolgen, want er moet worden bewezen dat men mensen Nederland binnen heeft laten gaan, dat men er geld voor heeft ontvangen en dat dit geen kostenvergoeding is, maar winst. Betrokkenen beweren dat er geen sprake is van winstbejag en dus niet van mensensmokkel. Het vereiste van het winstbejag is een groot probleem. In de Europese richtlijn is het vereiste van winstbejag niet meer gekoppeld aan het delict mensensmokkel. Er zijn ook aanwijzingen dat mensensmokkelaars zijn begonnen klanten op krediet naar Nederland te brengen. Wat weet de minister daarvan?

Er moet in EU-verband een strategie worden ontwikkeld voor het tegengaan van mensensmokkel. Daarvoor zijn nodig een gezamenlijke opstelling tegenover de herkomst- en transitlanden, samenwerking bij controles aan de buitengrenzen, een uniforme visaregeling, een gezamenlijke opsporing en een uniforme vervolging. De EU-landen moeten één lijn trekken wat betreft het delict mensensmokkel, dus mag het onderdeel winstbejag daar geen deel van uitmaken. De visa- en asielbestanden moeten worden gekoppeld, in eigen land, maar ook Europees. Een Europese lijn is ook nodig voor het beleid voor de kring van mensen die een visum kan krijgen voor familiebezoek. Als er een visum voor tijdelijk

verblijf wordt verleend, dan moet te allen tijde controle op terugkomst plaatsvinden.

De wettelijke bepaling voor ongedocumenteerden moet nieuw leven worden ingeblazen. Uit de huidige jurisprudentie blijkt dat het voldoende is te beweren dat de documenten bij de mensensmokkelaar zijn ingeleverd. Dan kom je onder de wettelijke bepaling uit, dat stimuleert de mensensmokkel naar Nederland en belemmert de bestrijding ervan.

De heer **Wijn** (CDA) vindt dat er bij de aanpak van mensensmokkel veel meer in economische termen moet worden gedacht. Het lijkt erop dat het kabinet de term winstbejag uit de delictsomschrijving wil schrappen. Zijn fractie heeft daar vorig jaar al voor gepleit, vooral vanwege de algemene overmachtclausule. Het wederrechtelijk binnenbrengen is strafbaar, maar als er sprake is van overmacht, dan vervalt de strafbaarheid. Ook in Europa is er al sprake van een omdraaiing van de bewijslast voor het ideëel wederrechtelijk binnenbrengen van mensen. De minister stelt dat het bewijzen van winstbejag geen probleem is, maar van de tien onderzochte zaken zijn drie op de bewijslast van winstbejag gestrand. In 30% van de gevallen slaagt de vervolging niet, omdat winstbejag niet kan worden aangetoond. Het element winstbejag vormt wel degelijk een probleem bij de vervolging van mensensmokkel. Daarom moet dat uit de delictsomschrijving, net als in Europa gebeurt. Er moet worden gekozen voor de overmachtclausule. De bewijslast daarvoor moet niet bij het OM komen te liggen, maar bij degene die wordt verdacht van mensensmokkel.

Waar blijft het Jaarverslag mensensmokkel? Wat is er gedaan met de suggestie van zijn fractie vorig jaar om meer gebruik te maken van non-gouvernementele organisaties (NGO's) en het maatschappelijk middenveld bij het voorkomen van mensensmokkel? Komt er nog een Europese immigratiepolitie? Dan kan er worden samengewerkt op het gebied van grenzen kustbewaking en kan er informatie worden uitgewisseld. De heer Wijn pleit voor een harmonisering van nationale wetgevingen binnen Europa. Is er al wat gedaan aan een betere bewaking van de Griekse grenzen? Hoe staat het met de Nederlandse strafmaat voor boetes en gevangenisstraffen, in vergelijking met die in andere Europese landen? Is samenwerking op dat punt ook mogelijk? Er is in 1999 25% bezuinigd op het MTV. Dat leidde tot minder controle aan de grens en een verschuiving daarvan naar Schiphol. Wat is de huidige stand van zaken? Hoe staat het met de uitvoering van de conventant met de KLM over het maken van kopieën van paspoorten? Doen andere luchtvaartmaatschappijen dat ook al?

Doet het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) systematisch onderzoek naar het gebruik van asielzoekerscentra door mensensmokkelaars voor bijvoorbeeld doorvoer? Wordt dat ook aangepakt? In een onderzoek van twee jaar geleden door de politie Amsterdam-Amstelland naar mensensmokkel in de regio Amsterdam kwam naar voren dat artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht, waarin het gebruik van valse identiteitsbewijzen strafbaar wordt gesteld, er bij de behandeling van een zaak snel toe leidde dat mensen op vrije voeten werden gesteld. Dat kan niet. Kan er van snelrecht gebruik worden gemaakt? De visabestanden moeten worden gekoppeld aan de bestanden van de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) en de bestanden voor de beoordeling van asielaanvragen.

De heer **Hoekema** (D66) pleit ervoor bij de aanpak van mensensmokkel en de oorzaken daarvan samen te werken met de landen van herkomst en de transitlanden, dat wil zeggen met de kandidaat-lidstaten van de Europese Unie, de toetreders, en met andere landen in Midden- en Oost-Europa. In Albanië gebeurt nog niets aan de bestrijding van mensensmokkel. De Balkan, Centraal- en Oost-Europa fungeren als transit

voor mensensmokkel. Er moet met die landen worden samengewerkt om ook daar te komen tot een bestrijding van mensensmokkel.

Er zijn geen signalen ontvangen dat de eis dat het winstbejag moet worden bewezen in grote of middelgrote zaken tot problemen leidt. Wil dat zeggen dat dit bij kleinere zaken wel het geval kan zijn? Als dat zo is, hoe kun je er in dat soort zaken voor zorgen dat mensensmokkelaars worden aangehouden en dat opsporing succesvol is? De pilot van het Internationaal politie-instituut Twente (IPIT) was niet zodanig betrouwbaar dat daaruit de conclusie kon worden getrokken dat het winstbejag-criterium kon vervallen. Blijft de minister bij die stelling, of is hij vanwege de Europese besluitvorming inmiddels tot een andere positie gekomen? Is de Europese richtlijn al tot uitvoer gebracht? Is er al een beroep gedaan op de humanitaire clausule? Hoe verhouden de opgelegde straffen in Nederland zich met die in de rest van de Unie? Er worden steeds meer zaken aangebracht, maar leiden die ook tot veroordelingen? Zo ja, om welke straffen gaat het?

Er moet sprake zijn van een geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de Nederlandse ketenpartners, zodat de gegevens over en weer worden doorgegeven, maar er moet ook op Europese schaal zo goed mogelijk worden samengewerkt. Bij het belangrijke toezicht aan de Europese buitengrenzen is sprake van heel zwakke plekken. Hoe is de situatie in Spanje, Italië en Portugal wat dit betreft? In hoeverre zet de neiging van die landen om af en toe tot legalisering van de illegale instroom over te gaan het Europese beleid onder druk? Een uniform beleid op dit punt is heel wenselijk. Het is de vraag of dit moet leiden tot een Europees visumbeleid, want er wordt op dit punt al goed samengewerkt. Asiel- en mensensmokkelshoppen van de ene naar de andere lidstaat moet worden voorkomen. Klopt het dat er Europees al sluitende afspraken over het visumbeleid zijn gemaakt?

Wordt er nog gedacht aan een uitbreiding van het aantal immigration liaison officers (ILO's) van de IND, of is de dekking inmiddels optimaal? Hoe staat het met hun aanwezigheid in Centraal- en Oost-Europa, met name in Minsk en Kiev? De Koninklijke marechaussee houdt zich onder andere op de luchthavens in Karachi, Lomé en Abidjan bezig met pre-boarding checks, maar moeten die niet worden uitgebreid? Hebben de landen waar deze controle plaatsvindt daar problemen mee of is er sprake van een gebrek aan middelen en mensen aan Nederlandse kant? Als dat zo is, dan moet daar meer werk van worden gemaakt. Gatecontroles op Schiphol zijn heel goed, maar door de gebeurtenissen na 11 september bestaat de kans dat die onder druk komen te staan. Zijn die controles nog steeds gericht op het tegengaan van mensensmokkel en illegaliteit? De toegangscontrole op de luchthaven Madrid werpt vruchten af. Waarom zijn daar voor Schiphol geen lessen uit getrokken? Is er al een nationaal bureau documenten? Zo ja, wat zijn de ervaringen daarmee? Hoe staat het met het onderzoek van het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC) naar het optreden tegen het oneigenlijk gebruik van asielprocedures?

In welke mate is er sprake van misbruik van de asielprocedure voor transitiovernachtingen? Welke mogelijkheden zijn er om dit tegen te gaan? In sommige asielzoekerscentra (AZC's) is sprake van een georganiseerd optreden van mensensmokkelaars. De ketenpartners moeten dat zoveel mogelijk tegengaan. Zijn er aanwijzingen dat er ook in andere AZC's sprake is van mensensmokkel, wellicht mensenhandel? De heer Hoekema pleit ook voor een verhoging van de aangiftebereidheid.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) is altijd een groot voorstander geweest van het intact laten van het winstbejagvereiste, want de strijd tegen mensensmokkel moet niet worden belast met individuen die mensen om ideële redenen smokkelen. Die moeten niet onder de werking van het strafrecht worden gebracht. Dit brengt ook een nog zwaardere belasting

van het opsporingsapparaat met zich. Het laten vervallen van het winstbejagvereiste kan ook een premie zetten op een verdere professionalisering van de georganiseerde misdaad, want het wordt dan onaantrekkelijker mensen om ideële redenen te smokkelen. De criminele organisaties gaan het oppakken en vervolgen dan incalculeren als bedrijfsrisico. In Europa is het winstbejagcriterium vervallen. De humanitaire clausule, met een omkering van de bewijslast, vormt de uitzondering op een algehele strafbaarstelling. De minister heeft eerder aangegeven dat dit niet zou leiden tot een wijziging van de nationale wetgeving, maar in zijn laatste brief staat dit wel het geval moet zijn. Deze verandering gaat gepaard met een omkering van de bewijslast. De verdachte moet zelf aantonen dat er geen sprake is van winstbejag, maar dat is niet zo gemakkelijk, bijvoorbeeld als er onderhands geld is gegeven, zonder rekening. Dan wordt de schuldvraag verlegd naar mensen die daar juist tegen beschermd moeten worden. Mevrouw Halsema is van mening dat de Staat moet aantonen dat er sprake is van winstbejag.

Het komt hier steeds meer voor dat individuen met de uitvoering van mensensmokkel zijn belast. Op die manier blijven de netwerken die in het buitenland opereren en de criminele organisaties die alles bedenken en opzetten, buiten schot. Daardoor wordt opsporing en vervolging moeilijk. Wil je hier iets aan doen, dan moet je je richten op internationale maatregelen. Hoe staat het met de onderhandelingen met Rusland over de gouden driehoek van mensensmokkel, Rusland, Wit-Rusland en Oekraïne? Is er sprake van kennisuitwisseling tussen de politiekorpsen? Gaan politieagenten daar naartoe? Wordt Rusland via de Europese onderhandelingen onder druk gezet?

Wat is de rol van buitenlandse inlichtingendiensten? Kan er onderzoek worden gedaan naar de mate waarin buitenlandse inlichtingendiensten mensensmokkel bevorderen? De aangiftebereidheid en de waarheidsvinding moeten worden vergroot. De afhankelijkheid van gesmokkelden ten opzichte van de smokkelaars moet worden verminderd. Kan de beschermingsprocedure bij mensenhandel ook worden opengesteld voor gesmokkelden?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) wijst op het belang van het maken van onderscheid tussen mensensmokkel, inclusief het element van winstbejag, en het meenemen van iemand uit ideële motieven. Dat is geen mensensmokkel, ook geen ideële mensensmokkel. Dit valt niet onder de delictsomschrijving. Is het mogelijk het winstbejag uit de delictsomschrijving te schrappen, onder de toevoeging van een tweede lid, waarin de humanitaire, de ideële motieven tot een uitzondering worden gemaakt? Dit gaat gepaard met een omkering van de bewijslast. Daarmee kan tegemoet worden gekomen aan het bezwaar tegen de huidige formulering en van het zonder meer schrappen daarvan, want daar voelt de heer Rouvoet niets voor. De cruciale vraag is of het bewijzen van winstbejag een probleem is. Uit de brief van de minister blijkt dat dit lijkt mee te vallen. Het veld geeft echter nog steeds aan dat winstbejag in de praktijk moeilijk is aan te tonen en dat dit problemen met zich brengt voor de opsporing en vervolging. Hoe zit dat? In de EU-richtlijn is het element winstbejag geschrapt, onder toevoeging van de humanitaire clausule. De heer Rouvoet heeft geen probleem met de omkering van de bewijslast op dat punt. De minister stelt dat dit zal leiden tot aanpassing van de Nederlandse strafwetgeving. Zegt hij daarmee dat het winstbejag kan worden geschrapt, met de toevoeging van een tweede lid, waarin een uitzondering wordt gemaakt voor ideële en humanitaire motieven, of wordt de humanitaire clausule op een andere manier toegevoegd aan de Nederlandse wetgeving, met behoud van het element winstbejag? Het onderscheid moet in elk geval overeind blijven.

De term «verblijf» in de delictsomschrijving van artikel 197a is niet helder. Spoor het daarin gestelde met het EU-kaderbesluit en de EU-richtlijn?

Daarin is sprake van illegale binnenkomst, doorreis of verblijf. Uitsmokkelen is niet strafbaar bij mensensmokkel. Vallen mensen die op Schiphol binnenkomen en daar in transfer zitten onder artikel 197a? Deze mensen zijn niet formeel binnengebracht. Ze worden wel uitgesmokkeld, maar dat is niet strafbaar. In Duitsland wordt onder «inreis» ook begrepen het doel van doorreis. Voor de Nederlandse wetgeving is dat wellicht ook niet zo gek.

In ten minste een politieregio in dit land wordt mensensmokkel anders aangepakt, namelijk door de gesmokkelden aan te merken als uitlokkers of medeplegers. Klopt dat? Zo ja, waarom gebeurt dat en wat vindt de minister daarvan? Is er in het kader van het memorandum of understanding tussen de Nederlandse Staat en de KLM over het tegengaan van ongedocumenteerden sprake van een drempel, in die zin dat over een bepaald aantal ongedocumenteerden per kwartaal niet moeilijk wordt gedaan?

De heer **Van der Staaij** (SGP) vindt de toenemende internationalisering, professionalisering en schaalvergroting van mensensmokkel heel zorgwekkend. Dit is nog meer reden, ook na 11 september, extra aandacht te besteden aan de bestrijding van mensensmokkel. In het actieplan bestrijding terrorisme is als actiepunt opgenomen de versterking van de Unit mensensmokkel (UMS), een onderzoek naar de verbinding tussen mensensmokkel en terrorisme en de versterking van organisaties, betrokken bij de strijd tegen mensensmokkel. Welke voortgang is daar inmiddels mee geboekt? De omvang van de uitbreiding wordt geïnventariseerd, maar wanneer komt daar meer duidelijkheid over? Wat wordt er concreet gedaan aan het knelpunt van informatievergaring en uitwisseling? Wanneer komt het Jaarverslag 2000? Er werken veel organisaties samen, maar hoe loopt die samenwerking in de praktijk? Zijn er problemen gerezen?

Hoe staat het met de voordeelontneming van degenen die voordeel hebben van mensensmokkel? Is er nog een intensivering mogelijk van de pre-boarding checks? Waarom is er sprake van een daling daarvan bij het MTV? In hoeverre wordt er een koppeling gelegd met het beleid van het tegengaan van ongedocumenteerden? Hoe waterdicht zijn de buitengrenzen als het gaat om het grenstoezicht? Het aantal strafzaken is in 2000 toegenomen, maar wat betekent dat? Is het ophelderingspercentage daarmee ook toegenomen?

Het element winstbejag is in elk geval een hobbel voor het opsporen en het berechten van zaken. Er kan sprake zijn voldoende materiële rechtvaardiging voor de strafbaarstelling als je het element winstbejag weglaat. Je helpt iemand over de grens, terwijl je weet of ernstige redenen hebt om te vermoeden dat de toegang of het verblijf wederrechtelijk is. Het element van de wederrechtelijkheid zit wel degelijk in de delictsomschrijving. Wat dat betreft kan het element winstbejag uit de delictsomschrijving worden gehaald. Conform het voorstel van de heer Rouvoet is het denkbaar te komen tot een uitsluitingsgrond voor degene die uit ideële motieven handelt. Is het in alle gevallen nodig een beroep te doen op de uitsluitingsgrond? Wordt er niet te gemakkelijk van uitgegaan dat, als je handelt uit ideële motieven, dit per definitie leidt tot wederrechtelijke grensoverschrijding? Mensen die ideëel handelen, kunnen dat toch ook legaal doen? Je helpt iemand over de grens, zodat in dat land een asielverzoek kan worden ingediend. Er kan dan in dat land worden verbleven, zonder dat dit illegaal is. In hoeverre is er behoefte aan die uitsluitingsgrond?

Wat betekent het schrappen van het element winstbejag in het VN-protocol, de richtlijn en het kaderbesluit voor de voorstellen van de bewindslieden voor de delictsomschrijving hier?

Antwoord van de bewindslieden

De **minister** deelt mee dat de Kamer het Jaarverslag van het Afstemmingsoverleg mensensmokkel 2000 zo snel mogelijk krijgt toegestuurd, want zij beschikt momenteel inderdaad over te weinig gegevens. Er zijn al cijfers beschikbaar over veroordelingen, valse passen, valse reispapieren en de stijging van het aantal dagvaardingen. Die zullen de Kamer ook worden toegestuurd. De internationale regelgeving noopt tot schrapping van het begrip «winstbejag», althans voor hulp bij illegale binnenkomst en transit. Winstbejag wordt niet geschrapt voor hulp bij illegaal verblijf. Ter compensatie van het schrappen van het begrip «winstbejag» kunnen de lidstaten opteren voor de humanitaire clausule. Nederland is voornemens van die optie gebruik te maken. De vraag in hoeverre het winstbejag een effectieve vervolging van bepaalde zaken mogelijk maakt, is niet meer relevant. De uitkomst van de Europese regelgeving is evenwichtig. Er is over het kaderbesluit een politiek akkoord afgesloten. Een overzicht van de straffen binnen de EU wordt pas interessant als het kaderbesluit in de verschillende landen is ingevuld. Dan zal blijken dat er over het geheel genomen sprake is van een behoorlijke harmonisering. Handel met kinderen onder de 16 jaar wordt momenteel bedreigd met een gevangenisstraf van acht jaar. Voor mensensmokkel, en ook voor kindersmokkel zonder meer, geldt een gevangenisstraf van vier jaar. Er is dus al sprake van een hogere straf. De verdachte zal een beroep op de humanitaire clausule moeten doen. Hij moet aannemelijk maken dat zijn hulp bij illegale binnenkomende smokkel betrekking moet worden gezien als humanitaire hulp.

Mensensmokkel betreft een geweldig moeilijke problematiek. Er is geprobeerd die zo inzichtelijk mogelijk te maken, maar er blijven altijd vragen. Dat komt ook, omdat veel zaken nog niet bekend zijn. Daarom moet de organisatie, waarmee mensensmokkel wordt aangepakt, zo effectief mogelijk zijn. Ook de regiopolitiekorpsen moeten van het belang daarvan worden doordrongen. Daar wordt hard aan gewerkt, maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Daarom krijgt de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in het Beleidsplan Nederlandse politie prioriteit. In het volgende beleidsplan wordt geprobeerd de georganiseerde criminaliteit nader te benoemen. Er is een grote hoeveelheid operationele gegevens beschikbaar over onderzoeken naar criminele groeperingen, waaronder die van smokkelaars, maar die kunnen niet worden opgenomen in Dreigingsbeeld, want dan geef je de operationele gegevens prijs aan de openbaarheid. Niet alleen de UMS, ook de regionale rechediensten houden zich hiermee bezig. De UMS doet twee zaken per jaar. Ook de regionale rechediensten doen hun werk, maar zij kampen nog steeds met capaciteitsgebrek. Het kabinet mikt op een uitbreiding met 1000 rechercheurs voor de zware georganiseerde criminaliteit. Voor de bestrijding van het terrorisme wordt ook nog extra capaciteit ter beschikking gesteld. Over het verloop van de actiepunten met betrekking tot het terrorisme verschijnt in december een voortgangsrapportage.

Mensensmokkel is een internationaal, grensoverschrijdend delict. Daarom wordt er op veel gebieden samengewerkt met instanties uit het buitenland, zoals Interpol en Europol. Er worden verschillende projecten opgezet, ook voor de bestrijding van mensensmokkel door en van Chinezen. Een voorbeeld van de samenwerking bij de bestrijding van mensensmokkel en de handhaving van grenscontroles is de High impact operation. Begin september 2001 hield een groot aantal EU-landen, waaronder Nederland, samen met Europol en een aantal kandidaat-lidstaten, gedurende acht dagen gelijktijdig in alle landen grenscontroles, met het oog op het vaststellen van mensensmokkelactiviteiten. Er wordt geprobeerd zoveel mogelijk zaken gezamenlijk aan te pakken.

De EU houdt goed in de gaten of de bewaking van de Griekse grenzen is verbeterd. De laatste check dateert van oktober 2000. Toen bleek een

aantal constructieve verbeteringen te zijn aangebracht. Het grenscontrole- en grensbewakingspersoneel is uitgebreid. Men beschikt inmiddels over meer vliegtuigen en patrouillevaartuigen. De eerdere aanbevelingen op dit punt zijn opgevolgd. Het controleniveau bleek ook binnen de Schengenregels te vallen.

De regering wil via het OM meer direct sturen op wat de recherche doet, maar daarover moet nog wel overeenstemming met de politie worden bereikt. Er vindt morgen een uitgebreide strategieconferentie plaats met de korpsbeheerders, de korpschefs, Binnenlandse Zaken en Justitie. In het beleidsplan 2003 -2007 wordt in ieder geval extra aandacht gegeven aan de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. De evaluatie van het MTV, onder andere wat betreft preventief en repressief toezicht, is vrijwel afgerond en wordt de Kamer nog dit jaar toegezonden. In het overleg tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie en vertegenwoordigers van de Chinese gemeenschap over de criminaliteit, vooral in relatie tot Chinezen, bleek dat het voor Chinezen lastig is aangifte te doen, vanwege taalproblemen. Er is afgesproken die situatie te verbeteren. Uit vervolggesprekken met de Chinese gemeenschap moet blijken of dat lukt. Er wordt veel gesproken over het doen van aangifte bij mensensmokkel, maar degenen die worden gesmokkeld, hebben daar vaak baat bij. Men zal dus niet snel geneigd zijn aangifte te doen. Er wordt op kleine schaal op krediet gesmokkeld. Voorzover dat nu valt te overzien, breidt dit zich nog niet uit. Het wordt wel in de gaten gehouden.

Er moeten meer pre-boarding checks worden gehouden. De meeste controles vinden plaats in Abidjan, Lomé en Karachi. Negatieve adviezen worden vrijwel altijd opgevolgd door de KLM. Gebeurt dat niet, dan wordt dat gemeld in Nederland. Vervolgens vindt er een gatecontrole plaats. De manier waarop er op de luchthaven Madrid wordt gecontroleerd, heeft positieve kanten, maar er is wel sprake van een verschillende schaal-grootte. Schiphol is veel groter. Belangrijker nog is dat Madrid over het algemeen de eindbestemming is, terwijl Schiphol een transitfunctie heeft. Er wordt gewerkt aan een nationaal bureau documenten, maar deze is nog niet geheel ingevuld.

Bij het OM en het Informatie- en analysecentrum is niets bekend over het in een politieregio vervolgen van gesmokkelden voor mensensmokkel, bijvoorbeeld wegens uitlokking.

De **staatssecretaris** meldt dat er in het kader van de implementatie van het AMA-project speciale aandacht wordt gegeven aan het tegengaan van mensensmokkel en mensenhandel. Dit moet leiden tot strafrechtelijke onderzoeken, want het is geen toeval dat zoveel minderjarigen vanuit een bepaald land en, naar het zich laat aanzien, via een bepaalde reisroute hier naartoe komen. Daar zit waarschijnlijk een mensensmokkelorganisatie achter. Wat betreft de suggestie de strafmaat voor mensensmokkel van minderjarigen te verhogen, moet altijd een afweging gemaakt hoe de schaarse wetgevingscapaciteit wordt ingezet. De staatssecretaris zet die vooralsnog liever in voor een effectieve opsporing en een operationele vervolging. Als er ooit sprake is van een groot aantal zaken dat tot een veroordeling leidt, als dan wordt geconcludeerd dat het strafmaximum te laag is, dan kan er altijd nog een stap vooruit worden gezet.

De grens tussen mensensmokkel en mensenhandel lijkt te vervagen. Er wordt zorgvuldig bekeken of er aanleiding is iemand hier tijdelijk te laten verblijven om een mensensmokkelaar te kunnen oppakken, want misbruik ligt snel op de loer. Het alleen stellen dat je aangifte van mensensmokkel wilt doen, terwijl dat vervolgens tot niets leidt, heeft geen tijdelijke verblijfsvergunning tot gevolg.

Wat betreft de koppeling van visabestanden wordt in EU-verband bekeken, in het kader van de terrorismebestrijding, of er tot gegevens-uitwisseling kan worden gekomen. Als men binnenreist met een geldig visum, maar vervolgens met een andere identiteit of geen identiteit de

asielprocedure ingaat, is er alsnog een probleem. Dat kan alleen worden voorkomen door op het visum biometrische gegevens op te nemen. De minister heeft een dergelijk voorstel gedaan tijdens de recente JBZ-raad. De reactie daarop was vrij enthousiast. Als een visum voor tijdelijk verblijf wordt misbruikt, als die wordt aangewend voor het naar Nederland halen van mensen die vervolgens in de illegaliteit belanden, of asiel aanvragen, dan wordt het Bureau bijzondere zaken ingeschakeld. Het is, gelet op de prioriteitenstelling, niet mogelijk in alle gevallen waarin een visum is verstrekt, bijvoorbeeld een toeristenvisum, te controleren of de persoon daadwerkelijk is teruggekeerd.

Aanstaande vrijdag buigt de JBZ-raad zich over een voorstel voor een onderzoek naar een Europese grenspolitie, te betalen met Europese subsidiegelden. De haalbaarheidsstudie loopt nu. Nederland staat daar positief tegenover. Hetzelfde geldt voor de rol van NGO's bij het bestrijden van mensensmokkel. Er wordt ook een aantal projecten gefinancierd. Deze hebben betrekking op het geven van informatie en het creëren van bewustwording op dit punt. Het WODC gaat onderzoeken welke rol de diaspora speelt bij het verlenen van hulp. Het gaat om mensen uit andere landen die hier al zijn en die mogelijk een rol spelen bij het verlenen van hulp aan mensen die hierheen willen komen. Ingevolge artikel 4 van de Vreemdelingenwet rust op de vervoerder de plicht de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerden tegen te gaan. De overeenkomst met de KLM op dit punt wordt momenteel goed uitgevoerd. Er wordt een kopie gemaakt van de documenten.

Het eventueel bestaan van een quotum aan aangiften waarboven pas wordt doorgestuurd naar het OM wordt momenteel uitgezocht.

Uitsmokkelen is niet strafbaar als het gaat om mensen die hier in transit zijn. Als wordt vermoed dat iemand hier in transit is om vervolgens elders illegaal in te reizen, dan wordt het desbetreffende land getipt. Dat kan met name een rol spelen bij niet-Schengenlanden, zoals Zwitserland. Dit werkt goed. Het COA heeft geen opsporingsbevoegdheid. Als men vermoedt dat er in een AZC sprake is van strafbare feiten, van mensensmokkel-activiteiten, dan wordt dat aan de politie doorgegeven. Het is de vraag of illegalen, die als gevolg van een generaal pardon in Portugal, Spanje of Italië een legale status krijgen, vervolgens naar Nederland komen, maar die mogelijkheid bestaat wel. Het is zaak dit soort pardons te voorkomen. Ook daarover moeten internationale afspraken worden gemaakt. Het gestelde over het onderzoek naar buitenlandse inlichtingendiensten wordt nagegaan. De Kamer wordt over het resultaat daarvan ingelicht.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Kamp** (VVD) wil nog een keer apart spreken over het visabeleid.

De heer **Hoekema** (D66) vraagt of het OM en de Europese lidstaten genoeg financiële expertise hebben om het witwassen aan te pakken. Ook hij wil nog een keer over het visabeleid spreken.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) vraagt of hij goed heeft begrepen dat het begrip winstbejag wordt geschrapt voor binnenkomst en doorreis, op grond van de Europese besluiten, dat daarvoor de humanitaire clauseule van toepassing wordt en dat er sprake blijft van een aparte delicts-omschrijving voor verblijf, zonder humanitaire clauseule.

De heer **Van der Staaij** (SGP) wil weten om welke concrete wijzigingen in de delictsomschrijving het gaat en wanneer die worden aangebracht. In hoeverre is de humanitaire clauseule in alle gevallen nodig bij hulp bij in- en doorreis? Of is ideële hulp ook mogelijk, zonder dat er sprake is van wederrechtelijkheid?

De **minister** bevestigt dat in het nieuwe wetsvoorstel sprake is van twee delictsomschrijvingen. In die zin gaat het om een ruimere benadering van het VN-verdrag. Ook met het oog op de financiële expertise is het de bedoeling het OM zo functioneel mogelijk te maken. Dat brengt een meer centrale regie met zich, want daardoor kan er meer expertise binnenkomen. Een persoon die hier illegaal binnenkomt, wordt legaal als hij of zij zich aangeeft als asielzoeker of een andere status wil krijgen. Gebeurt dat niet, dan is er sprake van mensensmokkel. Dan is het mogelijk dat er een beroep op de humanitaire clausule moet worden gedaan.

De **staatssecretaris** is het ermee eens nader van gedachten te wisselen over hoe er met visa moet worden omgegaan. De minister van Buitenlandse Zaken moet dan ook aanwezig zijn, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de Visumwet. Op de problematiek van ongedocumenteerden wordt binnenkort in ander verband teruggekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe