

Vergaderjaar 1995–1996

24 269

## Wijziging van het Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel)

Nr. 4

### VERSLAG

Vastgesteld 4 oktober 1995

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de noodzaak van een hogere strafbedreiging bij het delict mensensmokkel.

Dat ook de strafbedreiging bij gekwalificeerde vormen van mensensmokkel wordt verhoogd, achten zij juist.

Hoeveel strafrechtelijke onderzoeken naar mensensmokkel lopen er op dit ogenblik? Hoeveel verdachten zijn daarbij betrokken en hoeveel vreemdelingen? Kan met andere woorden worden beargumenteerd dat asielzoekers «op grote schaal» door mensensmokkelaars de Nederlandse rechts sfeer worden binnengesluisd?

Indien iemand zich in zijn ambt of beroep schuldig maakt aan mensensmokkel, wordt de zaak dan wel intern afgedaan of vindt altijd overdracht aan het openbaar ministerie plaats?

Van de delictomschrijving maakt het subjectief oogmerk «winstbejag» deel uit. Worden echter niet ook vreemdelingen Nederland binnen gesmokkeld terwijl er geen sprake is van winstbejag? Voorstelbaar is bij voorbeeld dat iemand overgaat tot het binnensmokkelen van vreemdelingen omdat hij het vreemdelingenbeleid hetzij in het algemeen hetzij in een specifiek geval niet juist acht.

Zijn diegenen die om «ideële» redenen mensen smokkelen, inderdaad niet strafbaar of vallen zij onder andere delictomschrijvingen? Kan bij het beantwoorden van deze vraag onderscheid gemaakt worden tussen diegenen die uit hoofde van hun ambt of beroep meer mogelijkheden hebben mensen te smokkelen en diegenen die dat niet hebben?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel inzake mensensmokkel. Voorkomen van illegaliteit heeft voor deze leden grote prioriteit. Mensen die misbruik maken van anderen en hen tegen hoge bedragen en onder valse

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J.M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B.M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).  
Plv. leden: Koekoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (GN), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

voorwendselen naar Nederland smokkelen, verdienen naar hun mening een hoge straf.

In die zin zijn zij dan ook tevreden dat een wetsvoorstel over een hogere strafbedreiging in geval van mensensmokkel voorligt.

Toch hebben de leden van de CDA-fractie een aantal vragen aan de regering.

Het wetsvoorstel verschaft weinig informatie over de stand van zaken. Welke prioriteit geeft de regering aan preventie van illegaliteit in het algemeen en bestrijding van mensensmokkel in het bijzonder? Deze leden zijn van mening dat dit delict een ernstige bedreiging voor de samenleving vormt en dat aan de bestrijding daarvan hoge prioriteit moet worden gegeven. Een hoge (gevangenis)straf werkt in dezen preventief. Het beleid moet naar hun mening gericht zijn op het voorkomen van illegaliteit.

Wat is de werkwijze van het openbaar ministerie bij de opsporing van mensensmokkel en wat is het effect? Hoe vaak wordt mensensmokkel getraceerd en werkelijk strafrechtelijk afgedaan? De leden van de CDA-fractie vragen hierbij in het bijzonder aandacht voor de prostitutie. Is er voldoende capaciteit, zowel qua politie als qua cellen, om aan de opsporing en vervolging van mensensmokkel hoge prioriteit te geven? In hoeverre heeft het Mobiel Toezicht Vreemdelingen bijgedragen aan een beter opsporingsbeleid? Deze leden doen een dringend beroep op de regering om ernst te maken met het voorkomen en strafrechtelijk afdoen van mensensmokkel.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de strafbedreiging voor het basisdelict mensensmokkel te verhogen van een jaar naar vier jaren. In de ons omringende landen ligt deze straf hoger (Duitsland vijf jaren en Engeland zeven jaren). De Nederlandse strafmaat blijft in verhouding tot deze landen dus licht, waardoor het voor mensensmokkelaars interessant blijft om hun activiteiten vanuit Nederland voort te zetten. Waarom heeft de regering voor deze – in verhouding tot het buitenland – lagere strafmaat gekozen? Waarom is er niet voor gekozen de strafbedreiging voor het basisdelict mensensmokkel te verhogen tot vijf jaren?

Ten aanzien van de strafbedreiging voor mensen die ambtshalve bij mensensmokkel zijn betrokken, mensen die er hun beroep of een gewoonte van hebben gemaakt en mensensmokkel in vereniging van meer personen, ligt de straf een tot vier jaar hoger. Waarom is hier niet gekozen voor een strafmaat van minimaal zeven jaren? Op die manier is duidelijk dat mensensmokkel in Nederland niet langer lucratief is en wordt inhoud gegeven aan de preventie.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre mensensmokkel in Europees verband wordt aangepakt.

Met grote belangstelling nemen de leden van de VVD-fractie kennis van de voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht inzake mensensmokkel.

Terecht constateert de regering dat de huidige strafmaat onvoldoende afschrikkende werking heeft, blijkens de feiten zoals uiteengezet door prof. dr. G. Bruinsma in het verhoor door de enquêtecommissie en de studie van de Internationale Organisatie voor Migratie te Genève.

De regering motiveert de voorgestelde wijziging met verwijzing naar de maatschappelijke belangen als het beheersbaar houden van migratiestromen en het tegengaan van financieel gewin.

De leden van de VVD-fractie wijzen echter ook op de mogelijkheid van uitbuiting door de mensenhandelaren. Bekend is immers dat mensen onder valse voorwaarden naar Nederland gehaald worden om vervolgens

te werk gesteld te worden in bij voorbeeld drugshandel en/of prostitutie. Dan blijkt sprake te zijn van grote afhankelijkheid.

Deze gegevens leiden de leden van de VVD-fractie tot de vraag welke civiele mogelijkheden het slachtoffer ten dienste staan om zich te verhalen op de handelaar.

Welke ervaringen zijn inmiddels opgedaan met het treffen van de handelaar en/of leden van de organisatie in het vermogen?

In hoeverre kan vervolgens effectief opgetreden worden, indien de handelaar en/of de leden van de criminele organisatie in het buitenland verblijven?

Wordt informatie uitgewisseld met justitie en politie van de betrokken landen?

Recentelijk is informatie naar buiten gekomen over betrokkenheid van medewerkers van bedrijven op Schiphol. Bestaan inmiddels waterdichte regels in verband met niet na te maken pasjes en uitlenen van pasjes aan derden en worden deze ook uitgevoerd?

Wordt personeel «gescreend» alvorens het komt te werken op de luchthaven Schiphol? Welk toezicht wordt er gehouden op de beveiliging, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Bestaan er «eeuwigdurende» contracten met beveiligingsfirma's of contracten voor een beperkte periode?

Overigens, zo vragen de VVD-leden, is er reden ook de scheepvaarthavens te betrekken bij nadere maatregelen om mensensmokkel tegen te gaan?

Zijn marechaussee en douane geschoold in het herkennen van mensensmokkel?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel.

Nederland wordt in toenemende mate geconfronteerd met mensen en organisaties die tegen betaling vreemdelingen behulpzaam zijn bij het zich verschaffen van toegang tot Nederland. Met dit zogenaamde binnensmokkelen van mensen, waarbij ook criminele nevenactiviteiten plaatsvinden zoals handel in harddrugs of gestolen auto's, zijn grote bedragen gemoeid. Grote zorg hebben deze leden over de berichten dat eenmaal in Nederland in de procedure opgenomen asielzoekers door dit soort organisaties gebruikt worden om bij wijze van terugbetaling criminele activiteiten te ontplooiën. Al bij het debat over het asielzoekersbeleid op 22 maart 1995 hebben de leden van de D66-fractie te kennen gegeven dat zij van mening zijn dat dit fenomeen hard aangepakt moet worden. Zij hebben toen al gezegd van mening te zijn dat artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht hiertoe onvoldoende mogelijkheden biedt. Het verheugt deze leden dat de regering voorstelt de wet aan te passen. Desalniettemin hebben deze leden nogal wat vragen.

In de memorie van toelichting zegt de regering dat uit ervaringsgegevens en onderzoeken van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) steeds duidelijker blijkt dat asielzoekers op grote schaal Nederland worden binnengesluisd, tegen betaling van in de regel zeer hoge bedragen. Kan de regering meer inzicht verschaffen in deze onderzoeken? Hoeveel asielzoekers komen door tussenkomst van mensensmokkelaars naar Nederland? Wat voor bedragen zijn hiermee gemoeid? Hoeveel verdachten ter zake van mensensmokkel zijn aangehouden? Zijn zij inmiddels veroordeeld? Worden deze verdachten tevens andere delicten ten laste gelegd? Welke straffen werden hun opgelegd? Kan meer inzicht worden gegeven in de wijze waarop mensensmokkelaars te werk gaan? Is er een plan van aanpak met betrekking tot mensensmokkel? Wordt ook in

de landen van herkomst al een drempel opgeworpen, bij voorbeeld door het controleren van de documenten?

Vanaf oktober vorig jaar zijn immigratie-attachés uitgezonden om informatie te verzamelen over smokkelroutes en groeperingen die zich bezighouden met mensensmokkel. Een aantal stationeringen (Colombo, Moskou en Accra) is inmiddels weer beëindigd. Zijn er al resultaten bekend over de onderzoeken naar illegale migratiestromen van deze immigratie-attachés? Worden er in de toekomst meer immigratie-attachés uitgezonden? In hoeverre wordt samengewerkt met andere Europese landen?

Onlangs is op het gebied van de mensensmokkel een tussenrapportage verschenen van het «Sluisteam» van de marechaussee. Uit dit rapport zou onder andere blijken dat de luchthaven Schiphol een groot aantal zwakke plekken kent waardoor het mogelijk wordt mensen binnen te smokkelen. Verder zouden werknemers van bedrijven en diensten op Schiphol bij de mensensmokkel betrokken zijn. Is de inhoud van dat rapport openbaar gemaakt? Welke maatregelen zijn genomen om deze zwakke plekken weg te werken?

In de praktijk is gebleken dat het huidige artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht een aantal tekortkomingen kent. Een van de belangrijkste bezwaren is dat de strafbedreiging te licht is. De leden van de D66-fractie zijn het met de regering eens dat een groot maatschappelijk belang wordt gediend met de beheersing van de migratiestromen. Daarbij gaat het bij mensensmokkel vaak om een gedraging uit louter winstoogmerk, die voor de betrokkene bijzonder lucratief kan zijn. Deze leden kunnen het standpunt van de regering onderschrijven dat de sanctie om die redenen, mede uit preventieve overwegingen, verzaard moet worden. Zij hebben de hoop dat de strafrechtelijke vervolging van mensensmokkelaars door een verhoging van het strafmaximum meer aandacht zal krijgen.

In verband met deze verhoging van het strafmaximum vragen de leden van de D66-fractie wel aandacht voor het volgende. Voor een groot aantal asielzoekers zit er niets anders op dan contact te zoeken met mensen die deel uitmaken van een mensensmokkelorganisatie. Alleen op die manier kunnen zij hun land ontvluchten. Vaak moeten zij veel geld betalen om door deze organisaties geholpen te worden. Wat is de reactie van de regering op kritiek van Vluchtelingenwerk Nederland en de UNHCR in dit verband dat veel betrokken vluchtelingen hun land niet kunnen verlaten zonder gebruik te maken van commerciële dienstverlening of valse documenten? Wat is de reactie van de regering op het voorstel van Vluchtelingenwerk om zich bij de vervolging van handelaren niet te concentreren op landen waar veel echte vluchtelingen vandaan komen (zoals Irak en Iran)? Wat voor gevolgen heeft de strengere aanpak van mensensmokkel voor asielzoekers die om gegronde redenen hun land willen ontvluchten? Onderschrijft de regering het standpunt van de leden van de D66-fractie dat asielzoekers die via een commerciële mensensmokkelorganisatie in Nederland zijn gekomen, een bonafide vluchtverhaal kunnen hebben en dat hun rechten in de asielprocedure niet beknot mogen worden?

Door het verhogen van het strafmaximum wordt het mogelijk om voorlopige hechtenis toe te passen. De leden van de D66-fractie kunnen hiermee instemmen. De kans op succesvolle opsporing en vervolging van het delict mensensmokkel wordt hierdoor immers aanzienlijk vergroot.

Het feit dat de hoogte van de strafmaat nogal uiteenloopt in de verschillende landen en dat het delict mensensmokkel in de meeste

omringende landen zwaarder wordt gesanctioneerd, achten de leden van de D66-fractie ongewenst. Dat in bij voorbeeld Duitsland een strafmaximum van vijf jaar geldt, kan in de ogen van deze leden nadelig zijn voor Nederland. Immers, degene die van het smokkelen van mensen een lucratieve bezigheid maakt, loopt in een land als Nederland minder risico dan in Duitsland. Deze leden kunnen er daarom mee instemmen dat Nederland door de verhoging van de strafmaat meer in de pas zal lopen met omringende landen.

De leden van de D66-fractie kunnen instemmen met het feit dat de gekwalificeerde vorm van mensensmokkel begaan door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of begaan in vereniging door meerdere personen, wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren. Voor deze leden is van belang dat daarmee ook de voorbereiding van het delict strafbaar is gesteld, ingevolge artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht. Door het verhogen van het strafmaximum naar acht jaar wordt het mogelijk de mensensmokkel al in een vroeg stadium aan te pakken. In de ogen van de leden van de D66-fractie is het van groot belang dat juist de voorbereidingshandelingen adequaat aangepakt kunnen worden.

Winstbejag vormt een bestanddeel van het delict mensensmokkel. De leden van de D66-fractie vragen de regering of dit bestanddeel in de praktijk niet een knelpunt vormt. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze eis is gesteld om degene die handelt uit ideële motieven, uit te zonderen. Bij «bejag» zal gedacht moeten worden aan een gerichtheid op verrijking. Verrijking hoeft echter niet te zijn verwezenlijkt. Het bestanddeel winstbejag ziet zowel op de toegang tot Nederland als op het verblijf in Nederland. De leden van de D66-fractie vragen de regering of het in de praktijk niet lastig is om onomstotelijk vast te stellen dat iemand uit is op financieel gewin en of dit bestanddeel in de praktijk geen problemen oplevert. Weliswaar wordt de bewijsgaring vergemakkelijkt doordat het mogelijk wordt om voorlopige hechtenis toe te passen, maar de leden van de D66-fractie kunnen zich voorstellen dat de dader het winstmotief in de meeste gevallen niet zal erkennen. Deze leden vragen dit omdat zij het van groot belang vinden dat de praktijk goed kan werken met de strafbepaling.

Artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht ziet niet op het doorsluizen van mensen naar niet-Schengenlanden zoals Canada en de Verenigde Staten. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat met de aanpak van dit zogenaamde doorsluizen wel degelijk een Nederlands belang is gemoeid. Immers, de mensen die worden doorgesluisd naar een niet-Schengenland, worden wel eerst binnengesluisd in Nederland. Het kan voorkomen dat de valse documenten op de Nederlandse criminele markt zijn verkregen. Wil de regering de luchthaven in Nederland onaantrekkelijk maken voor mensensmokkel, dan zal zij in de ogen van deze leden toch ook het doorsluizen naar niet-Schengenlanden moeten aanpakken. Kan de regering hierop een reactie geven?

Tot slot hebben deze leden nog een vraag over het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers. Heeft de regering aanwijzingen dat mensensmokkelorganisaties bekend zijn met dit beleid en dat deze organisaties jongere asielzoekers aanraden zich als minderjarige voor te doen? Wat zijn de voordelen als je je als minderjarige voordoe? Welk beleid voert de regering om misbruik van de minderjarigenregeling tegen te gaan? De leden van de D66-fractie hebben signalen uit de praktijk ontvangen dat de hulpverlening aan echt minderjarige asielzoekers

bemoeilijkt wordt door diegenen die in werkelijkheid meerderjarig zijn en dus in de reguliere asielprocedure zouden behoren te worden opgenomen.

De voorzitter van de commissie,  
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,  
De Gier