

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000

Nr. 82

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 augustus 2000

Bijgevoegd treft u aan een onderzoek naar de meetbaarheid van de **verhoging van de strafmaat op mensensmokkel** uitgevoerd door het Internationaal Politie Instituut Twente (IPIT).¹ Het IPIT is gelieerd aan de Universiteit Twente.

Algemeen

Sedert 1993 is het wederrechtelijk smokkelen van of verblijf bieden aan mensen zonder geldige titel tot verblijf als delict opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (art. 197a Sr). De Nederlandse wetgever heeft er voor gekozen de strafbaarstelling te beperken door een tweetal nadere criteria op te nemen. Er dient:

- a. een winstoogmerk te zijn;
- b. in geval van smokkel *vanuit* Nederland dient er gesmokkeld te worden naar een land dat mede ten behoeve van Nederland grenscontrole uitoefent (dat wil zeggen Schengenland en aangesloten landen).

Eind 1996 is de strafmaat voor mensensmokkel verhoogd van 1 naar 4 jaar. Ook wordt het vanaf dat moment mogelijk mensensmokkelaars die van de mensensmokkel een beroep of gewoonte hebben gemaakt dan wel mensensmokkel begaan in vereniging te veroordelen tot acht jaar gevangenisstraf. Maximaal zes jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd tegen hen die mensensmokkel begaan in de uitoefening van enig ambt of beroep.

Het IPIT is gevraagd om een pilotstudie te verrichten naar de meetbaarheid van de effecten van de strafmaatverhoging. De effecten worden in een viertal onderzoeksvragen nader gespecificeerd tot: omvang van de mensensmokkel; afschrikwekkende werking op mensensmokkelaars; effectiviteit van opsporing en vervolging; en de positieve dan wel negatieve neveneffecten.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Karakter van het onderzoek en conclusies

Zoals de onderzoekers zelf stellen, is het onderzoek enigszins hybride van karakter. De onderzoekers is gevraagd een pilotstudie te verrichten naar de meetbaarheid van de strafmaatverhoging, maar doen feitelijk ook al een poging de effecten zelf te meten.

Geconstateerd wordt dat het effect van de strafmaatverhoging op de omvang van de mensensmokkel niet goed meetbaar is. Naar de mening van het IPIT is men teveel afhankelijk van verklaringen van asielzoekers om een objectief beeld te krijgen van de omvang en ontbreken bovendien historische gegevens waardoor een vergelijking met de periode voor 1996 niet mogelijk is.

Wat betreft de overige onderzoeksvragen constateert het IPIT dat de verhoging van de strafmaat enige positieve effecten heeft gehad: het aantal mensensmokkelaars dat is opgespoord, vervolgd en bestraft, is toegenomen. Tevens worden er effecten geconstateerd op de inzet van opsporings- en dwangmiddelen, de effectiviteit van de strafrechtelijke vervolging en de aard en omvang van de opgelegde straffen.

Aanbevelingen

De onderzoekers formuleren voorts een vijftal aanbevelingen. Deze aanbevelingen staan niet in verband met de constatering, maar zijn vragen die bij de onderzoekers zijn gerezen na beschouwing van de mensensmokkelproblematiek.

Mbt aanbeveling 1: de eerste gehoren database van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dient te worden verbeterd.

Zoals de onderzoekers al schrijven, is de uitvoering van deze aanbeveling al voor de afronding van het onderzoek ter hand genomen.

Mbt aanbeveling 2: het meer structureel informeren van teamleiders en Officieren van Justitie over beleid en nieuwe ontwikkelingen

Deze aanbeveling wordt overgenomen met dien verstande dat de Landelijk Officier mensensmokkel het tot haar taak rekent de informatievoorziening rond de strafrechtelijke bestrijding van de mensensmokkel binnen het Openbaar Ministerie op het gewenste niveau te brengen. De Landelijk Officier is op het moment hiermee doende.

Mbt aanbeveling 3: bezien van element «winstbejag» uit de delictsomschrijving

De wetgever heeft expliciet en zeer bewust gekozen voor de opname van het element «winstbejag» in de delictsomschrijving. Met art. 197a Sr wordt niet beoogd het binnenbrengen van en onderdak bieden aan vreemdelingen zonder geldige titel tot verblijf vanuit ideële motieven te verbieden. Art 197a Sr richt zich bij uitsluiting op activiteiten uit winstbejag. Bovendien ontwikkelt de jurisprudentie rond het element «winstbejag» zich nog volop. Om die redenen is er vooralsnog geen aanleiding de wet te wijzigen. Wel zullen de ontwikkelingen in de jurisprudentie nauwgezet gevolgd worden. Ook deze taak neemt de Landelijk Officier mensensmokkel voor haar rekening.

Mbt aanbeveling 4: het strafbaar stellen van de uitsmokkel naar niet-Schengenlanden

Ik onderschrijf de mening van de onderzoekers dat art. 197a Sr ook betrek-

king dient te hebben op de smokkel vanuit Nederland naar niet-Schengenlanden.

Wel dient te worden onderzocht of het de effectiviteit ten goede zou komen als de strafbaarstelling van de smokkel naar niet-Schengenlanden in Nederland gelijktijdig met een gelijklopende verruiming van de strafbaarstelling in andere Schengenlanden plaatsvindt. Indien dit laatste het geval is, zal dit punt worden ingebracht in het reguliere overleg met de overige Schengenlanden.

Voor de goede orde merk ik op dat de huidige beperkte territoriale reikwijdte van artikel 197a Sr niet betekent dat de plegers van uitsmokkel ongestraft blijven. Doorgaans is het mogelijk op andere gronden een vervolging aan te vangen. Daarbij kan worden gedacht aan een vervolging op grond van art. 197a Sr, daar de gesmokkelden doorgaans al eerder Nederland zijn binnengesmokkeld en in Nederland verblijf hebben. Ook degenen die niet direct bij de (aanstaande) smokkel aanwezig zijn, kunnen vervolgd worden wegens medeplichtigheid of wegens deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr). Verder wijs ik erop dat de Nederlandse strafwet op grond van het personaliteitsbeginsel toepasselijk is op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een misdrijf omschreven in art. 197a Sr. Zijn uitlevering kan worden gevraagd als het desbetreffende land daartoe op grond van internationale verplichtingen gehouden is. De huidige formulering van art. 197a Sr doet niet af aan de bestaande mogelijkheid rechtshulp te verlenen aan het land waarnaar gesmokkeld wordt.

Mbt aanbeveling 5: introductie van het universaliteitsbeginsel bij mensensmokkel

Met betrekking tot aanbeveling 5 kan ik u melden dat ik vooralsnog niet zover wil gaan de Nederlandse rechter de bevoegdheid te geven zich uit te spreken over buitenlanders die vanuit het buitenland smokkel naar Nederland organiseren. Het Nederlandse strafrecht richt zich primair op Nederlanders en op diegenen die op het Nederlands grondgebied strafbare feiten plegen. Ik ben van mening dat het universaliteitsbeginsel in dit geval niet past binnen het systeem van het Nederlands strafrecht.

Daarnaast zou ik u willen wijzen op enige actuele ontwikkelingen binnen de Verenigde Naties. In december 1998 stelde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een ad hoc comité in met de opdracht een verdrag over transnationale georganiseerde criminaliteit op te stellen. Een drietal onderwerpen zal in afzonderlijke protocollen worden uitgewerkt. Een van deze onderwerpen is mensensmokkel. De partijen bij dit protocol verplichten zich mensensmokkel strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving. De opname van een dergelijk artikel in de verschillende nationale wetgevingen zal betekenen dat de verschillende jurisdicties zelf mensensmokkelaars kunnen berechten.

De verdragstekst is onlangs uit onderhandeld. Er wordt naar gestreefd de onderhandelingen over de protocollen in het najaar van 2000 af te ronden.

In de verwachting u voldoende geïnformeerd te hebben,

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals