

Vergaderjaar 1995–1996

24 269

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 maart 1996

Het verheugt ons uit het verslag te kunnen afleiden dat de wens tot het verhogen van de strafbedreiging van het delict mensensmokkel in de Tweede Kamer op brede steun kan rekenen. Het ingediende voorstel geeft aanleiding tot vragen en opmerkingen waarop wij graag als volgt willen reageren.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een indicatie van het aantal mensen dat Nederland wordt binnengesmokkeld. Ook willen zij, evenals de leden van de CDA-fractie en de leden van de D66-fractie, enig inzicht krijgen in de thans lopende strafrechtelijke onderzoeken naar mensensmokkel en de aantallen verdachten die dat betreft.

Over precieze cijfers beschikken wij niet. Dat is niet mogelijk omdat ons niet alle zaken van mensensmokkel ter kennis komen. De gegevens waarover wij beschikken zijn veelal gebaseerd op verklaringen van asielzoekers. Uit de immigratie-analyses die, in overleg met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) door de Koninklijke Marechaussee worden samengesteld, blijkt een groot deel van de asielzoekers te verklaren geholpen te zijn door een «reisagent». Uit een onlangs door de IND verricht dossieronderzoek kan voorzichtig geconcludeerd worden dat minstens dertig procent van de asielzoekers via mensensmokkel ons land heeft bereikt.

Dit dossieronderzoek was evenwel in omvang beperkt en kan daarom slechts als indicatief worden aangemerkt. Volgens informatie van het «Sluisteam» van de Koninklijke Marechaussee zou op Schiphol eveneens in veel gevallen sprake zijn van mensensmokkel. Genoemd worden aantallen van zeker tien personen per dag. De meeste aangehouden en vragen na verhoor, asiel aan. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de D66-fractie verderop in deze nota zullen wij uitvoeriger ingaan op de onderzoeken naar mensensmokkel.

Het aantal bij het Openbaar Ministerie bekende, lopende strafrechtelijke onderzoeken waarin sprake is van (verdenking van) mensensmokkel in de zin van artikel 197a Sr. bedraagt op dit moment (eind 1995/begin 1996) achtentwintig.

En klein aantal onderzoeken is inmiddels al volledig afgerond en heeft geleid tot veroordeling (mede wegens mensensmokkel) van zesentwintig personen. Van de achtentwintig lopende onderzoeken hebben er veertien

betrekking op mensensmokkel via Schiphol. Tweeënveertig verdachten van mensensmokkel werden op Schiphol aangehouden. In de meeste gevallen betrof het ontdekking op heterdaad, soms met in georganiseerd verband opererende verdachten. De andere lopende onderzoeken betreffen de arrondissementen Haarlem (twee onderzoeken met achten-twintig verdachten), Amsterdam (drie onderzoeken met negen verdachten), Rotterdam (zes onderzoeken met zesenvijftig verdachten), Almelo (een onderzoek met acht verdachten), Den Haag (een onderzoek, nog geen aanhoudingen verricht) en Zutphen (een onderzoek, drie verdachten).

Wij nemen aan dat de leden van de PvdA-fractie met de vraag hoe wordt omgegaan met iemand die zich in zijn ambt of beroep schuldig maakt aan mensensmokkel, vooral het oog hebben op medewerkers van de luchthaven of politie-functionarissen dan wel functionarissen van de Koninklijke Marechaussee.

Als er sprake is van verdenking van mensensmokkel, al dan niet gepleegd in de uitoefening van een ambt of beroep, dan wordt dit aan het Openbaar Ministerie ter kennis gebracht ten behoeve van een beslissing over het instellen van strafvervolging. Treft de verdenking ambtenaren van politie, Koninklijke Marechaussee of douane, dan wordt onmiddellijk de rijksrecherche ingeschakeld. Dat gebeurt zelfs al bij de kleinste verdenking omdat elke twijfel over objectiviteit – hoe ongerechtvaardigd ook – vermeden moet worden. Treft de verdenking andere medewerkers, van bij voorbeeld de luchthaven, schoonmaakbedrijven of particuliere beveiligingsorganisaties, dan wordt meteen aangifte bij de Koninklijke Marechaussee gedaan.

In alle zaken waarin sprake is van verdenking van mensensmokkel zal in beginsel strafvervolging worden ingesteld.

Verwijzend naar het bestanddeel «winstbejag», willen de leden van de PvdA-fractie graag weten of mensensmokkel op ideële gronden voorkomt en, zo ja, of dat in het geheel niet strafbaar is. Hun speciale aandacht gaat uit naar personen die uit hoofde van hun functie meer mogelijkheden hebben om mensen te smokkelen dan anderen.

Het is alleszins aannemelijk, dat mensensmokkel op ideële gronden voorkomt maar wij kunnen geen indicatie geven van het aantal gevallen. Overigens zij hierbij aangetekend dat het handelen uit ideële motieven niet hoeft uit te sluiten dat iemand zich aan de mensensmokkel tevens verrijkt.

In die situatie is artikel 197a Sr. gewoon van toepassing. Is «winstbejag» evenwel absoluut niet aan de orde, dan kan toch sprake zijn van een strafbaar feit. Dat is bij voorbeeld het geval als de mensensmokkel gepaard gaat met overtreding van artikel 225 Sr (valsheid in geschrifte) of artikel 231 Sr (verstrekken van een vals reisdocument). Als iemand in het kader van zijn ambt betrokken is bij mensensmokkel kan wellicht vervolgd worden op grond van artikel 360, 361 of 362 Sr. In deze artikelen zijn bepaalde ambtsgedragingen strafbaar gesteld.

De leden van de CDA-fractie richten hun aandacht op de bestrijding van illegaliteit in het algemeen en mensensmokkel in het bijzonder. Zij vragen welke prioriteit de regering daaraan toekent.

Van de verhoging van de sanctie op mensensmokkel en een, mede daaraan gekoppelde verhoogde pakkans, zal zeker een afschrikkende werking uitgaan. Ook het toezicht is geïntensiveerd door de uitvoering van «gate-checks». Naast de fysieke scheiding tussen Schengen- en niet-Schengenpassagiers op Schiphol wordt bovendien de wenselijkheid bekeken om op korte termijn het aantal «gate-checks» te vergroten. Wij denken daarbij aan controles van niet alleen evident risicovolle vluchten, maar bij wijze van steekproef ook van minder voor de hand liggende

vluchten. Het Openbaar Ministerie legt bovendien de laatste hand aan een plan van aanpak voor mensensmokkel op basis waarvan het voorkomen, het opsporen en vervolgen van dit strafbare feit, in samenwerking met de Divisie Centrale Recherche Informatiedienst (CRI), de IND en de Koninklijke Marechaussee, in de toekomst aan effectiviteit zal winnen.

Ook uit andersoortige maatregelen blijkt dat de regering aan de preventie van illegaliteit een hoge prioriteit toekent. In de brief aan de Tweede Kamer van 7 juni 1994 (TK, vergaderjaar 1993–1994, nr. 104) heeft de regering aangekondigd dat de politiecapaciteit zal worden uitgebreid voor het intensiveren van vreemdelingentoezicht en het verhogen van de uitzettingscapaciteit. Bij de vreemdelingendiensten heeft dat geleid tot een uitbreiding van de bestaande capaciteit met 650 personen. De vreemdelingendiensten besteden speciale aandacht aan – voor zover hier van belang –:

- de aanpak van individuen en groepen die voordeel hebben bij het bevorderen of het voortduren van illegaal verblijf van vreemdelingen (zoals werkgevers van illegalen, vreemdelingen, organisaties die zich bezighouden met mensensmokkel of vrouwenhandel);
- vreemdelingen die strafbare feiten plegen en die al dan niet illegaal zijn;
- vreemdelingen die bij onderzoeken of controles op grond van andere dan de strafwetgeving in aanraking komen met de politie.

Daarnaast is in juni 1995 bij de Tweede Kamer het voorstel voor de zogeheten Koppelingswet (24 233) ingediend.

Deze wet beoogt de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf in Nederland. In beginsel zal dit kalenderjaar een verbinding tot stand worden gebracht tussen het Vreemdelingen Administratie Systeem en de Gemeentelijke Basis Administratie (VAS/GBA). De koppeling van deze twee systemen is van groot belang voor het administratief toezicht op vreemdelingen.

De leden van de CDA-fractie willen graag inzicht krijgen in de werkwijze van het openbaar ministerie en het effect van de vervolging van mensensmokkel. Zij vragen speciale aandacht voor de prostitutie.

Het onderzoek bij de vervolging van mensensmokkel wijkt in hoofdlijnen niet af van de werkwijze bij de vervolging van andere ernstige commune delicten. Een belangrijk verschil is wel dat het onderzoek nu nog vaak wordt belemmerd door de lage strafbedreiging waardoor dwangmiddelen niet altijd toegepast kunnen worden. Dat maakt het onderzoek moeilijk. Het Openbaar Ministerie kan dat probleem soms oplossen door in de vordering tot bewaring tevens andere strafbare feiten op te nemen waarop wel een zodanige strafbedreiging staat dat dwangmiddelen kunnen worden toegepast.

Vaak blijken verdachten bij voorbeeld in het bezit te zijn van valse of van diefstal afkomstige reisdocumenten (artikel 416 lid 1a Sr – opzetheling –). Ook kunnen verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland in voorlopige hechtenis worden genomen als blijkt dat er sprake is van ernstig vluchtgevaar of als de voorlopige hechtenis in redelijkheid noodzakelijk is voor het, anders dan door verklaringen van de verdachten, aan de dag brengen van de waarheid (artikelen 67 lid 2 en 67a lid 1 en lid 2, sub 4 Sv).

Als de leden van de CDA-fractie de prostitutie in deze context noemen dan doelen zij waarschijnlijk op de situatie waarin vrouwen soms terecht komen nadat zij via mensensmokkel ons land binnenkwamen. Wij willen er in dit verband aan herinneren dat het bij «het aanwerven, medenemen of ontvoeren van een persoon met het oogmerk die persoon in een ander land in de prostitutie te brengen» gaat om mensenhandel, strafbaar gesteld in artikel 250 ter, lid 1 sub 2 Sr. Het betreft dus een ander

delict dan mensensmokkel, waarbij het «uitsluitend» gaat om het tegen betaling helpen van migranten bij de illegale grenspassage naar of het illegale verblijf in Nederland of een andere Schengenstaat. Niettemin zal er bij mensenhandel vaak tevens sprake zijn van mensensmokkel en zal dat cumulatief of alternatief telaste kunnen worden gelegd.

Ten aanzien van de resultaten van vervolging van mensensmokkel kunnen wij het volgende melden. In Haarlem zijn inmiddels zes verdachten veroordeeld. De hoogste straf bedroeg drie jaar, waarvan één jaar voorwaardelijk, wegens mensensmokkel, mensenhandel en overtreding van artikel 231 Sr. In Amsterdam is inmiddels aan een verdachte een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden opgelegd en een geldboete van f 25 000,-, terwijl in Rotterdam inmiddels dertien personen veroordeeld zijn wegens mensensmokkel in combinatie met deelneming aan een criminele organisatie c.q. verduistering. De strafmaat lag in de Rotterdamse zaken voor het gehele feitencomplex tussen de achttien maanden en de negen jaar gevangenisstraf. In Almelo, waar uit het onderzoek bleek dat de betrokken smokkelorganisatie in de jaren 1990–1994 vele tientallen vreemdelingen, voornamelijk uit India en Pakistan, via Duitsland, Nederland en België doorsluisde naar Groot-Brittannië en Canada, kreeg de hoofdorganisator een gevangenisstraf van eenentwintig maanden opgelegd, waarvan drie voorwaardelijk. Een andere betrokkene werd veroordeeld tot achttien maanden, waarvan zes voorwaardelijk en een vervalsers van paspoorten kreeg zes maanden gevangenisstraf, te vervangen door 240 uren onbetaalde arbeid. De meeste verdachten werden, behalve voor mensensmokkel, ook voor andere strafbare feiten veroordeeld zoals handel in drugs, valsheid in geschrifte, verstrekken van een vals of vervalst paspoort, diefstal of opzetheling. Het onderzoek in Den Haag illustreert de complexiteit van een onderzoek naar mensensmokkel. Het bracht de zeer omvangrijke smokkellijn in beeld van India, via Rusland, Polen, Duitsland, Frankrijk, België en Nederland met tussenbestemming Groot-Brittannië, van waar vervolgens nieuwe lijnen werden opgezet naar de Verenigde Staten en Canada.

Mede vanwege de complexiteit van het type zaken en de op dit moment nog bestaande ongelijke strafmaat van Nederland ten opzichte van de ons omringende landen beseffen wij dat het effect van de vervolging terzake van mensensmokkel nu nog te gering is. Naast de verhoging van de strafbedreiging vinden wij het daarom nodig om door een combinatie van de maatregelen zoals onder meer hierboven genoemd, aan de bestrijding van het probleem een hoge prioriteit toe te kennen. Dat het de regering ernst is met het voorkomen en strafrechtelijk afdoen van mensensmokkel blijkt uit dit wetsvoorstel in samenhang met de hiervoor genoemde maatregelen. Eén van die maatregelen impliceert, dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, het beschikbaar hebben van voldoende capaciteit bij politie waartoe bij de vreemdelingendiensten 650 personen extra zijn ingezet voor verdere intensivering van het vreemdelingtoezicht en het verhogen van de uitzettingscapaciteit.

Voor wat betreft het aantal beschikbare cellen, dit eveneens in antwoord op een door deze leden gestelde vraag, verwijzen wij naar het komende kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Korthals Altes (Het Recht ten uitvoer gelegd). Hierin zullen wij op grond van de laatst beschikbare cijfers aangeven van welke prognoses wij bij de planning van benodigde celcapaciteit uitgaan.

Bij controles van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) bleek, dit in antwoord op een vraag van deze leden over de bijdrage van het MTV aan het opsporingsbeleid, dat er bij vreemdelingen soms aanwijzingen voor mensensmokkel werden gevonden. In sommige gevallen werd nader onderzoek ingesteld, maar kon betrokkenheid bij mensensmokkel niet afdoende worden aangetoond. Het feit dat (nog) geen cijfermatige resultaten van het MTV op dit (deel)terrein te noemen zijn, betekent

overigens geenszins dat de activiteiten weinig nut hebben. Van de controles door het MTV gaat in ieder geval een preventieve werking uit.

De leden van de CDA-fractie menen dat de door ons voorgestelde strafbedreiging van het delict mensensmokkel nog steeds laag is in vergelijking met de ons omringende landen.

Zij vrezen dat mensensmokkelaars zich daardoor onvoldoende laten afschrikken en stellen voor de strafbedreiging van het basisdelict te verhogen tot vijf jaren en op het gekwalificeerde delict een straf van minimaal zeven jaren in het vooruitzicht te stellen.

We trekken niet dezelfde conclusie als deze leden bij een vergelijking met de ons omringende landen. Geldt voor het basisdelict in de BRD inderdaad 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. In een gevangenisstraf van vier jaren op het basisdelict zien wij een passende uitdrukking van de ernst van het delict en een aanzienlijke verhoging van de bestaande strafmaat. Bovendien biedt de hoogte van de voorgestelde strafbedreiging de mogelijkheid om die dwangmiddelen toe te passen waarvan sedert het bestaan van artikel 197a Sr is komen vast te staan dat ze nauwelijks gemist kunnen worden in een efficiënte opsporing en effectieve vervolging van het delict. Daarnaast is ook in de praktijk gebleken dat het basisdelict mensensmokkel zelden op zichzelf staat. Niet zelden wordt het in combinatie met andere strafbare feiten telaste gelegd en bijna altijd is sprake van de gekwalificeerde vorm van mensensmokkel, begaan door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of begaan in vereniging door meerdere personen. Ter illustratie verwijzen wij naar de praktijkgevallen die wij hierboven noemden en waaruit blijkt dat bij elk onderzoek naar mensensmokkel verscheidene, zo niet vele verdachten betrokken zijn. Moet het Openbaar Ministerie bovendien nu nog zijn toevlucht zoeken tot telastelegging van mensensmokkel in combinatie met valsheid in geschrifte of het verstrekken van een vals reisdocument, met het gewijzigde artikel kunnen die toegevoegde strafbare feiten tevens een aanwijzing zijn van het feit dat de verdachte van mensensmokkel een beroep of gewoonte maakt waarop de maximale strafbedreiging van acht jaren is gesteld. Wij zijn van oordeel dat, voor zover personen hun handelen al laten beïnvloeden door de hoogte van de strafbedreiging, voor mensensmokkelaars geen reden meer bestaat om op grond van de strafbedreiging de voorkeur te geven aan Nederland boven andere ons omringende landen. Wij zijn geen voorstander van een minimum-straf die bij bepaalde delicten moet worden opgelegd. Dit is immers in strijd met de bestaande systematiek in het Wetboek van Strafrecht. Binnen een algemeen geldend strafminimum en de concrete strafbedreiging bepaalt de rechter de hoogte van de straf.

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

De bestrijding van illegale immigratie en mensensmokkel staat al geruime tijd in diverse internationale gremia (zowel binnen de Europese Unie als daarbuiten) hoog op de agenda. Informatie-uitwisseling over wet- en regelgeving op dit gebied, over patronen van illegale immigratie en mensensmokkel en over concrete maatregelen om deze verschijnselen te bestrijden, vormt een zeer belangrijke component in het internationale overleg. Daarnaast krijgt ook de praktische samenwerking tussen politie- en grensbewakingsdiensten van diverse Lid-staten langzamerhand steeds meer gestalte. Voorts is in het kader van Europol een coördinatie- en ondersteuningstaak voorzien die in afwachting van de totstandkoming

van het Uitvoeringsverdrag nog beperkt blijft tot ad hoc-samenwerking. Over de aanpak van mensensmokkel is ook met een aantal luchtvaartmaatschappijen afspraken gemaakt.

Op internationale samenwerking in concrete onderzoeken gaan wij hieronder bij de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie nog nader in.

Evenals de leden van de CDA-fractie verwijzen ook de leden van de VVD-fractie naar de mogelijkheid van uitbuiting van personen die ten gevolge van mensensmokkel ons land binnenkomen en vervolgens belanden in de drugshandel of de prostitutie.

We zijn het met deze leden eens dat het vaak niet bij mensensmokkel blijft. Het delict mensenhandel, waarvan de slachtoffers in de prostitutie belanden, is een delict dat in de opsporing en vervolging weer heel specifieke problemen kent waaraan al vele jaren, binnen en buiten de rijksoverheid, nationaal en internationaal, ruim aandacht wordt besteed. Een verruiming van de mogelijkheden om mensensmokkel aan te pakken zal ongetwijfeld een positief effect hebben op de bestrijding van menshandel. De mogelijkheden voor een slachtoffer om schade te verhalen op de menshandelaar, waarnaar deze leden informeren, zijn gelijk aan die van ieder ander slachtoffer van een in Nederland gepleegd misdrijf. Het slachtoffer kan zich voegen in de strafzaak met een verzoek tot vergoeding van de aantoonbaar geleden schade of kan een separate civiele actie tegen de dader starten die ruimere mogelijkheden tot verhaal biedt. Als het slachtoffer door het misdrijf ernstig psychisch of lichamelijk letsel heeft opgelopen dan is het bovendien raadzaam om een beroep te doen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Gevraagd naar de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met het treffen van de mensensmokkelaar in het vermogen, moeten wij de leden van de VVD-fractie meedelen dat wij daar, mede vanwege het ontbreken van de mogelijkheid tot het inzetten van dwangmiddelen, nog geen concrete voorbeelden van kunnen geven. Wel worden bij de lopende onderzoeken voorbereidingen getroffen om het crimineel vermogen van de betrokken verdachten te ontnemen via een vordering ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel (Plukze). Rapportages van de Bureau Financiële Ondersteuning vormen hier een hulpmiddel bij.

Als de verdachten niet in Nederland wonen en/of verblijven, een situatie die eveneens door deze leden aan de orde wordt gesteld, is het erg moeilijk om inzicht te krijgen in de vermogensrechtelijke positie van verdachten. De effectiviteit van het optreden tegen leden van een criminele organisatie die zich bezighoudt met mensensmokkel is daarom mede afhankelijk van het land waar de leden van de organisatie verblijven. Van belang is natuurlijk ook of Nederland met het betreffende land een rechtshulp- en uitleveringsverdrag heeft gesloten. Bestaat een dergelijk verdrag niet, dan is de mogelijkheid tot samenwerking in het optreden beperkt omdat toepassing van dwangmiddelen in zo'n situatie meestal niet mogelijk is. Overdracht van strafvervolging is dan in sommige gevallen wellicht nog een optie.

Informatieuitwisseling in het kader van mensensmokkel met andere landen vindt op diverse manieren en veelvuldig plaats. Een richtlijn van 1 januari 1995 (Staatscourant 1994, 242) geeft, vooral voor de politie, aan hoe een goede informatieuitwisseling tot stand gebracht kan worden. Het Ministerie van Justitie, Bureau Internationale Rechtshulp, voert bovendien een actief voorlichtingsbeleid door bij voorbeeld waar nodig en mogelijk lezingen te verzorgen voor politie en justitiële diensten. Dat beleid werpt vruchten af. Zo werd gedurende het hele onderzoek in Almelo bij voorbeeld informatie uitgewisseld met de Britse en Belgische justitie en politie. In het in Den Haag lopende onderzoek bestaan uitgebreide contacten met de Duitse, Belgische, Franse, Britse, Canadese en Ameri-

kaanse liaisons. Informatieuitwisseling met de autoriteiten in het buitenland geschiedt veelal via de gebruikelijke kanalen zoals de CRI, de IND en de Dienst Grensbewaking van de Koninklijke Marechaussee. Samenwerking met buitenlandse diensten is daarnaast afhankelijk van de mogelijkheden die geldende verdragen en de nationale wetgeving in de betrokken landen bieden. Bovendien moet er bij de betreffende autoriteiten ook de bereidheid tot samenwerking bestaan. In het Rotterdamse onderzoek heeft intensieve samenwerking plaatsgevonden met de justitiële autoriteiten in Moskou en Sint Petersburg. Deze samenwerking is van groot belang geweest voor het uiteindelijke resultaat van het onderzoek. Gesmokkelde personen blijken echter vaak uit landen afkomstig te zijn waarmee Nederland op justitieel en politieel niveau geen of nauwelijks betrekkingen heeft. Het achterhalen van hetgeen zich in die landen heeft afgespeeld wordt daardoor bemoeilijkt.

De leden van de VVD-fractie stellen speciaal belang in maatregelen die het personeel op de luchthaven Schiphol betreffen.

Zij informeren naar de regels rond het gebruik van pasjes en de screening van personeel, met name van beveiligingspersoneel.

De op Schiphol gebruikte pasjes zijn beveiligd tegen vervalsing. Bovendien vindt scherpe controle plaats op correct gebruik van de pasjes in die zin dat geen ander dan degeen die het pasje in verband met de uitoefening van zijn functie ontving, het zou kunnen gebruiken. Het misbruik waaraan deze leden refereren betrof geen misbruik van het beroepshalve ontvangen pasje, maar misbruik van zijn functie door de betrokken medewerker.

Medewerkers op de luchthaven worden bij indiensttreding gescreend als zij:

- door de aard of plaats («beschermd gebied») van hun werkzaamheden grote inbreuk zouden kunnen maken op de veiligheid van de burgerluchtvaart;
- buiten het regulier toezicht van de met de handhaving van de veiligheid, orde en rust belaste functionarissen hun werkzaamheden verrichten;
- werkzaamheden onder leiding op afstand doen.

Met de beveiligingsorganisatie Seceurop is een contract voor onbepaalde tijd afgesloten, met een opzegtermijn van zes maanden. Dit is dus geen eeuwigdurend contract. Er loopt thans een procedure om tot Europese aanbesteding van een nieuw beveiligingscontract te komen. In de loop van dit jaar zal die procedure worden afgerond. Het toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties valt ingevolge de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties (Stb. 206, 1936) onder de verantwoordelijkheid van het hoofd van de plaatselijke politie. In het geval van Seceurop wordt onder direct toezicht en verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee gewerkt. Naast de Koninklijke Marechaussee is overigens ook de Havenmeester van de N.V. Luchthaven Schiphol ingevolge de Luchtvaartwet verantwoordelijk voor de goede orde en veiligheid op de luchthaven.

Mensensmokkel via scheepvaarthavens, waarvan de leden van de VVD-fractie zich afvragen of daar speciale maatregelen voor getroffen zouden moeten worden, heeft een zodanig te verwaarlozen omvang dat daarvoor thans geen bijzondere maatregelen nodig zijn. Blijkens de huidige gegevens zijn er alleen gevallen bekend van smokkel op de veerboten tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Gesmokkelde personen werden in die gevallen aangetroffen in de laadruimte van vrachtwagens.

De kapitein van een zeeschip heeft in het geval van de aanwezigheid van verstekelingen de verplichting om vóór het binnenvaren in een haven aan de havenautoriteiten te melden dat zich dergelijke personen aan

boord bevinden. Gedurende het verblijf in de haven is en blijft de kapitein voor de verstekelingen verantwoordelijk. Dat betekent ook dat hij verlicht is deze personen aan boord van het schip te houden.

De rivierpolitie en de douane zijn voldoende geschoold in het herkennen van deze vorm van mensensmokkel. Ook de Koninklijke Marechaussee krijgt speciaal onderricht in grensbewaking. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar het leren onderkennen van valse en vervalste documenten en het verrichten van nader (opsporings-)onderzoek naar mensensmokkel.

Afgezien van de informatie die hierboven over lopende en afgeronde onderzoeken is opgenomen (aantal gesmokkelde mensen, aantal aangehouden verdachten, veroordelingen, strafhoogte en -soort, telastelegging andere delicten) wensen de leden van de D66-fractie meer te vernemen over de onderzoeken van de IND, de bedragen die met de smokkel gemoeid zijn, de wijze waarop mensensmokkelaars te werk gaan en de aanpak van mensensmokkel, met name in landen van herkomst.

In januari 1994 is een samenwerkingsverband tussen de CRI, de Koninklijke Marechaussee en de IND gestart onder de naam Landelijk Coördinatie- en Informatiepunt Documenten (LCIDO). De doelstelling van het LCIDO is het verkrijgen van inzicht in het crimineel gebruik van (identiteits)documenten en het verschijnsel mensensmokkel. Een en ander heeft onder meer geresulteerd in een criminaliteitsbeeldanalyse die in augustus 1995 beschikbaar kwam. In die analyse wordt een poging gedaan om meer inzicht te verschaffen in de aard en omvang van het fenomeen mensensmokkel.

Over de periode november 1994 tot april 1995 zijn ruim 800 incidenten van mensensmokkel geregistreerd welke aan Nederland zijn gerelateerd en waarbij de volgende gegevens bekend zijn geworden:

- de gesmokkelden komen in veel gevallen uit dezelfde regio of hetzelfde land als de smokkelaars;
- de leveranciers van valse of vervalste documenten zijn voor het overgrote deel (90%) woonachtig in West-Europa (met name in Nederland en Duitsland);
- de meest voorkomende bronlanden zijn Iran, Somalië en China;
- naast de functie van bestemmingsland wordt Nederland gebruikt als transit-land voor personen die de Verenigde Staten van Amerika, Canada of het Verenigd Koninkrijk als bestemming hebben.

Voorts doet het «Sluisteam» van de Koninklijke Marechaussee sedert 1 oktober 1994 onderzoek naar de aard en omvang van mensensmokkel op de luchthaven Schiphol. Ook hier werken CRI, Koninklijke Marechaussee en IND samen. Uit dit onderzoek blijkt dat in veel gevallen sprake is van georganiseerde criminaliteit.

Uit de onderzoeken van het «Sluisteam» en het LCIDO blijkt verder dat de door asielzoekers betaalde bedragen voor het binnensmokkelen nogal verschillen. Volgens het «Sluisteam» zouden de bedragen variëren van f 5 000,- tot f 25 000,-. Het LCIDO meent dat gemiddeld zo'n f 6 900,- wordt betaald.

Uit de gegevens van alle onderzoeken kan men een conclusie trekken ten aanzien van de werkwijze van mensensmokkelaars. Mensensmokkel is een delict met een internationaal karakter waar meestal meerdere personen bij betrokken zijn. Deze personen opereren over verschillende landen en werken vaak samen in een netwerkachtige structuur. Minimaal twee landen zijn daarbij betrokken, het bronland en het bestemmingsland. Meestal zitten daartussen één of meer transit-landen. Bovendien komt het voor dat de gebruikte reis- en identiteitsdocumenten van een ander land afkomstig zijn.

De bezigheden van bij mensensmokkel betrokken personen kunnen bestaan uit:

- het werven van klanten door het aanbieden van diensten op plaatsen waar asielzoekers zich doorgaans ophouden. De werving gebeurt ook soms door mond-tot-mond-reclame, al dan niet binnen familiesfeer. Ook komt het voor dat in buitenlandse kranten geadverteerd wordt met zogenaamde reizen om in een westers land een auto te kopen;
- de begeleiding tijdens de reis, bij voorbeeld door feitelijk met een groep gesmokkelden mee te vliegen om vervolgens bij aankomst de reisdocumenten weer in te nemen voor hernieuwd gebruik. Daarna vliegt betrokkene meteen weer terug;
- het verlenen of verzorgen van onderdak en vervoer tijdens de reis;
- het verzorgen van (valse of vervalste) documenten;
- het op valse uitnodiging doen verlenen van visa;
- de opvang en begeleiding in het land van bestemming.

Voorts houden de mensensmokkelaars zich in veel gevallen ook bezig met het plegen van andere delicten. Soms bedienen zij zich bij hun smokkelactiviteiten van contacten met de (buitenlandse) overheid en het bedrijfsleven.

Het Openbaar Ministerie zal, zoals wij hierboven reeds aangaven, zeer binnenkort een plan van aanpak voor mensensmokkel openbaar maken, dat tevens aan uw Kamer ter beschikking wordt gesteld. Het doel van het plan is tweeledig.

Enerzijds dient het te leiden tot het ontmantelen van betrokken criminele organisaties en het afromen van het behaalde financiële voordeel door middel van effectievere opsporing en vervolging. Anderzijds heeft het tot doel om de toestroom van illegale vreemdelingen in ieder geval beheersbaar te maken en, zo mogelijk, te verminderen met behulp van andere dan uitsluitend strafrechtelijke maatregelen (waaronder preventieve).

In de landen van herkomst zijn, ter bestrijding van mensensmokkel, al enige maatregelen genomen. Eén daarvan is het uitvoeren van zogenaamde pre-boarding checks. Bij bepaalde risicovluchten onderwerpt de Koninklijke Marechaussee op de luchthaven in het land van vertrek alle reisdocumenten aan een onderzoek. Van deze maatregel gaat een sterk preventieve en afschrikkende werking uit. Dat geldt zowel voor de te smokkelen personen die in zo'n geval ervan afzien om in te stappen, als voor de georganiseerde smokkelaars die hun reisroute verleggen. Een andere maatregel is het stationeren van immigratiemedewerkers in risico-landen. De leden van de D66-fractie refereren in het verslag aan deze medewerkers en vragen naar de resultaten van hun werkzaamheden alsmede naar eventuele plannen tot ruimere inzet van zulke medewerkers.

Sinds oktober 1994 bestaat in het kader van het tegengaan van illegale immigratie een gezamenlijk door het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Justitie opgezet en beheerd project: «pool van immigratiemedewerkers». Dit zijn deskundigen van beide departementen die tijdelijk aan Nederlandse posten in het buitenland worden toegevoegd om aanknopingspunten te vinden voor of te helpen bij het invoeren van extra maatregelen tegen illegale inreis.

De eerste drie plaatsingen waren in Moskou (Rusland), Accra (Ghana) en Colombo (Sri Lanka). Daarna volgde Istanbul (Turkije). De medewerker die in Colombo gestationeerd was, kreeg vervolgsplaatsingen in Islamabad (Pakistan), New Delhi (India) en in januari dit jaar in Dhaka (Bangladesh). De medewerker die in Accra begon is thans geplaatst in Nairobi (Kenya) en die van Istanbul is begin januari van dit jaar begonnen in Damascus (Syrië). De medewerker te Moskou had een vervolgsplaatsing in Kiev (Oekraïne). Tevens wordt overwogen een – nieuwe – medewerker te plaatsen in een van de Balkanlanden. Deze projectmatige werkwijze heeft tot nu toe verschillende aanknopingspunten opgeleverd voor concrete en doelgerichte extra maatregelen tegen illegale inreis. Zo is gebleken dat in het kader van visumverstrekking een extra toetsing kan plaatsvinden. Speciale visumadviesteams, waarin specialisten van Buitenlandse Zaken

en Justitie opgenomen zijn, bezoeken de Nederlandse missies en leggen aan de hand van specifieke instructies uit waar bijzondere aandacht aan moet worden besteed. Ook is vastgesteld dat behoefte bestaat aan een intensievere inzet van Justitie-missies voor training van lokaal immigratie- en luchthavenpersoneel. Een poolmedewerker kan daarvoor, samen met de ambassade, de weg effenen. Verder is geconstateerd dat documentfraude niet alleen een grote rol speelt in het traject van inreis maar ook in zaken die het verblijf in Nederland betreffen (bij voorbeeld frauduleuze aangifte voor kinderbijslag). In een aantal landen heeft de ambassade een speciale veldwerker ingezet om documentfraude tegen te gaan. De medewerker doet ter plaatse onderzoek. Daarnaast bestaat veel aandacht voor samenwerking en uitwisseling van informatie en ervaring met ambassades van andere landen die met illegale inreis te kampen hebben.

Ook in Europees verband wordt samengewerkt om illegale immigratiestromen inzichtelijker te maken. Verbindingsambtenaren van de Lid-staten kunnen te allen tijde informatie inwinnen bij andere Lid-staten om een beter inzicht te krijgen in de tendensen op het gebied van illegale immigratie.

De leden van de D66-fractie informeren naar het rapport van het «Sluisteam» en vragen naar maatregelen die de zwakke plekken op Schiphol, waarvan het rapport melding zou maken, moeten versterken.

Het door deze leden bedoelde rapport betreft een tussenrapportage die niet openbaar is gemaakt. Momenteel wordt overigens de laatste hand gelegd aan de definitieve (eind-)rapportage. Enkele elementen uit de tussenrapportage zijn onmiddellijk aangepakt en hebben al geleid tot concrete maatregelen. Dat betrof, bij voorbeeld, gesignaleerde zwakke plekken bij de personeelsdoorgangen van de luchthaven; niet alleen doorgangen voor het KLM- en overig vliegpersoneel, maar ook doorgangen voor andere werknemers van bedrijven op Schiphol zoals de ondersteunende diensten. De bevindingen in het tussenrapport hebben voorts geleid tot infrastructurele aanpassingen, zoals het aanbrengen van tourniquets en het plaatsen van camera's. Over de nog overgebleven plekken waaraan aandacht besteed moet worden, vindt thans overleg plaats tussen de NV Luchthaven Schiphol, het ministerie van Justitie en de Koninklijke Marechaussee.

De leden van de D66-fractie verzoeken ons te reageren op de stelling dat veel vluchtelingen hun land niet kunnen verlaten zonder gebruik te maken van commerciële dienstverlening of valse documenten (zoals vluchtelingen uit Iran en Irak). Een voorstel van Vluchtelingenwerk Nederland houdt derhalve in, aan vervolging van handelaren die personen uit zulke landen smokkelen, minder aandacht te besteden. Deze leden vragen ons ook te bevestigen dat asielzoekers die middels mensensmokkel ons land binnen zijn gekomen een bonafide vluchtverhaal kunnen hebben en niet in hun rechten in de asielprocedure beknot mogen worden.

De regering erkent dat asielzoekers in sommige gevallen hun land niet kunnen verlaten zonder gebruik te maken van commerciële dienstverlening of valse documenten. Het enkele feit dat betrokken asielzoekers alleen op die manier hun land kunnen verlaten, kan evenwel op zichzelf geen reden zijn om mensensmokkel minder actief te bestrijden. De asielzoeker die, al dan niet met behulp van een commerciële smokkelorganisatie, in Nederland terecht komt en een bonafide vluchtverhaal heeft, zal niet in zijn rechten worden aangetast. Evenals bij de andere asielzoekers zal zijn asielverzoek op de gebruikelijke wijze worden getoetst. Dit impliceert dat de Nederlandse regering het voorstel van Vluchtelingenwerk Nederland niet overneemt. Zowel uit de immigratieanalyses, opgesteld door de Koninklijke Marechaussee, als uit de criminaliteitsanalyses, opgesteld door de LCIDO, blijkt dat, met name, Iran een prominente plaats inneemt. In de meeste smokkelincidenten kwamen

de gesmokkelden uit Iran. Ook de meeste smokkelaars kwamen uit Iran. Dit strookt overigens met de hierboven reeds aangehaalde bevindingen dat in veel gevallen de gesmokkelde en de handelaar uit dezelfde regio of hetzelfde land afkomstig zijn.

De leden van de D66-fractie stellen ook het thema «winstbejag» aan de orde, bestanddeel van de delictomschrijving van artikel 197a Sr. Zij vragen of het niet moeilijk is om dit bestanddeel te bewijzen.

Deze leden hebben gelijk als zij veronderstellen dat het in het verleden wel eens moeilijk was om het subjectieve oogmerk van «winstbejag» te bewijzen. Wij menen dat door de strafverhoging en de daaraan gekoppelde mogelijkheid tot inzet van dwangmiddelen, de bewijsgaring in het algemeen en die van «winstbejag» in het bijzonder, vergemakkelijkt wordt.

Men dient zich evenwel te realiseren dat het voor het bewijs niet nodig is om de objectieve verrijking aan te tonen. Ook hoeft die verrijking niet daadwerkelijk te hebben plaatsgehad.

Het gaat om het vaststellen van het oogmerk van de verdachte: had hij de bedoeling om aan zijn handeling te verdienen?! Als men te maken heeft met een verdachte die het winstmotief ontkent, dan moet het bewijs ontleend worden aan de objectieve omstandigheden waaronder de verboden gedraging werd begaan. De strafrechter heeft daar veel ervaring mee. Bij het begrip «winst» hoeft het overigens ook niet altijd om geld te gaan. «Winstbejag» is elk streven naar een economisch gunstiger toestand dan waarin men bij gebreke van het concrete delict zou verkeren.

Ook als de term «winstbejag» uit bewijstechnische overwegingen soms problemen oproept, dan nog kan dit bestanddeel in de delictomschrijving niet gemist worden. Dit zou immers tot gevolg hebben dat ook personen of organisaties die handelen uit louter ideële motieven en behulpzaam zijn bij het verblijf van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, strafbaar worden. Wij denken dan aan kerkelijke of charitatieve organisaties of verenigingen of groeperingen die uit ideologische motieven handelen. Het is nooit de bedoeling geweest van de Nederlandse regering om ook deze instellingen ter zake van mensensmokkel te vervolgen.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat ook het doorsluizen van mensen via Nederland naar niet-Schengenlanden aangepakt moet worden.

Wij zijn het deels met deze leden eens en kunnen hun meedelen dat dat ook gebeurt. Als er sprake is van onrechtmatig binnensluizen in Nederland, zoals deze leden bedoelen, om vervolgens doorgesluist te worden naar een ander land, dan is er sprake van het strafbare feit van 197a Sr. Het doet daarvoor niet ter zake of de desbetreffende persoon naar een ander Schengen-land verder wordt vervoerd of daarbuiten.

Bepalend is de onrechtmatige toegang of het onrechtmatige verblijf in Nederland. Dat dergelijke smokkellijnen daadwerkelijk worden aangepakt blijkt uit de gegevens die wij hierboven verschaften over de onderzoeken die het openbaar ministerie heeft uitgevoerd. Daarbij ging het om doorsluizen naar Canada, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Anders ligt het bij personen die rechtmatig Nederland binnenkomen of er rechtmatig verblijven. Het is niet mogelijk, evenmin als bij echte transit-passagiers, om alle personen die Nederland verlaten te controleren op de benodigde inreisdocumenten voor andere landen. Vaak is het zelfs mogelijk om in het land van bestemming een visum op de luchthaven van aankomst te verkrijgen. Het ontbreken van een visum voor het land waar men naartoe vliegt zegt in dat geval niets over het al dan niet voorgenomen rechtmatig betreden van het betreffende land. Wordt evenwel geconstateerd dat personen bij het uitreizen uit Nederland geen geldig of een vervalst reisdocument hebben, dan wordt uitreizen hen belet en de

vliegmaatschappij waarmee men wilde vertrekken geïnformeerd. Met deze situatie is evenwel niet een zodanig Nederlands rechtsbelang gemoeid dat het strafrechtelijke bescherming op de wijze als in artikel 197a Sr voorzien, verdient.

De laatste vraag van deze leden heeft betrekking op de bekendheid bij mensensmokkelorganisaties van het Nederlandse beleid aangaande minderjarige asielzoekers. Zij vragen naar de beleidsmaatregelen die misbruik moeten tegengaan.

Wij achten het mogelijk dat organisaties beschikken over inzicht in het Nederlands beleid dienaangaande. De vermoedelijk belangrijkste reden die een asielzoeker heeft om zich voor te doen als minderjarige is dat een alleenstaande minderjarige, anders dan een meerderjarige, na een negatieve beslissing op de aanvraag om toelating pas verwijderd kan worden als er adequate opvang in het land van herkomst is. Is binnen zes maanden na indiening van de asielaanvraag niet vastgesteld dat er adequate opvang aanwezig is, dan ontvangt de betrokkene alsnog een vergunning tot verblijf. De Staatssecretaris van Justitie heeft op 10 november jl. de Voorzitter van de Tweede Kamer bij brief (kamerstukken 11 1995/96, 19 637, nr. 143) nader geïnformeerd over de methode van leeftijdbepaling en de organisatie van een dergelijk onderzoek binnen de asielprocedure. Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer op 6 en 13 december jl. is het beleid met betrekking tot de alleenstaande minderjarige asielzoekers onderwerp van bespreking geweest. Naar aanleiding van dat overleg is nu bepaald dat een leeftijdsonderzoek voor asielzoekers waarbij redelijkerwijs kan worden getwijfeld over de leeftijd, vast onderdeel van het beleid zal zijn.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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