


INTERNATIONAAL POLITIE INSTITUUT TWENTE



Verhoging van
de strafmaat op
mensensmokkel

D.F. Slobbe
M.M.C. Kuipers

Universiteit Twente

Faculteit Bestuurskunde

Ra 12.135

Verhoging van de strafmaat op mensensmokkel
een pilotstudy naar de effectiviteit

D.F. Slobbe (IPIT)
M.M.C. Kuipers (Adviesbureau Van Dijke)



Begeleiding:

Dr. A.J.J. Meershoek
Prof. dr. C.D. van der Vijver

Begeleidingscommissie:

Mr. A.M.M. van Breugel, Ministerie van Justitie/WODC
Mr. J.A. Buitenhuis, Landelijk Parket OM
Dr. J. Doomernik, Universiteit van Amsterdam/IMES (voorzitter)
Drs. R.B.P. Hesseling, Ministerie van Justitie
A.H. van der Struik, IRT Noord- en
A. Vermeulen, kapitein der Koninkl.

Boekenreeks

Internationaal Politie Instituut Twente (IPIT)

Eerste uitgave: oktober 1999
Druk: Febodruk b.v., Enschede

© IPIT

Internationaal Politie Instituut Twente (IPIT)
Universiteit Twente
Enschede
IPIT nr. 11
ISBN 90-365-1380-4
ISSN 0928-9909

Niets uit deze uitgave mag op enigerlei wijze worden openbaar gemaakt en/of vermenigvuldigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur(s).

Inhoud

Samenvatting	5
Aanbevelingen voor verder onderzoek	8
Aanbevelingen inzake beleid	9
1. Inleiding	11
1.1 Mensensmokkel	11
1.2 De strafbaarstelling van mensensmokkel in Nederland	12
1.3 Effectiviteit: het complex van doelstellingen	14
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	16
2. Onderzoeksmethoden	19
2.1 Gegevens uit eerste horen	19
2.2 Bestanden van het Openbaar Ministerie	21
2.3 Opsporingsonderzoeken	22
2.4 Veroordeelden	23
2.5 Neveneffecten	23
3. Analyse van EGD-gegevens	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Bronnen	25
3.3 Reisagenten	27
3.4 Documenten	28
4. Analyse van de justitiële keten	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Geregistreerde zaken	32
4.3 Opsporing - Voorlopige Hechtenis	33
4.4 Vervolgging – Besluit Openbaar Ministerie	34
4.5 Berechting – Eisen Openbaar Ministerie	35
4.6 Berechting – Vonnis Rechtbank	36
4.7 Conclusie	38
5. Opsporingsonderzoeken	39
5.1 Informatie en Analysecentrum Mensensmokkel	39
5.2 Selectie	39
5.3 Opsporings- en dwangmiddelen	41
5.4 Aandachtspunten	46
5.5 Straffen	48
5.6 Neveneffecten	49

6. Daders	51
6.1 Bekendheid strafmaat	51
6.2 Bekendheid opgelegde straffen	52
6.3 Inschatting pakkans	53
6.4 Neveneffecten	54
7. Conclusies en aanbevelingen	57
7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	57
7.2 Conclusie	60
7.3 Vervolgonderzoek	60
7.4 Aanbevelingen	61
Literatuuroverzicht	63

Samenvatting

Op 15 november 1996 werd de strafmaat voor het delict mensensmokkel (artikel 197a Wetboek van Strafrecht) verhoogd. Inmiddels zijn bijna twee jaar verstreken en is de minister van Justitie geïnteresseerd in de effecten van deze strafmaatverhoging. Omdat uit criminologisch onderzoek bekend is dat de effectiviteit van een dergelijke maatregel veelal moeilijk is vast te stellen, is aan het Internationaal Politie Instituut Twente gevraagd om een pilotonderzoek uit te voeren naar de zin van een diepgaand effectiviteitsonderzoek. Het voorliggende rapport bevat het verslag van dit onderzoek.

De beoordeling van de haalbaarheid van een hoofdonderzoek vergde, naast een analyse van de voorhanden zijnde gegevens, de verzameling van een aanzienlijke hoeveelheid extra informatie (onder meer door middel van interviews en dossieranalyse). Het huidige rapport heeft daarmee een enigszins hybride karakter: het is aanzienlijk meer dan een pilotstudie zonder dat het de pretentie heeft een volledig hoofdonderzoek te zijn. De conclusies van het onderzoek hebben ook betrekking op beide aspecten: zij zijn deels inhoudelijk van aard, deels betreffen zij concrete suggesties voor verder onderzoek.

In het onderzoek zijn gegevens uit verschillende bronnen verzameld en geanalyseerd. Tot de geraadpleegde bronnen behoren de eerste gehoren die de Immigratie- en Naturalisatiedienst van asielzoekers afneemt, bestanden uit het bedrijfsprocessensysteem van het Openbaar Ministerie, dossiers van afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel en interviews met officieren van justitie en teamleiders van opsporingsonderzoeken alsmede met een beperkt aantal gedetineerde mensensmokkelaars.

De belangrijkste vraag, onderzoeksvraag 1, is uiteraard of en in hoeverre de omvang van mensensmokkel na de wetwijziging is verminderd. Deze vraag is op basis van de thans voorhanden zijnde gegevens niet te beantwoorden. De beschikbare gegevens, met name de verslagen van de eerste gehoren van asielzoekers, bieden daartoe onvoldoende inzicht en zijn onvoldoende betrouwbaar. De gegevens zijn gebaseerd op verklaringen van asielzoekers die op dit punt veelal geen inhoudelijke informatie verstrekken of informatie waarvan aan het waarheidsgehalte moet worden getwijfeld. Vermoedelijk geven zij vaak zelfs informatie die hen door de mensensmokkelaars (of anderen) is voorgehouden. En smokkelaars kunnen er belang bij hebben dat asielzoekers aan de overheid vertellen dat zij *niet* zijn gesmokkeld. Hoewel het ontbreken van reisdocumenten niet betekent dat een asielzoeker gesmokkeld is, zijn er wel aanwijzingen dat het daarvoor een indicator is: de Immigratie- en Naturalisatiedienst heeft in diverse onderzoeken kunnen nagaan dat reisagenten stelselmatig reisdocumenten innemen of asielzoekers instrueren om de documenten weg te gooien. Het feit dat de laatste jaren steeds meer asielzoekers ongedocumenteerd Nederland binnenkomen zou er dan op wijzen dat mensensmokkel in omvang toeneemt. Omdat ook sprake kan zijn van een

nieuwe praktijk onder smokkelaars, moet met een dergelijke conclusie voorzichtig omgegaan worden. Vooralsnog ontbreken gegevens om een betrouwbare uitspraak over de (verandering in de) omvang van mensensmokkel te doen.

Overigens is het zeer de vraag of, als de gegevens van de IND wèl volledig en betrouwbaar zouden zijn, zij voldoende basis zouden bieden om de effectiviteit van de wettelijke maatregel te evalueren. Immers, niet alle gesmokkelden vragen asiel aan. Een deel komt en verblijft hier illegaal, een ander deel komt illegaal binnen en reist illegaal verder. Hoewel deze groep vermoedelijk niet groot is in verhouding tot de degenen die wèl asiel aanvragen, is de omvang ervan nauwelijks vast te stellen.

Als indicatie voor de omvang van het delict zijn gegevens van politie en justitie evenmin goed bruikbaar. Zij geven vooral een indicatie over de intensiteit van de opsporing en zeggen niet iets specifieks over de omvang van het delict.

Teneinde toch enige uitspraken over de gevolgen van de wetswijziging voor de effectiviteit van de strafrechtelijke bestrijding van mensensmokkel te kunnen doen, is de einddoelstelling uitgesplitst in een aantal tussendoelstellingen waarvan met behulp van aparte vragen kan worden vastgesteld in hoeverre zij zijn bereikt.

Onderzoeksvraag 2. Hoe heeft de strafmaatverhoging de effectiviteit van opsporing en vervolging beïnvloed?

Sedert de wetswijziging worden er duidelijk meer mensensmokkelaars opgespoord, vervolgd en veroordeeld. Politie en justitie gaan vaker en vermoedelijk ook eerder over tot opsporing en vervolging. Enkele malen werd door officieren van justitie en teamleiders van opsporingsonderzoeken aangegeven dat een onderzoek op basis van het oude wetsartikel waarschijnlijk niet zou zijn gestart. Een strafbaar feit waar slechts één jaar gevangenisstraf op staat, wordt namelijk vaak als een te magere basis gezien om een grootschalig onderzoeksteam in te zetten. Bovendien zijn er voor onderzoeken die alleen op artikel 197a Sr. worden gestart pas sinds de wetswijziging voldoende opsporings- en dwangmiddelen beschikbaar. Daarbij moet worden aangetekend dat ook de veranderde opvatting van het publiek over mensensmokkel en het feit dat de meeste arrondissementen en politiekorpsen inmiddels ervaring hebben met de bestrijding van het delict een stimulerende rol hebben gespeeld.

Gebleken is dat de door de wetswijziging beschikbaar gekomen opsporings- en dwangmiddelen reeds voor de strafmaatverhoging in de opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel werden gebruikt. Dit gebeurde dan op basis van andere wetsartikelen waarop het gerechtelijk vooronderzoek mede was gebaseerd. Sedert de strafmaatverhoging wordt wel iets vaker voorlopige hechtenis toegepast. De mogelijkheid tot het ten laste leggen van voorbereidingshandelingen blijkt tot nu toe niet te worden gebruikt, de mogelijkheid tot het onderscheppen van post nog maar op zeer beperkte schaal. Het Openbaar Ministerie blijkt echter onder het nieuwe wettelijk regime relatief

niet vaker over te gaan tot dagvaarding. Tenslotte blijken ook de eisen van de officier van justitie proportioneel nauwelijks te zijn veranderd. De eisen lijken eerder gedaald dan gestegen.

Sinds de wetwijziging wordt relatief even vaak een straf opgelegd als voorheen. Er zijn geen verschuivingen opgetreden in het soort straffen dat wordt opgelegd. Zo is er bijvoorbeeld geen verschuiving van geldboetes naar vrijheidsstraffen merkbaar. Wel is de gemiddeld opgelegde vrijheidstraf toegenomen. De gemiddeld opgelegde geldboete is globaal verdubbeld.

Onderzoeksvraag 3. In hoeverre had de verhoging van de strafmaat, direct of via effecten op de opsporing en vervolging van mensensmokkel, een afschrikwekkende werking op potentiële mensensmokkelaars?

Ter beantwoording van deze vraag is met een beperkt aantal gedetineerde mensensmokkelaars gesproken. Uit de gesprekken blijkt dat zij in bijna alle gevallen vooraf wisten dat hetgeen zij deden verboden was. Zij waren echter niet op de hoogte van de verhoging van de strafmaat. Slechts één mensensmokkelaar kende vóór zijn eigen arrestatie andere smokkelaars die reeds waren veroordeeld. Naar eigen zeggen had die wetenschap geen remmende invloed op zijn gedrag gehad. De andere gesprekspartners lieten weten dat het feit dat zij voor mensensmokkel zijn veroordeeld bekend is bij vrienden en kennissen maar dat deze zich daardoor niet laten weerhouden van mensensmokkel. Met het delict kan veel geld worden verdiend en de risico's die mensensmokkel met zich meebrengt, worden simpelweg voor lief genomen. Bovendien worden de straffen in Nederland door geïnterviewden niet hoog gevonden. Het algemene beeld over straffen in Nederland lijkt belangrijker dan concrete strafmaatverhogingen. Uit de interviews valt tenslotte nog op te maken dat vooral mensen die zelf zijn opgepakt de pakkans bij mensensmokkel groot inschatten. Voor mensen die zelf nooit zijn gepakt, lijkt de inschatting van de pakkans geen drempel te vormen om zich met mensensmokkel bezig te houden.

Onderzoeksvraag 4. Heeft de verhoging van de strafmaat op mensensmokkel positieve en/of negatieve neveneffecten met zich mee gebracht, en zo ja, welke?

Uit de interviews met gedetineerden komt naar voren dat mensensmokkelaars die vernemen dat bekenden die zich met smokkel bezig houden, opgepakt en veroordeeld zijn heimelijker te werk gaan dan voorheen. Zo vertelde een gedetineerde dat bekenden van hem afspraken niet meer via de telefoon maken nu zij bekend zijn met de mogelijkheid dat hun telefoon wordt afgetapt. Een andere gedetineerde vertelde dat naar aanleiding van zijn strafzaak andere smokkelaars manieren van 'smokkel' zoeken die net buiten het bereik van het wetsartikel liggen. Dit is beschreven in paragraaf 6.4. Wat binnen en wat buiten het bereik van de wet ligt is bij smokkelaars bekend doordat zij weten waar bekenden voor veroordeeld zijn en waarvoor niet. Een gedetineerde bemidde-

laar in schijnrelaties noemde voorts als neveneffect dat indien Nederlandse partners vanwege de grote pakkans en de hoge straffen terughoudender zouden worden in het aangaan van schijnrelaties, illegalen vaker 'schijnbaar echte liefdesrelaties' zullen aangaan (hierbij handelt de illegale partner doelbewust en zonder medeweten van de legale partner).

Al met al kan worden gesteld dat van de verhoging van de strafmaat op mensensmokkel een aantal positieve effecten op de opsporing en vervolging van mensensmokkel is uitgegaan. De wijziging heeft vooral gefungeerd als signaal aan de opsporingsinstanties om het delict intensiever te bestrijden. Bovendien heeft het er voor gezorgd dat er voldoende middelen beschikbaar zijn bij opsporingsonderzoeken die alleen op artikel 197a Sr. worden opgestart. Voorheen konden veel opsporingsmiddelen in onderzoeken naar mensensmokkel alleen gebruikt worden indien het onderzoek tevens op een ander wetsartikel was gebaseerd waar ten minste een maximale straf van vier jaar op stond. Het aantal mensensmokkelaars dat is opgespoord, vervolgd en bestraft, is duidelijk toegenomen. Politie en justitie zijn na de wetswijziging in enkele gevallen tot opsporing en vervolging overgegaan waar zij dat voor de wetswijziging niet zouden hebben gedaan. Op de inzet van opsporings- en dwangmiddelen en op de aard van de opgelegde straffen heeft de wetswijziging slechts in beperkte mate invloed gehad. De zwaarte van de opgelegde straffen is wel toegenomen. In welke mate met de maatregel de omvang van mensensmokkel is teruggedrongen, valt op basis van de bestudeerde bronnen niet te zeggen.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Dit onderzoek is een pilotstudy. Hier worden daarom op basis van de bevindingen aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek.

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek is het niet aannemelijk dat verder onderzoek naar de effectiviteit van de strafmaatverhoging op de aard en omvang van mensensmokkel wél tot definitieve conclusies zal leiden. Hiervoor is de kwaliteit van de (historische) informatie onvoldoende. Ook indien men inzicht wil verkrijgen in de verdere ontwikkeling van het delict in de toekomst, zullen zich daarbij problemen voordoen.

Er is een aantal mogelijkheden voor verder onderzoek dat wel aandacht verdient. In de eerste plaats kan door middel van interviews met (legale en illegale) migranten in Nederland meer zicht verkregen worden op het verschijnsel mensensmokkel. Deze methode verschaft vooral inzicht in de aard van het delict mensensmokkel. Deze informatie kan weer gebruikt worden bij de bestrijding van het delict. Bij een voldoende grote onderzoekspopulatie kan dit ook meer inzicht geven in de waarde van de verklaringen die in de eerste gehoren worden afgelegd. Een bijzondere aanpak zou (participerende) obser-

vatie zijn in organisaties of instellingen die direct met mensensmokkel worden geconfronteerd.

Tevens verdient het aanbeveling een diepgaander analyse uit te voeren op het optreden van politie en justitie. Uit de analyse van de gegevens uit het Rapsody-systeem kwam een aantal opmerkelijke uitkomsten. Daarnaast zou een scherper beeld van de daadwerkelijke opsporing verkregen kunnen worden door bestanden uit het politieregister HKS (Herkenningssysteem) en gegevens van het MTV (Mobiel Toezicht Vreemdelingen) nader te analyseren. Dit zou gecombineerd kunnen worden met interviews met opsporingsambtenaren van diensten die vaak met mensensmokkel worden geconfronteerd. In een dergelijk onderzoek zouden ook de gegevens uit het Rapsody-systeem kunnen worden betrokken. Op die manier kan worden vastgesteld welke uitwerking specifieke opsporingsactiviteiten hebben op de vervolging en berechting.

Aanbevelingen inzake beleid

Tot slot volgen enkele beleidsaanbevelingen. In de eerste plaats is in dit onderzoek geconstateerd dat de informatiebronnen van matige kwaliteit zijn. De IND heeft reeds een traject ter verbetering van de kwaliteit van de database eerste gehoren gestart. De bevindingen in dit onderzoek ondersteunen het belang van dit initiatief.

Tijdens de interviews is gebleken dat officieren van justitie en teamleiders niet altijd op de hoogte zijn van het bestaande beleid. Het is aan te bevelen teamleiders en officieren van justitie die zijn betrokken bij mensensmokkelonderzoeken op een meer structurele wijze te informeren over het bestaande beleid en nieuwe ontwikkelingen, bij voorbeeld middels richtlijnen.

Een volgende aanbeveling is gericht op het element winstbejag. Door dit element in artikel 197a Sr. op te nemen, valt 'smokkel' enkel vanuit ideële motieven hier niet onder. In een aantal van de betrokken opsporingsonderzoeken bleek het bewijzen van dit element problemen te geven. Omdat niet iedereen het zelfde denkt over de werkelijke omvang van dit probleem, verdient nader onderzoek hiernaar en naar eventuele oplossingen aanbeveling.

'Uit-smokkel', dat wil zeggen smokkel vanuit Nederland naar een niet-Schengenland valt niet onder artikel 197a Sr. Het gaat hier vooral om mensen die eerder onopgemerkt Nederland zijn binnengesmokkeld. Omdat mensensmokkel per definitie een internationaal delict is, zou het consequenter zijn ook deze uit-smokkel strafbaar te stellen. Het feit dat het naar buiten smokkelen van personen schade toe kan brengen aan het internationale aanzien van Nederland ondersteunt deze aanbeveling.

Een laatste aanbeveling richt zich op het feit dat mensen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten en in het buitenland smokkel naar Nederland organiseren niet aan de Nederlandse rechter kunnen worden voorgeleid. Dit kan in onderzoeken op het gebied van mensensmokkel een probleem vormen. Het verdient aanbeveling na te gaan of hier oplossingen voor zijn.

1. Inleiding

1.1 Mensensmokkel

Grootschalige migratiebewegingen komen al sinds de middeleeuwen voor. Recente voorbeelden hiervan zijn de trek van een groot aantal Belgen richting Nederland om hier tijdens de Eerste Wereldoorlog tijdelijk hun toevlucht te zoeken en de trek van een groot deel van de aan het lokale bestuur geaffilieerde bevolking naar Nederland na de onafhankelijkheid van Indonesië. In de naoorlogse jaren vertrokken vele Nederlanders naar onder andere Canada en Australië. In de jaren tachtig deed zich evenwel in de internationale migratie een kwalitatieve en kwantitatieve verandering voor. Niet alleen nam het absolute aantal landverhuizers sterk toe maar de migratiebewegingen kregen ook een structureel en mondiaal karakter. Oorlogen, politieke en economische crises verdreven velen van huis en haard. De moderne media die steeds meer wereldwijd opereren, brachten veiliger en welvarender oorden schijnbaar binnen handbereik. Migranten die zich als pioniers elders hebben gevestigd, kunnen met de moderne communicatiemiddelen bovendien gemakkelijk contact met de thuisblijvers leggen en onderhouden. Zo is er voor bewoners van het Chinese platteland een perspectief om zich in de Verenigde Staten te vestigen en weten Tamils in Sri Lanka dat zij Nederland kunnen bereiken.

Potentiële migranten vinden veel hindernissen op hun weg. Zij reizen door onbekend gebied met vervoermiddelen die door anderen geregeld zijn en kunnen veelal niet de benodigde reisdocumenten krijgen. Bovendien wil het land van bestemming hen veelal niet toelaten, of alleen onder heel bijzondere condities¹. Al deze moeilijkheden hebben de aandrang tot migratie, die op tal van motieven kan zijn gebaseerd, niet weggenomen. Zij creëerden zelfs een (informele internationale) markt voor diensten. Allerlei personen en organisaties hebben zich inmiddels opgeworpen om de potentiële migranten te helpen bij hun tocht: de zogeheten reisagenten. In de landen van herkomst en in transitlanden bieden zij de potentiële migranten aan om, vaak tegen forse bedragen, voor hen de hele reis of een gedeelte hiervan te verzorgen. Zij leveren zonodig valse of vervalste paspoorten, zorgen dat deze (legaal of illegaal) worden voorzien van de benodigde visa en regelen het vervoer, bijvoorbeeld door het kopen van vliegtuigtickets. In Nederland en veel andere landen is deze dienstverlening in bepaalde gevallen strafbaar, onder andere als de reisagent profijt trekt uit de hulp. Dan wordt gesproken van mensensmokkel (Doornhein, 1996).

¹ Nederland ondertekende in 1951 het vluchtelingenverdrag van Genève. Daarmee heeft Nederland zich verplicht geen vluchtelingen te zullen terugsturen naar een land waar hun leven of veiligheid wordt bedreigd op grond van hun ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Mensensmokkelaars opereren op een internationale, informele markt en passen hun organisatie aan de condities van die markt aan. Deels maken zij deel uit van netwerkachtige verbanden: individuele reisleiders verzorgen specifieke trajecten, kennen collega's die andere trajecten verzorgen en nemen van hen (tegen betaling) klanten over. Deels maken mensensmokkelaars deel uit van daadwerkelijke organisaties die klanten verwerven in de bronlanden en voor hen de hele reis verzorgen. Vaak behoren vervalsers van documenten tot de organisatie en beschikt men over contacten op ambassades zodat men zonder belemmering visa kan verkrijgen. In de transitlanden zijn dergelijke smokkelaars niet alleen behulpzaam bij het passeren van de douanes maar zorgen zij ook voor de opvang (Interregionaal Recherche Team Noord- en Oost Nederland, 1997).

1.2 De strafbaarstelling van mensensmokkel in Nederland

In de jaren negentig komt immigratie steeds hoger op de maatschappelijke en politieke agenda te staan. De groeiende aanwas van legale en illegale immigranten wordt in toenemende mate als een probleem beschouwd. Met ingang van 31 december 1993 wordt mensensmokkel strafbaar gesteld in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht, mede om te kunnen voldoen aan verplichtingen voortvloeiende uit de uitvoeringsovereenkomst van het Schengen-akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen. Het nieuwe wetsartikel luidt

lid 1. Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of verblijven in Nederland of enige staat welke gehouden is mede ten behoeve van Nederland grenscontrole uit te oefenen, of hem daartoe uit winstbejag gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vijfde categorie.

lid 2. Indien het feit wordt begaan in de uitoefening van enig ambt of beroep kan de gevangenisstraf met een derde worden verhoogd en ontzetting worden uitgesproken van de uitoefening van het recht het ambt te bekleeden of het beroep uit te oefenen en kan de rechter openbaarmaking van zijn uitspraak gelasten.

De strafbaarstelling van mensensmokkel heeft er echter niet toe geleid dat de problematiek van de groeiende aanwas van het aantal immigranten van de politieke agenda verdween. Reeds anderhalf jaar later dient de regering bij het parlement een voorstel in om het wetsvoorstel te wijzigen. Inmiddels is zij namelijk tot de overtuiging gekomen dat de instroom van asielzoekers in belangrijke mate door mensensmokkelaars werd gereguleerd. Met een

intensievere strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel hoopt zij in staat te zijn de aanwas van migranten beter te beheersen. De regering stelt voor om de strafmaat voor alle vormen van mensensmokkel te verhogen en die voor personen die van het delict een beroep of gewoonte maken, zelfs in versterkte mate. Deze wijziging wordt in de memorie van toelichting met drie argumenten gemotiveerd.

- De ernst van het delict was groter dan was verondersteld bij de formulering van het oorspronkelijke wetsvoorstel.
- De maximale strafmaat zou dan beter aansluiten bij die in de grote Europese landen.
- De extra opsporings- en dwangmiddelen die na een strafmaatverhoging ingezet konden worden, zouden de kans op een succesvolle opsporing en vervolging van het delict kunnen vergroten.

Sedert 15 november 1996 luidt het wetsartikel:

lid 1. Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of verblijven in Nederland of enige staat welke gehouden is mede ten behoeve van Nederland grenscontrole uit te oefenen, of hem daartoe uit winstbejag gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vijfde categorie.

lid 2. Indien het feit wordt begaan in de uitoefening van enig ambt of beroep wordt de gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd en kan ontzetting worden uitgesproken van de uitoefening van het recht het ambt te bekleden of het beroep uit te oefenen en kan de rechter openbaarmaking van zijn uitspraak gelasten.

lid 3. Indien het feit wordt begaan door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of in vereniging wordt begaan door meerdere personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

Door de wetswijziging is de maximale straf op het basisdelict mensensmokkel verhoogd van één tot vier jaar. De straf op het plegen van mensensmokkel in de uitoefening van een beroep is verhoogd tot maximaal zes jaar. Het maken van een beroep of gewoonte van mensensmokkel of het begaan van mensensmokkel in vereniging wordt bovendien bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal acht jaar.

Als gevolg van deze wetswijziging kunnen bij de opsporing en vervolging van mensensmokkel meer opsporings- en dwangmiddelen worden gebruikt.

Voorlopige hechtenis: Artikel 67 lid a van het Wetboek van Strafvordering (Sv) zegt dat een bevel tot voorlopige hechtenis gegeven kan worden in geval van verdenking van een misdrijf waarop bij wet een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld. Dit middel biedt opsporingsinstanties meer mogelijkheden om verdachten te verhoren en om het onderzoek na een eerste aanhouding ongestoord voort te zetten.

Printgegevens: Dit middel behelst de mogelijkheid inlichtingen te vragen over het telecommunicatieverkeer van een verdachte. Artikel 125f Sv. stelt namelijk als een voorwaarde voor de aanwending van dit middel verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Het betreft informatie over de abonneenummers waarmee vanaf een bepaalde aansluiting contact is geweest en de tijdstippen waarop dat is gebeurd.

Telefoontap: Op basis van artikel 125g Sv. kan bij verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, ook het telefoonverkeer zelf en al het overige gegevensverkeer via de publieke telecommunicatie-infrastructuur worden afgetapt en opgenomen.

Postonderschepping: Artikel 100 lid 1 Sv. geeft aan dat in geval van ontdekking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, post onderschept mag worden die van de verdachte afkomstig is dan wel voor de verdachte bestemd is.

Aanhouding buiten heterdaad: Artikel 54 lid 1 Sv. stelt dat bij een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, verdachten ook buiten heterdaad kunnen worden aangehouden.

Huiszoeking ter inbeslagneming: Ook huiszoeking ter inbeslagneming is gekoppeld aan misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Dit staat beschreven in artikel 97 Sv.

Vorbereidingshandelingen: Ten slotte is door toevoeging van lid 3 aan het artikel op het maken van een beroep of gewoonte van mensensmokkel of het uitvoeren van mensensmokkel in vereniging, artikel 46 Sr. van toepassing. Hierdoor zijn voor deze misdrijven ook voorbereidingshandelingen strafbaar. Dit laatste is strikt genomen geen opsporings- of dwangmiddel maar een uitbreiding van het bereik van het artikel.

1.3 Effectiviteit: het complex van doelstellingen

In dit rapport wordt de effectiviteit van de strafmaatverhoging in kaart gebracht. Effectiviteit - ook wel aangeduid als doeltreffendheid - kan worden gedefinieerd als de mate waarin een gesteld doel wordt bereikt vanwege of

door het ingezette beleidsinstrument (Hoogerwerf, 1989, 179). Het beleidsinstrument is hier de strafmaatverhoging.

Op basis van de Memorie van Toelichting bij de wijziging van het wetsartikel kan gesteld worden dat de regering een tweeledig doel had met de verhoging van de strafmaat. Aan de ene kant een algemeen afschrikwekkend effect en aan de andere kant versterking van de bestrijding. Het algemeen afschrikwekkend effect betreft in de eerste plaats de afschrikwekkende werking die uitgaat van de verhoging van de strafmaat op zichzelf. Mogelijk zijn smokkelaars vanwege de hogere straf die hen boven het hoofd hangt, minder geneigd om mensen uit winstbejag illegaal de grens van Nederland of een ander Schengenland over te helpen. Daarnaast wordt ook een signaal afgegeven dat Nederland werk maakt van de grenscontrole, ook al is de controle aan de binnengrenzen van de Schengenlanden grotendeels opgeheven.

Ten tweede beoogt de strafmaatverhoging de bestrijding (opsporing, vervolging en berechting) van mensensmokkel te intensiveren. Omdat er voor de strafrechtelijke bestrijding van mensensmokkel extra opsporings- en dwangmiddelen beschikbaar komen, neemt de kans toe dat een dader van mensensmokkel wordt opgespoord. Tevens kan zo'n dader een langere vrijheidsstraf worden opgelegd. Van de strafmaatverhoging gaat dus ook een specifieke preventieve werking uit; mensensmokkelaars kunnen zich niet actief met mensensmokkel bezighouden op het moment dat zij een vrijheidsstraf uitzitten en worden wellicht ontmoedigd zich in de toekomst opnieuw met mensensmokkel bezig te houden.

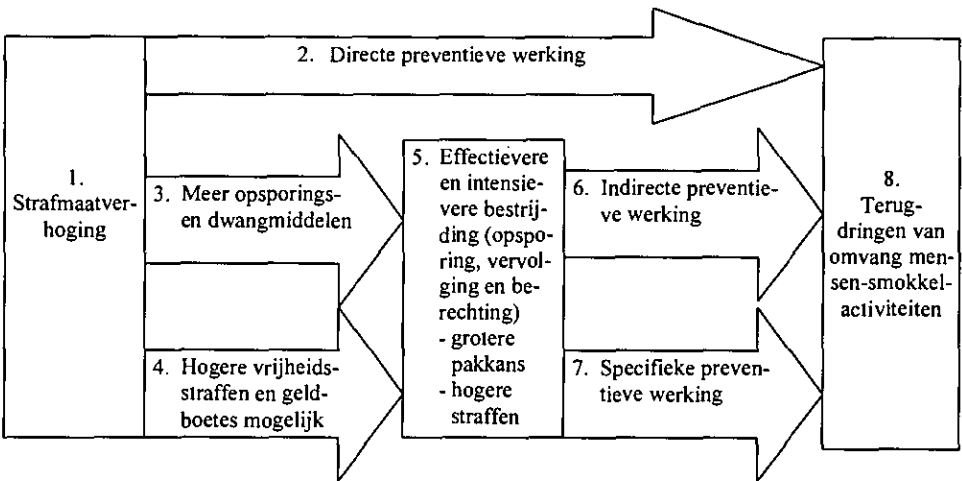
Deze twee doeleinden staan niet geheel los van elkaar. Door de extra opsporings- en dwangmiddelen wordt een grotere pakkans nagestreefd. Een grotere pakkans kan, zeker gecombineerd met een hogere straf, het afschrikwekkende effect versterken.

De doelen van de strafmaatverhoging kunnen schematisch worden weergegeven als een complex van doelstellingen (Figuur 1.1).

Het onderstaande schema beziet de doelen van strafmaatverhoging op het delict mensensmokkel als een aantal onderscheidbare, elkaar beïnvloedende elementen. De strafmaatverhoging zelf is weergegeven door middel van blok 1. Het uiteindelijke doel is het terugdringen van de omvang mensensmokkelactiviteiten (blok 8). Pijl 2 geeft de directe preventieve werking weer die van de verhoging van de strafmaat uit kan gaan doordat de hogere maximumstraf potentiële mensensmokkelaars af zal schrikken. In dit geval wordt het uiteindelijke doel van de verhoging van de strafmaat, het terugdringen van mensensmokkel (in het schema blok 8), direct positief beïnvloed. In pijl 3 is weergegeven dat er door de verhoogde strafmaat extra opsporings- en dwangmiddelen beschikbaar zijn gekomen. Hierdoor zou sprake kunnen zijn van een effectievere bestrijding (opsporing, vervolging en berechting; blok 5). Omdat bij het oppakken van zaken wordt ingeschat hoe kansrijk opsporing en vervolging zijn, is het mogelijk dat door de beschikbaarheid van meer (opsporings)middelen mensensmokkelzaken eerder worden opgepakt. Gevolg van een effectievere en intensievere bestrijding is dat de pakkans omhoog kan

gaan. Doordat de maximale straffen omhoog zijn gegaan, kunnen er hogere straffen opgelegd worden (pijl 4). Als de gemiddelde pakkans en de gemiddeld opgelegde straf bij mensensmokkel omhoog gaan, kan dit een afschrikwekkende werking hebben op potentiële mensensmokkelaars (pijl 6). Hier is dus weer sprake van een positieve invloed op het einddoel in het schema. Van de combinatie van de verhoogde pakkans en een gemiddeld hogere vrijheidsstraf gaat ook een specifieke preventieve werking uit (pijl 7). Dat wil zeggen dat personen aan wie een straf is opgelegd, zich niet actief met mensensmokkel kunnen bezig houden. Er wordt dus tijdelijk voorkomen dat daders van mensensmokkel opnieuw hetzelfde misdrijf kunnen begaan.

Figuur 1.1 Het complex van doelstellingen



Dit onderzoek richt zich op de effectiviteit van de verhoging van de strafmaat die is gesteld op het delict mensensmokkel. Vergeleken wordt de situatie na wijziging van het wetsartikel (van 1996-heden) ten opzichte van de situatie voor de wijziging (van 1993-1996). Van een bepaalde mate van effectiviteit is sprake indien de door de wetgever gestelde doelen door de verhoging van de strafmaat beter bereikt worden dan voorheen. De mate van effectiviteit van de strafmaatverhoging is dan ook afhankelijk van de mate waarin het gegeven complex van doelstellingen hierdoor is bereikt.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Op basis van bovenstaande overwegingen laten zich de volgende probleemstelling en de volgende onderzoeksvragen formuleren.

Probleemstelling: In hoeverre is door de eind 1996 in het Wetboek van Strafrecht opgenomen verhoging van de strafmaat op het delict mensensmokkel het achterliggende complex aan doelstellingen bereikt?

De opdracht is een pilotstudie te verrichten naar deze probleemstelling, gericht op de vraag of een meer inhoudelijk gericht hoofdonderzoek zinvol is. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het onontkoombaar dat enig inzicht wordt verkregen in de inhoudelijke aspecten van het probleem. Daarom wordt hieronder de probleemstelling uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen die op basis van thans beschikbare kennis worden beantwoord. Aansluitend zal de vraag of nader onderzoek zinvol is aan de orde komen.

Op basis van de probleemstelling en het schema van het complex van doelstellingen kunnen vier onderzoeksvragen worden geformuleerd.

Onderzoeksvraag 1. In hoeverre is de omvang van mensensmokkelactiviteiten verminderd na de wetwijziging?

De eerste vraag richt zich op de einddoelstelling: element 8 in het schema. In het derde hoofdstuk zal worden geprobeerd om op basis van analyses van de zogeheten eerste gehoren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst deze vraag te beantwoorden.

De drie resterende onderzoeksvragen richten zich op de andere elementen in het complex aan doelstellingen.

Onderzoeksvraag 2. Welke invloed heeft de strafmaatverhoging gehad op de effectiviteit van opsporing en vervolging?

- a. Welke verschillen bestaan er tussen de periode voor en na de wetwijziging voor wat betreft de opsporing en vervolging van mensensmokkel, met name het gebruik van opsporings- en dwangmiddelen?
- b. Zijn er na de wetwijziging personen veroordeeld op basis van art. 197a Sr. die voorheen niet zouden zijn veroordeeld?
- c. Zijn na de wetwijziging hogere gevangenisstraffen en geldboetes opgelegd op grond van art. 197a Sr. dan voor de wetwijziging?

Deze onderzoeksvraag richt zich op de elementen 3, 4, 5 en 7 uit het complex van doelstellingen. Deze onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 4 beantwoord op basis van gegevens van het Openbaar Ministerie over verdachten en in hoofdstuk 5 op basis van een analyse van geselecteerde opsporingsonderzoeken.

Onderzoeksvraag 3. In hoeverre had de verhoging van de strafmaat, direct of via effecten op de opsporing en vervolging van mensensmokkel, een afschrikwekkende werking op potentiële mensensmokkelaars?

- a. In hoeverre is de hoogte van de strafmaat bekend bij mensensmokkelaars en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?

- b. In hoeverre is de hoogte van de opgelegde straffen bekend bij mensensmokkelaars en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?
- c. Hoe schatten mensensmokkelaars hun pakkans in en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?

Deze onderzoeksvraag richt zich op de elementen 2 en 6 uit het complex van doelstellingen. In hoofdstuk 6 wordt getracht op basis van informatie uit interviews met veroordeelde mensensmokkelaars op deze vraag een antwoord te geven.

Dit onderzoek ziet de toezegging van de minister aan de Kamer om de effecten van de wetswijziging te zullen evalueren primair als een onderzoek naar de effectiviteit. Dit hebben wij gedefinieerd als de mate waarin het complex van doelstellingen is gerealiseerd. Het is natuurlijk altijd mogelijk dat door de verhoging van de strafmaat niet beoogde en/of niet voorziene effecten worden bereikt. In het kader van dit onderzoek is getracht ook hierin meer inzicht te verkrijgen. Vandaar dat de volgende onderzoeksvraag is toegevoegd.

Onderzoeksvraag 4. Heeft de verhoging van de strafmaat op mensensmokkel positieve en/of negatieve neveneffecten met zich mee gebracht? Zo ja, welke?

Deze vraag wordt niet in één specifiek hoofdstuk of op basis van een soort bron beantwoord.

In hoofdstuk 8 worden de onderzoeksvragen met behulp van de gegevens uit de voorafgaande hoofdstukken beantwoord. Hoofdstuk 9 bevat tenslotte conclusies en aanbevelingen.

2. Onderzoeksmethoden

Doel van dit onderzoek is allereerst om op korte termijn een redelijk betrouwbaar zicht te verkrijgen op de effectiviteit van de verhoging in 1996 van de strafmaat op mensensmokkel en daarnaast om de problematiek van de bestrijding van mensensmokkel te verkennen en zo de grondslagen voor een uitvoeriger en diepgaander onderzoek te leggen (pilotfunctie). Gekozen is voor het gebruik van vier sterk uiteenlopende bronnen: de eerste gehoren van asielzoekers, de geautomatiseerde bestanden van de Arrondissementsparketten, een analyse van een selectie van opsporingsonderzoeken en interviews met veroordeelden. Op deze wijze is zicht gekregen op enkele belangrijke delen van het overheidsapparaat die met het verschijnsel mensensmokkel worden geconfronteerd en waarvan de meeste betrokken zijn bij de opsporing en vervolging van het misdrijf. Omdat sprake is van uiteenlopende bronnen, is een eerste toetsing van de betrouwbaarheid en de representativiteit van de gegevens mogelijk.

Drie potentieel belangrijke bronnen zijn in dit onderzoek bewust niet aangeboord. In de eerste plaats is geen gebruik gemaakt van de bestanden van het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de Nederlandse politie. Het HKS is kortweg een register waarin de politie vastlegt tegen wie zij op basis van welke verdenkingen proces-verbaal opmaakt. Deze bron kan weliswaar een redelijk betrouwbaar antwoord geven op de vraag of het opsporingsbeleid van de politie na de wetswijziging is geïntensiveerd, maar zij is nogal bewerkelijk. Wegens gebrek aan tijd is tevens besloten gegevens van Mobiel Toezicht Vreemdelingen buiten beschouwing te laten. Tevens is geen contact gezocht met gesmokkelde migranten. Verwacht mag worden dat gesmokkelde migranten buiten de omgeving van opvangcentrum of asielzoekerscentrum niet geconfronteerd met een ambtenaar die over hun lot beslist betrouwbaardere informatie over mensensmokkelaars zullen geven. Het is echter een tijdrovende onderneming om met hen contact te komen, zeker als men voldoende interviews wil afnemen om van een representatief beeld te kunnen spreken. In beide gevallen is dus van raadpleging afgezien vanwege het korte tijdsbestek dat voor het onderzoek beschikbaar was.

2.1 Gegevens uit eerste gehoren

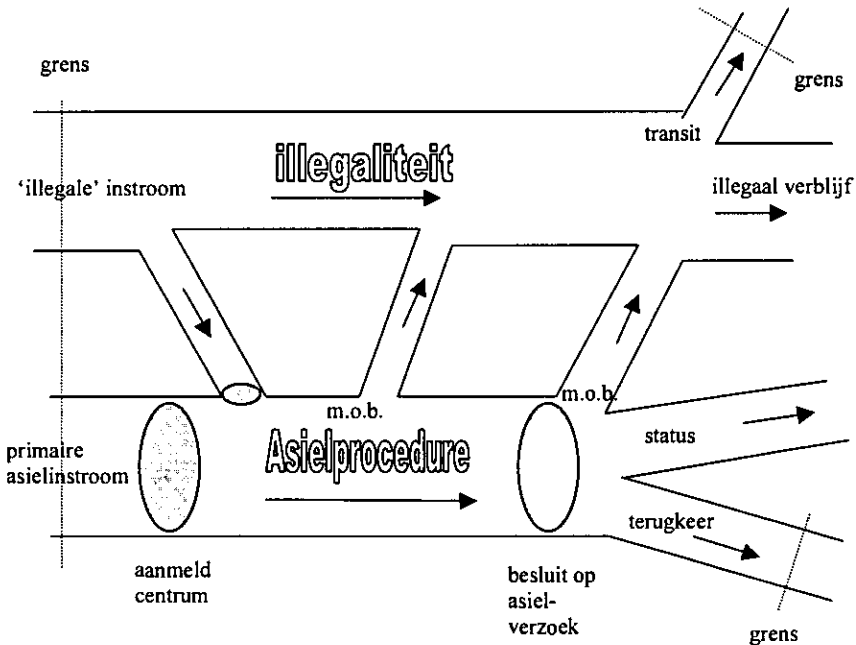
De eerste onderzoeksvraag, die in het derde hoofdstuk centraal zal staan, luidde: In hoeverre is de omvang van de mensensmokkelactiviteiten verminderd na de wetswijziging?

Deze vraag is buitengewoon moeilijk te beantwoorden. Mensensmokkel speelt zich niet in de openbaarheid af. De politie beschikt over de meest be-

trouwbare gegevens, maar deze gegevens zeggen waarschijnlijk meer over de intensiteit van de opsporing dan over de omvang van het delict. Nog moeilijker is het betrouwbare uitspraken te doen over de mate waarin veranderingen in de omvang van mensensmokkel te wijten zijn aan de strafmaatverhoging van 1996. Andere factoren die voor zo'n verandering een verklaring kunnen bieden, zoals de toename van de aanwas van migranten, of veranderingen in de bestrijding van andere 'producten' van criminele organisaties kunnen niet constant worden gehouden.

Gesmokkelde migranten kunnen na binnenkomst in Nederland diverse paden bewandelen. De formele route loopt via een aanmeldcentrum door de officiële asielprocedure tot aan een besluit over de asielaanvraag. Gesmokkelde migranten kunnen echter ook de illegaliteit verkiezen boven de asielprocedure. Ook kunnen zij in de illegaliteit belanden nadat hun asielaanvraag is afgewezen. Een aantal van de gesmokkelde migranten gebruikt Nederland slechts als transitland en zet de reis vanuit een tijdelijk illegaal bestaan of vanuit de officiële asielprocedure voort naar een ander land. In het volgende schema is de legale en illegale instroom in Nederland weergegeven.

Figuur 2.1 Stroomschema



Er zijn geen cijfers over het aantal mensen dat in de illegaliteit terecht komt of dat Nederland slechts als transitland gebruikt bij hun doorreis naar een andere bestemming. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) registreert cijfers

over het aantal mensen dat zich aanmeldt in de asielprocedure. In het volgende hoofdstuk zal eerst bekeken worden hoe groot de instroom van asielzoekers over een aantal jaren is geweest. Op basis van veranderingen in de instroom van asielzoekers kunnen echter geen conclusies worden getrokken over de veranderingen in de omvang van mensensmokkel. Het is tenslotte niet zo dat iedere asielzoeker is gesmokkeld.

De IND beschikt daarnaast over gegevens uit de zogeheten eerste gehoren. Deze gehoren neemt de IND af bij mensen die zich aanmelden als asielzoeker. Antwoorden op bepaalde vragen zijn een indicatie voor mensensmokkel. In hoofdstuk 3 zal een beeld geschetst worden van de gegevens uit deze eerste gehoren.

Vier redenen maken het onmogelijk om op basis van gegevens uit deze eerste gehoren een antwoord te geven op de eerste onderzoeksvraag. In de eerste plaats worden de eerste gehoren niet vanuit onderzoeksdoeleinden afgenomen. Daar komt bij dat de werkdruk van het IND-personeel de kwaliteit van de gehoren negatief beïnvloedt. Omdat de gehoren onder grote tijdsdruk worden afgenomen, krijgt niet iedere vraag de benodigde aandacht. In de tweede plaats zijn de gegevens uit eerste gehoren gebaseerd op de verklaringen van de asielzoekers zelf. De betrouwbaarheid van deze informatie is heel lastig te controleren. Asielzoekers kunnen erbij gebaat zijn om niet de gehele waarheid te vertellen. In de derde plaats konden de gegevens niet vanuit een computerbestand worden geanalyseerd, zodat het onmogelijk is te zien in hoeverre bepaalde combinaties van antwoorden worden gegeven. Tenslotte waren slechts de gegevens tot 1997 voorhanden, met andere woorden tot één jaar na de wijziging van artikel 197a Sr. Dat is een erg magere basis voor het doen van uitspraken over effecten van de wetswijziging.

2.2 Bestanden van het Openbaar Ministerie

Een andere bron die voor dit onderzoek is geraadpleegd betreft het Rapsody-systeem van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie beschikt over gegevens van personen die op verdenking van mensensmokkel zijn ingeschreven bij de Arrondissementsparketten. De gegevens betreffen de periode van juni 1994 tot en met juni 1999. Met behulp van deze gegevens zal in hoofdstuk 4 worden getracht de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden. Deze luidde:

Onderzoeksvraag 2. Welke invloed heeft de strafmaatverhoging gehad op de effectiviteit van opsporing en vervolging?

- a. Welke verschillen bestaan er tussen de periode voor en na de wetswijziging voor wat betreft de opsporing en vervolging van mensensmokkel, met name het gebruik van opsporings- en dwangmiddelen?
- b. Zijn er na de wetswijziging personen veroordeeld op basis van art. 197a Sr. die voorheen niet zouden zijn veroordeeld?

- c. Zijn na de wetswijziging hogere gevangenisstraffen en geldboetes opgelegd op grond van art. 197a Sr. dan voor de wetswijziging?

Met behulp van een extractie uit dit zogeheten Rapsody-systeem kan worden bekeken in hoeverre er na de wetswijziging meer straffen zijn opgelegd dan voorheen. Ook kan de hoogte van de straf voor en na de wetswijziging worden vergeleken.

Bij het gebruik van deze gegevens moeten echter enkele kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats zijn op basis van deze gegevens geen conclusies te trekken over de aard van de zaken. Men kan bijvoorbeeld niet nagaan of de geregistreerde zaken grote dan wel kleine zaken betreffen. Het is goed mogelijk dat juist in kleine strafzaken relatief veel geld en mankracht wordt geïnvesteerd. Het is dus niet vast te stellen of een verandering in opgelegde straffen een gevolg is van een verschuiving in het aandachtsgebied bij politie en Justitie of van een verhoging van de strafmaat. In de tweede plaats kan bij vergelijking van de twee perioden gemakkelijk een vertekend beeld ontstaan. Als sprake is van een intensivering van de opsporing na de strafmaatverhoging kan dit in de laatste periode hebben geleid tot een overmaat aan relatief kleine zaken, omdat deze door het justitiële apparaat sneller worden afgehandeld dan grote zaken. Bij kleine zaken kan bij voorbeeld gedacht worden aan een individu dat eenmalig op heterdaad wordt gepakt.

De vraag of er na de wetswijziging mensen zijn veroordeeld die voorheen niet veroordeeld zouden zijn, is niet te beantwoorden op basis van gegevens uit het Rapsody-systeem. Omdat zaken op het gebied van mensensmokkel vaak heel verschillend zijn, is het niet mogelijk soortgelijke zaken voor en na de wetswijziging te vergelijken, zeker niet indien het zaken betreft die voor de wetswijziging in het geheel niet zouden zijn opgepakt.

2.3 Opsporingsonderzoeken

De onderzoeksvraag naar de effectiviteit van de opsporing en vervolging wordt in dit onderzoek ook beantwoord door middel van een kwalitatieve analyse van een beperkt aantal opsporingsonderzoeken. Bij het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) van de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI), de IND en de Koninklijke Marechaussee zijn gegevens over de verschillende onderzoeken beschikbaar. Op basis van deze gegevens is een selectie gemaakt uit de MRO-waardige² opsporingsonderzoeken, die vervolgens zijn geanalyseerd. De bevindingen zijn nader uitgediept door middel van interviews met de betrokken Officieren van Justitie en teamleiders. Vanwege de tijdsdruk kon slechts een klein aantal onderzoeken worden geselecteerd. Besloten is tien opsporingsonderzoeken in het onderzoek te betrekken. Deze selectie is gemaakt met het doel een zo breed mogelijk beeld te verkrijgen van opsporingsonderzoeken op het gebied van mensensmokkel. Alle soorten on-

² MRO staat voor Melding Recherche Onderzoek

derzoeken zijn vertegenwoordigd. Bovendien is gesproken met de Landelijk Officier van Justitie op het gebied van mensensmokkel. Dit omdat deze een compleet beeld heeft van de algemene situatie.

Doordat er onderzoeken voor en na de wetswijziging zijn geselecteerd, kan bekeken worden in hoeverre de inzet van middelen in de opsporingsonderzoeken is veranderd. Aan de betrokken officieren en teamleiders is tevens gevraagd in hoeverre de inzet van middelen anders was geweest in het geval de oude wet nog van kracht was geweest, dan wel de nieuwe wet al in werking was getreden. Op deze manier kan een antwoord gegeven worden op onderzoeksvraag 2a. Dit wordt gedaan in hoofdstuk 5.

2.4 Veroordeelden

De derde onderzoeksvraag luidde:

In hoeverre had de verhoging van de strafmaat, direct of via effecten op de opsporing en vervolging van mensensmokkel, een afschrikwekkende werking op potentiële mensensmokkelaars?

- a. In hoeverre is de hoogte van de strafmaat bekend bij mensensmokkelaars en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?
- b. In hoeverre is de hoogte van de opgelegde straffen bekend bij mensensmokkelaars en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?
- c. Hoe schatten mensensmokkelaars hun pakkans in en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?

Antwoord op deze vragen vergt kennisneming van de opvattingen van mensensmokkelaars. Zij kunnen meer vertellen over hun afwegingen en de invloed die verschillende factoren hierop hebben gehad. In het kader van het onderzoek is daarom gesproken met gedetineerden die zijn veroordeeld mede op basis van artikel 197a Sr. Zij zullen niet altijd geneigd zijn de waarheid te vertellen, ook al is in de gesprekken telkens benadrukt dat datgene wat verteld wordt slechts anoniem in het onderzoeksrapport verwerkt wordt en dus geen enkele invloed zou hebben op hun eigen strafzaak. Het risico dat mensen een interview zien als mogelijkheid om zichzelf te rechtvaardigen en om hetgeen ze gedaan hebben te relativiseren blijft echter bestaan. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de derde onderzoeksvraag.

2.5 Neveneffecten

De laatste onderzoeksvraag luidde:

Onderzoeksvraag 4. Heeft de verhoging van de strafmaat op mensensmokkel positieve en/of negatieve neveneffecten met zich mee gebracht? Zo ja, welke?

Het is duidelijk dat bij het gebruik van de verschillende bronnen steeds gekeken moet worden of er neveneffecten naar voren komen. Deze onderzoeksvraag staat dus niet in één apart hoofdstuk centraal, maar komt in het hele rapport aan de orde en wordt in de conclusies expliciet beantwoord.

3. Analyse van EGD³-gegevens

3.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk is al aangegeven dat tal van factoren de omvang van mensensmokkel beïnvloeden zodat - zelfs als na 1996 een vermindering van de omvang van het verschijnsel zou kunnen worden vastgesteld - een dergelijke verandering niet eenduidig is te herleiden tot de wijziging van de strafmaat op artikel 197a Sr. Omdat het regeringsbeleid wel als einddoel heeft die omvang terug te dringen, is in het kader van dit onderzoek toch getracht enig zicht te krijgen op de omvang van mensensmokkel naar en vanuit Nederland en op de eventuele veranderingen hierin.

De gesmokkelden kunnen worden verdeeld in drie groepen. In de eerste plaats gesmokkelden die Nederland slechts als transitland gebruiken bij hun doorreis naar een ander land. In de tweede plaats gesmokkelden die bij binnenkomst in Nederland geen asiel aanvragen en direct in de illegaliteit belanden. Tenslotte gesmokkelden die in Nederland asiel aanvragen. Over de eerste en de tweede groep zijn geen cijfers beschikbaar. Over de mensen die in Nederland asiel aanvragen, zijn gegevens beschikbaar uit de eerste gehoren die hen kort na aanmelding door de IND worden afgenomen. De IND houdt zich bezig met het behandelen van aanvragen om toelating voor langdurig verblijf in Nederland in het kader van de vreemdelingenwet. Tevens is de IND samen met de Koninklijke Marechaussee, de politie en de douane verantwoordelijk voor grensbewaking, de controle op legaal verblijf van vreemdelingen en het verwijderen van illegalen. Binnen deze taakstelling is op 1 december 1998 een afdeling bij de IND opgericht met als expliciete taak het verkrijgen van meer inzicht in mensensmokkel, de Mensensmokkel Informatie Groep (MIG). De gegevens die in dit hoofdstuk nader worden bestudeerd zijn beschikbaar gesteld door het IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC).

3.2 Bronnen

Eenieder die in Nederland asiel aanvraagt, wordt een eerste gehoor afgenomen. Uitzondering vormen de niet alleen reizende minderjarige asielzoekers. Er worden dus zowel eerste gehoren afgenomen bij mensen die met hulp van mensensmokkelaars naar Nederland zijn gekomen als bij mensen die voor hun reis geen gebruik hebben gemaakt van de diensten van mensensmokkelaars. In de eerste gehoren is een aantal vragen opgenomen waarvan de antwoorden een indicatie geven of sprake is geweest van mensensmokkel. In het vorige hoofdstuk werd overigens reeds aangegeven dat bij het trekken van conclusies op

³ EGD staat voor Eerste Gehoren Database

basis van deze gegevens en analyses die op basis hiervan zijn uitgevoerd enige reserves in acht dienen te worden genomen.

De IND is in de loop van 1994 begonnen met het bijhouden van gegevens uit eerste gehoren. In die tijd werden de gehoren afgenomen door de IND en geanalyseerd door de Koninklijke Marechaussee. Vanaf juni van dat jaar zijn er gegevens van de aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar (de gegevens over september en de eerste helft van oktober ontbreken) en vanaf juli zijn er gegevens van de aanmeldingen op Schiphol. Van de maand juni 1994 zijn er geen gegevens beschikbaar over het eventuele gebruik van een reisagent. De percentages met betrekking tot het gebruik van een reisagent in 1994 zijn gebaseerd op 11343 eerste gehoren. De percentages met betrekking tot het gebruik van documenten daarentegen op 14064 eerste gehoren.

In 1995⁴ zijn de gegevens over de eerste gehoren, net als in 1994, geanalyseerd door de Koninklijke Marechaussee. Over 1995 zijn alleen de gegevens van de aanmeldcentra in Rijsbergen en Zevenaar beschikbaar. Er zijn dus geen gegevens over Schiphol in de analyses meegenomen. De percentages over 1995 zijn gebaseerd op 14073 eerste gehoren.

In maart en april 1997 heeft de IND analyses van eerste gehoren over 1996 uitgebracht. Deze analyses betreffen de gegevens tot en met september. Over het laatste kwartaal van 1996 zijn geen gegevens beschikbaar. Over de eerste 6 maanden van 1996 zijn 6554 rapporten van eerste gehoor verwerkt. Inclusief meegereisde kinderen, die niet apart worden gehoord, betreft het een analyse van 85% van de asielaanvragen. Over de periode van juli tot en met september 1996 zijn 3332 rapporten van eerste gehoor in de analyse verwerkt. Inclusief niet-gehoorde, meegereisde kinderen betreft de analyse ongeveer 77% van het totale aantal asielaanvragen.

In februari 1999 heeft de IND een analyse van de eerste gehoren van 1997 uitgebracht. 19022 Rapporten van eerste gehoren zijn in de analyses betrokken: met andere woorden ongeveer 55% van het totale aantal aanmeldingen op de aanmeldcentra. Het betreft alleen volwassen asielzoekers en alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's), niet de meegereisde kinderen. Uit de gegevens blijkt dat er ongeveer 5900 kinderen zijn meegereisd. Deze analyse heeft daarmee in principe betrekking op 72% van alle asielzoekers die in 1997 asiel hebben aangevraagd in Nederland. De resultaten kunnen volgens de analisten van de IND als representatief voor de totale populatie volwassen asielzoekers in 1997 worden beschouwd.

Over 1998 zijn en komen geen gegevens uit de eerste gehoren beschikbaar. In deze overgangperiode naar de MIG is door het Ministerie van Justitie geen opdracht gegeven tot het verwerken van de gegevens uit de eerste gehoren.

In de volgende tabel wordt van de verschillende jaren het totale aantal asielaanvragen in Nederland gegeven.

⁴ De analyse van de eerste gehoren, uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee, betreft niet alle eerste gehoren. Hoe groot het aandeel is dat buiten de analyse valt, is niet duidelijk.

Tabel 3.1 *Aantal asielaanvragen in Nederland*

	1994	1995	1996	1997
Totaal aantal asielaanvragen	52.576	29.258	22.857	34.443

Bron: IND 1998

3.3 Reisagenten

De eerste relevante vraag uit de gehoren is of er al dan niet gebruik is gemaakt van een reisagent. Hoewel het begrip reisagent in beginsel ruim wordt opgevat (elke betaalde en onbetaalde hulp bij de reis), worden niet alle gevallen waarin een asielzoeker verklaart te zijn geholpen, opgenomen in de cijfers. Als de asielzoeker bij voorbeeld is meegelift met een vrachtwagenchauffeur, wordt dit niet als hulp van een reisagent geregistreerd.

Een heldere, voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek bruikbare definitie van het begrip reisagent ontbreekt. Binnen dit begrip zijn vier juridische categorieën te onderscheiden:

- 'Hulp' gericht op mensen in de prostitutie brengen: mensenhandel.
- Met instemming van de persoon waarbij wordt voldaan aan de twee bestanddelen van artikel 197a Sr., namelijk winstbejag en wederrechtelijk toegang verschaffen of hulp bij verblijf.
- Met instemming van de persoon, maar niet uit winstbejag.
- Met instemming van de persoon, maar niet wederrechtelijk.

Alleen bij de tweede categorie is sprake van mensensmokkel. Het is dus duidelijk dat het begrip reisagent veel ruimer is dan het begrip mensensmokkelaar (IND, 1995).

Tabel 3.2 *Gebruik van reisagenten (in procenten)*

Reisagent	1994	1995	1996	1997
Ja	43,3	68,9	80,2	75,3
Nee	39,0	28,5	16,5	20,1
Onbekend	17,7	2,6	3,3	4,6
Totaal (N=)	100 (11.343)	100 (14.073)	100 (9.886)	100 (19.022)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat tot en met 1996 een steeds groter aandeel van de asielzoekers heeft aangegeven gebruik te hebben gemaakt van een reisagent. In 1997 is dit aandeel weer gedaald. Het is mogelijk dat de strafmaatverhoging mensen heeft weerhouden toe te geven van een reisagent gebruik te hebben gemaakt, bij voorbeeld omdat zij door de reisagent zo zijn geïnstrueerd. Bij de percentages van 1994 moet wel rekening worden gehouden met het feit dat het aantal asielzoekers waarvan niet bekend is of ze een reisagent hebben gebruikt veel hoger is dan in de jaren daarna. Uit de boven-

staande gegevens kunnen geen betrouwbare conclusies worden getrokken over veranderingen in het aandeel gesmokkelden.

Uit een analyse van de eerste gehoren van asielzoekers uit Irak bleek dat van de 50 asielzoekers die in 1997 waren binnengekomen en waarvan de eerste gehoren zijn geanalyseerd, niemand kon vertellen via welke landen ze vanaf Turkije naar Nederland reisden. Dit kan er op duiden dat hun reisagenten hen hierin hebben geïnstrueerd, omdat deze op de hoogte waren van het bestaan van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (Birkenhäger, 1998). Indien zij zouden vertellen dat zij via een ander land zijn gereisd dat deelneemt aan deze overeenkomst worden zij namelijk terug gestuurd naar dat land. Uit dezelfde analyse blijkt dat onder Irakezen de reisagent de belangrijkste reden is om juist naar Nederland te komen. Het belang van deze reden is ten opzichte van 1993 en 1994 gestegen. In 1993 gaf 48% van de 52 asielzoekers waarvan het eerste gehoor in de rapportage is verwerkt aan dat de reisagent een belangrijke reden was om naar Nederland te komen. In 1994 was dit 40%, waarbij het aantal geanalyseerde rapporten 50 was. In 1996 kwam deze reden in 56% van de 50 geanalyseerde rapporten naar voren. De geringe onderzoekspopulatie maakt extrapolatie onmogelijk.

3.4 Documenten

Eén van de elementen van artikel 197a Sr. is de wederrechtelijkheid van de toegang. Het is dus van belang te weten in hoeverre de asielzoekers ongedocumenteerd, dan wel met valse, vervalste of verlopen papieren zijn binnengekomen. Hieronder volgen gegevens over het soort reisdocument, de manier waarop asielzoekers aan deze documenten zijn gekomen en de kwaliteit van het document.

Tabel 3.3 Soort document (in procenten)

Soort document	1994	1995	1996	1997
Geen document	51,2	57,2	63,6	73,0
Paspoort	18,8	15,5	11,9	9,4
Visum	0,7	1,7	4,7	0,1
ID-kaart	13,6	17,9	15,4	11,8
Ander document	6,2	7,0	4,1	5,0
Onbekend	9,7	0,8	0,2	0,6
Totaal (N=)	100 (14.064)	100 (14.073)	100 (9.886)	100 (19.022)

Tabel 3.4 *Wijze van verkrijgen van documenten (in procenten)*

Wijze verkrijgen	1994	1995	1996	1997
n.v.t.	51,2	57,2	63,6	73,0
Legaal	32,0	26,5	9,2	22,5
Gestolen	0,0	0,0	0,1	0,0
Gekocht	1,3	0,3	3,9	0,6
Gekregen	0,5	0,2	6,7	0,7
Geleend	0,3	0,1	0,0	0,0
Gevonden	0,0	0,0	0,0	0,0
Onbekend	14,7	15,7	16,5	3,1
Totaal (N=)	100 (14.064)	100 (14.073)	100 (9.886)	100 (19.022)

Tabel 3.5 *Kwaliteit van document (in procenten)*

Kwaliteit	1994	1995	1996	1997
n.v.t.	51,2	57,2	63,6	73,0
Correct	26,9	9,7	7,9	5,6
Vals	2,9	0,8	5,4	2,5
Verlopen	1,5	2,7	1,7	0,0
Onbekend	17,6	29,6	21,5	18,8
Totaal (N=)	100 (14.064)	100 (14.073)	100 (9.886)	100 (19.022)

Bovenstaande tabellen laten zien dat steeds meer asielzoekers ongedocumenteerd Nederland binnen komen. Hoewel het ontbreken van reisdocumenten niet betekent dat een asielzoeker gesmokkeld is, zijn er aanwijzingen dat het daarvoor een indicator is. De IND heeft in diverse onderzoeken kunnen vaststellen dat reisagenten stelselmatig reisdocumenten innemen of asielzoekers instrueren om de documenten weg te gooien (IND, 1998). Andere analyses van de IND tonen dat asielzoekers die wel een paspoort hebben in veel minder sterke mate gebruik maken van een reisagent dan asielzoekers die geen paspoort hebben. In 1997 maakte van de mensen met een paspoort 41% gebruik van een reisagent, van de ongedocumenteerden 78%. Ook dit versterkt het vermoeden dat asielzoekers geïnstrueerd worden om hun documenten weg te doen of dat hun documenten worden ingenomen door de reisagent.

Hoewel er tekenen zijn dat de omvang van mensensmokkelactiviteiten sinds 1994 eerder is toe- dan afgenomen, kunnen op basis van de beschikbare gegevens geen betrouwbare conclusies worden getrokken over de werkelijke omvang of de veranderingen hierin. Over de invloed van de strafmaat op de omvang van het verschijnsel valt op basis van deze gegevens geen betrouwbare uitspraak te doen.

4. Analyse van de justitiële keten

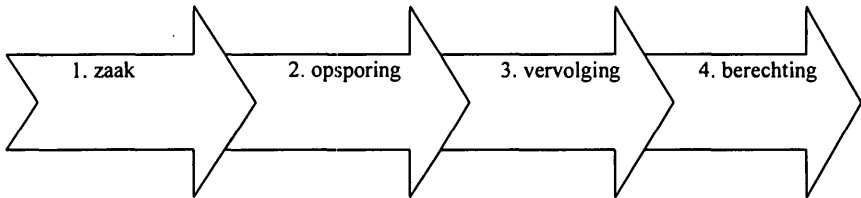
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag centraal:

Welke invloed heeft de strafmaatverhoging gehad op de effectiviteit van opsporing en vervolging ?

De aandacht richt zich op de justitiële keten. Deze bestaat uit een aantal schakels. De wijze waarop strafzaken deze opeenvolgende schakels in de keten doorlopen, zegt iets over bovengenoemde vragen.

Figuur 4.1 De justitiële keten



De schakels die in het bovenstaande figuur zijn weergegeven, worden in dit hoofdstuk besproken. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de eerste schakel. Hier worden de zaken besproken die zijn ingeschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de volgende schakel in de keten: de opsporing. Hierbij wordt ingegaan op het middel voorlopige hechtenis. In paragraaf 4.4 komt de vervolging aan de orde. Er wordt hier ingegaan op de beslissing van het Openbaar Ministerie (OM) om al dan niet tot dagvaarding over te gaan. De laatste schakel die hier boven is weergegeven, de berechting, wordt besproken in paragraaf 4.5. Hier wordt ingegaan op de eis van het OM en de straffen die uiteindelijk door de rechter zijn opgelegd.

In dit hoofdstuk worden de verschillen onderzocht tussen zaken die zijn gepleegd onder het oude wettelijke regime en zaken gepleegd onder het verzwaarde artikel 197a Sr. Voor de beantwoording is gebruik gemaakt van gegevens uit het Rapsody-systeem van het Openbaar Ministerie. Dit systeem bevat een extractie van de data uit het bedrijfsprocessen-systeem Compass van het Openbaar Ministerie. Het bestand dat als basis voor de analyse is gebruikt, bevat alle zaken die bij de arrondissementsparketten zijn ingeschreven en waarvan tenminste één van de geregistreerde feiten betrekking heeft op artikel 197a Sr. Aan elke zaak en bijbehorende strafbare feiten is een aantal variabelen verbonden. Met behulp van deze variabelen kan worden getraceerd op welke wijze zaken de justitiële keten hebben doorlopen.

Het Rapsody-systeem werd begin 1994 operationeel. De eerste geregistreerde zaak met een strafbaar feit op basis van artikel 197a Sr. dateert van 21 juni 1994 (inschrijfdatum bij parket). Omdat artikel 197a Sr. pas op 31 december 1993 als een misdrijf in het Wetboek van Strafrecht is ingevoerd, gaan we ervan uit dat vrijwel alle zaken die (mede) zijn gebaseerd op artikel 197a Sr. in het systeem zijn opgenomen. Het Rapsody-systeem werd tot eind 1997 centraal beheerd door de afdeling Statistische Informatie- en Beleidsanalyse (SIBA) van het WODC. Sedertdien is het beheer van de Rapsody-bestanden een verantwoordelijkheid van de arrondissementsparketten zelf.

Door het decentrale beheer van de Rapsody-bestanden was het niet mogelijk om tijdig van alle arrondissementen gegevens te verkrijgen. Van de arrondissementen Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Assen, Den Bosch, Breda, Groningen, Den Haag, Haarlem, Roermond, Rotterdam, Zutphen en Zwolle konden gegevens worden verkregen. Van de arrondissementen Dordrecht, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg en Utrecht was dat niet mogelijk. Gezien het feit dat de gegevens van 14 van de 19 arrondissementen in de analyse betrokken konden worden en de samenstelling van deze arrondissementen zeer divers is (zowel meer als minder stedelijk, zowel grensregio als achterland), mag worden verondersteld dat de resultaten redelijk representatief zijn. Bij de 14 arrondissementen werden in de periode van 21 juni 1994 tot 24 juni 1999 in totaal 609 zaken ingeschreven. In de volgende tabel staan deze zaken uitgesplitst naar inschrijffjaar.

Tabel 4.1 Aantal zaken naar jaar van inschrijving

Jaar van inschrijven	Aantal zaken
1994	4
1995	65
1996	85
1997	133
1998	217
1999 (tot 24 juni)	105

Geëxtrapoleerd voor heel Nederland zou dit betekenen dat er in deze periode ongeveer 825 zaken zijn ingeschreven waarin een strafbaar feit op basis van artikel 197a Sr. voorkwam. In hoofdstuk twee werden reeds de belangrijkste problemen aangegeven bij het gebruik van de gegevens uit de Rapsody-bestanden.

4.2 Geregistreeerde zaken

In totaal zijn voor de 609 geregistreeerde zaken 1413 strafbare feiten genoemd, ofwel gemiddeld 2,3 feiten per zaak. Vijfendertig procent (216) van alle zaken betrof strafbare feiten gepleegd in de periode vóór 11 november 1996, toen het

oude artikel 197a nog van kracht was. Deze zaken worden verder aangeduid met 'oude zaken'. De resterende 65% van de zaken (393) betrof strafbare feiten gepleegd na 11 november 1996. Deze zullen verder worden aangeduid als 'nieuwe zaken'. Geen van de zaken bevat zowel strafbare feiten die zijn gepleegd onder het oude wettelijk regime als strafbare feiten die zijn gepleegd na 11 november 1996.

Van de 609 zaken die in het bestand zijn opgenomen is een deel nog in behandeling bij OM of rechter. Het is denkbaar dat de nog lopende zaken relatief zwaar zijn, omdat deze in de regel een langere behandeling vergen dan lichtere zaken. Zonder correctie zou dit kunnen leiden tot een vertekening van de uitkomsten. In het totaal aan uitgebrachte vonnissen in de nieuwe zaken is mogelijk een kleiner aandeel zwaardere delicten terug te vinden dan in de vonnissen in de oude zaken. Dit bemoeilijkt vergelijking. Mede om die reden zijn de zaken die na 1 januari 1999 bij de parketten zijn ingeschreven niet meegenomen in de analyse.

Tabel 4.2 Ingeschreven zaken op basis van artikel 197a Sr.

	Aantal zaken
Totaal aantal geregistreerde zaken met strafbaar feit o.b.v. art. 197a (registratiedatum voor 1 jan. 1999)	504 (100%)
Pleegdatum strafbare feiten voor 11 nov. 1996 - 'oude zaken'	203 (40%)
Pleegdatum strafbare feiten na 11 nov. 1996 - 'nieuwe zaken'	301 (60%)

4.3 Opsporing - Voorlopige Hechtenis

Uit de gegevens in het Rapsody-systeem kan niet worden opgemaakt of specifieke opsporings- of dwangmiddelen zijn ingezet, met uitzondering van de toepassing van voorlopige hechtenis. Omdat dit middel sinds de wetswijziging ook beschikbaar is voor zaken die alleen op artikel 197a Sr. zijn gebaseerd, mag worden verwacht dat dit middel na de verhoging van de strafmaat relatief vaker is ingezet dan voorheen.

Tabel 4.3 Voorlopige hechtenis

	Ingeschreven zaken	Voorlopige hechtenis
Oude art. 197a Sr.	203 (100%)	80 (39%)
Nieuw art. 197a Sr.	301 (100%)	143 (48%)
Totaal	504 (100%)	223 (44%)

In nieuwe zaken is zoals verwacht vaker voorlopige hechtenis toegepast dan in oude zaken. Het verschil is echter niet bijzonder groot.

4.4 Vervolging – Besluit Openbaar Ministerie

Nadat een zaak bij het parket is ingeschreven, beslist de Officier van Justitie of het tot een dagvaarding komt. Hij kan ook beslissen om de zaak wegens gebrek aan bewijs of op andere gronden te seponeren, of tot een transactie over te gaan. In bijna alle geregistreerde zaken is reeds een besluit genomen. Zoals in tabel 4.4 is te zien, zijn op dit vlak de verschillen tussen oude en nieuwe zaken erg klein.

Tabel 4.4 De beslissing van OM

	Ingeschreven zaken	Besluit OM genomen
Oude art. 197a Sr.	203 (100%)	201 (99%)
Nieuw art. 197a Sr.	301 (100%)	288 (96%)
Totaal	504 (100%)	489 (97%)

Zoals eerder aangegeven, mag worden verwacht dat door de beschikbaarheid van extra opsporingsmiddelen vaker tot dagvaarding wordt overgegaan. De beschikbaarheid van extra opsporingsmiddelen vergemakkelijkt immers de verzameling van bewijsmateriaal. Daarom mag worden verwacht dat het percentage septs in de periode na de wetwijziging lager zal zijn dan in de periode daarvoor. De volgende tabel geeft zowel voor de periode voor de wetwijziging als voor de periode hierna aan hoe vaak het Openbaar Ministerie tot dagvaarding is overgegaan.

Tabel 4.5 De beslissing van OM - inhoud

Beslissing OM	Besluit OM genomen	Dagvaardden	Sepot	Transactie - gem. hoogte (gulden)
Oud art. 197a Sr.	201 (100%)	156 (78%)	389 (19%)	7 (3%) – 7.850
Nieuw art. 197a Sr.	288 (100%)	220 (76%)	59 (20%)	9 (3%) – 952
Totaal	489 (100%)	376 (77%)	97 (20%)	16 (3%) – 7.135

Uit bovenstaande tabel blijkt dat - in strijd met de verwachting - de percentages dagvaardingen en septs in mensensmokkelzaken nauwelijks zijn veranderd. Ook het percentage transacties is niet gewijzigd. Het gemiddelde transactiebedrag lijkt zelfs fors te zijn gedaald. Er is echter één oude zaak waarbij een transactiebedrag van fl. 50.000,- werd betaald. Als we deze zaak buiten beschouwing laten, is ook hier weinig verandering te bespeuren. Op basis van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat de wijziging van artikel 197a Sr. de effectiviteit van de vervolging niet heeft verhoogd.

4.5 Berechting – Eisen Openbaar Ministerie

De volgende schakel in de justitiële keten is het uitbrengen van een eis. Dit gebeurt door de Officier van Justitie in een strafzaak ter zitting.

Tabel 4.6 *Eisen OM*

Eis OM	Aantal uitgebrachte dagvaardingen	Aantal uitgebrachte eisen
Oud art. 197a Sr.	156 (100%)	57 (37%)
Nieuw art. 197a Sr.	220 (100%)	106 (48%)
Totaal	376 (100%)	163 (43%)

De bovenstaande tabel geeft aan dat minder dan de helft van de dagvaardingen uitmondt in een eis van de Officier van Justitie. Bij de afdeling SIBA van het WODC had men serieuze twijfels aan de betrouwbaarheid van de data met betrekking tot de eisen. De achtergrond van deze twijfels is niet bekend. Het feit dat in totaal 287 vonnissen werden uitgesproken (oude zaken: 131, nieuwe zaken: 156), maakt echter duidelijk dat de gegevens met betrekking tot de eisen van het OM op zijn minst incompleet zijn. Het is onbekend in hoeverre de incompleetheid van de gegevens invloed heeft op de betrouwbaarheid.

De verwachting is dat de strafmaatverhoging zou leiden tot hogere eisen door de Officier van Justitie. Niet in alle gevallen vroeg de officier aan de rechter om een straf op te leggen. Zo vroeg de officier in enkele gevallen om de verdachte vrij te spreken of het OM niet ontvankelijk te verklaren. Ook werd een paar maal gevraagd de zaak aan te houden. Dit laatste kan verklaren waarom er in de nieuwe zaken relatief minder vaak een straf geëist is.

Tabel 4.7 *Eisen OM - inhoud*

	Aantal uitgebrachte eisen (geregistreerd)	Eis OM: strafoplegging (geregistreerd)
Oud art. 197a Sr.	57 (100%)	55 (96%)
Nieuw art. 197a Sr.	106 (100%)	95 (90%)
Totaal	163 (100%)	150 (92%)

Er is nauwelijks een verandering in de verhouding tussen de geëiste straffen te zien. Vrijheidsstraffen, geldboetes en taakstraffen worden in nieuwe zaken bijna even vaak geëist als in oude zaken. De gemiddeld geëiste vrijheidsstraf lijkt eerder te zijn afgenomen dan (zoals verwacht) te zijn toegenomen. Het verschil is echter zeer klein. Het grote verschil in de hoogte van de geldboete

kan worden verklaard uit het feit dat in één oude zaak een geldboete van fl. 50.000,- is geëist. Als deze buiten beschouwing wordt gelaten, valt het verschil weg. De afname van de gemiddelde duur van de taakstraf kan niet op een dergelijke manier worden verklaard. Concluderend kan worden gezegd dat de geëiste straffen eerder lichter dan zwaarder zijn geworden. Daarbij moet opnieuw de kanttekening worden gemaakt dat de gegevens op dit punt mogelijk niet erg betrouwbaar zijn.

Tabel 4.8 *Eisen OM - verdeling van straffen en hoogte*

	Eis OM: straf- oplegging	Vrijheidsstraf - gem. duur (dagen)	Geldboete - gem. hoogte (gulden)	Taakstraf - gem. duur (uren)
Oud art. 197a Sr.	55 (100%)	46 (84%) - 828	5 (9%) - 12.680	5 (9%) - 216
Nieuw art. 197a Sr.	95 (100%)	79 (83%) - 800	7 (7%) - 3.743	5 (5%) - 92
Totaal	150 (100%)	125 (83%) - 810	12 (8%) - 7.467	10 (7%) - 154

4.6 Berechting – Vonnis Rechtbank

Omdat de betrouwbaarheid van de gegevens met betrekking tot de eisen onbekend is, zijn de vonnissen in onderstaande tabel afgezet tegen de schakel die hier in de eerder geschetste keten voor ligt: de dagvaarding.

Tabel 4.9 *Uitgebrachte vonnissen*

Vonnis rechtbank	Aantal uitgebrachte dagvaardingen	Aantal uitgebrachte vonnissen
Oud art. 197a Sr.	156 (100%)	131 (84%)
Nieuw art. 197a Sr.	220 (100%)	156 (71%)
Totaal	376 (100%)	287 (76%)

Van de nieuwe zaken heeft een kleiner percentage reeds geleid tot een vonnis. Dit is verklaarbaar doordat een deel van deze zaken, hoewel geregistreerd voor 1 januari 1999, nog in behandeling is. Hoewel er gecorrigeerd is voor zaken met een langere doorlooptijd, is vooral een deel van deze nieuwe zaken niet afgerond. Het is niet aannemelijk dat het hier overwegend om grote en zware strafzaken gaat waarin hoge straffen geëist (en mogelijk gevonnist) worden. Pogingen om de afbreekdatum op een andere datum dan 1 januari 1999 te zetten, leverde weinig andere resultaten op, ook voor wat betreft de andere schakels van de justitiële keten.

Zoals eerder vermeld, is de verwachting dat door de beschikbaarheid van extra opsporingsmiddelen een betere bewijslast kan worden samengesteld en dat zaken relatief vaker zullen eindigen in een strafoplegging.

Tabel 4.10 *Uitgebrachte vonnissen - inhoud*

	Vonnis	Strafoplegging	Vrijspraak	Anders
Oud art. 197a Sr.	131 (100%)	122 (93%)	8 (6%)	1 (1%)
Nieuw art. 197a Sr.	156 (100%)	139 (89%)	14 (9%)	3 (2%)
Totaal	287 (100%)	261 (91%)	22 (8%)	4 (2%)

De beschikbare gegevens ondersteunen de verwachting dat zaken relatief vaker eindigen in een strafoplegging echter niet.

Vervolgens is gekeken naar de hoogte van de opgelegde straffen. Hiervoor wordt een uitsplitsing gemaakt naar de soort straf die is opgelegd. In de eerste plaats wordt verwacht dat na de strafmaatverhoging vaker een vrijheidstraf wordt opgelegd. Dit omdat een vrijheidstraf als zwaarder wordt ervaren dan een geldboete of een taakstraf. Bovendien wordt voor elke strafsoort verwacht dat de gemiddelde straf hoger is in de periode na de strafmaatverhoging dan voorheen. In de volgende tabel zijn gegevens opgenomen betreffende opgelegde straffen.

Tabel 4.11 *Uitgebrachte vonnissen - verdeling van straffen en hoogte*

	Strafoplegging	Vrijheidstraf (%) – gem. duur (dagen)	Geldboete (%) – gem. hoogte (guldens)	Taakstraf (%) – gem. duur (uren)
Oud art. 197a Sr.	122 (100%)	105 (86%) – 344	8 (7%) – 7.238	20 (16%) – 140
Nieuw art. 197a Sr.	139 (100%)	121 (87%) – 472	15 (11%) – 3.687	33 (24%) – 124
Totaal	261 (100%)	226 (87%) – 412	23 (9%) – 4.922	53 (20%) – 130

% = % van uitgebrachte strafvonnissen

De verwachtingen blijken slechts in beperkte mate juist. Er is in de eerste plaats geen verschuiving waarneembaar van geldboetes naar vrijheidsstraffen. Vrijheidsstraffen en geldboetes worden na de wetswijziging ongeveer even vaak als voor de wetswijziging opgelegd. Wel zijn iets vaker taakstraffen als aanvullende straf opgelegd. De hoogte van de straffen is wel toegenomen. De gemiddelde opgelegde vrijheidstraf steeg met een derde van 344 tot 472 dagen. De gemiddelde opgelegde geldboete lijkt gehalveerd. Als twee extreme boetes (één keer fl. 50.000,- in een oude zaak en één keer fl. 25.000,- in een nieuwe zaak) buiten beschouwing worden gelaten, is de gemiddelde geldboete verdubbeld van ruim fl. 1.000,- tot ruim fl. 2.000,-. De gemiddelde hoogte van de opgelegde taakstraffen is nauwelijks veranderd.

4.7 Conclusie

Op grond van de analyse van 504 zaken komen we tot de volgende conclusies. Onder het nieuwe wettelijk regime wordt iets vaker voorlopige hechtenis toegepast dan voorheen het geval was. Er zijn geen veranderingen merkbaar in de beslissing van het Openbaar Ministerie om al dan niet te dagvaarden. Ook de eisen van het OM zijn nauwelijks veranderd. Deze lijken eerder gedaald dan gestegen. Er wordt even vaak een straf opgelegd als voorheen. Tevens is voor wat betreft het soort straf geen verschuiving naar vrijheidsstraffen merkbaar. Wel is de gemiddeld opgelegde vrijheidstraf in omvang toegenomen (met ongeveer 35% van 344 tot 472 dagen). Ook is, na het weglaten van de uitschieters, de gemiddeld opgelegde geldboete verdubbeld van fl. 1.000,- naar fl. 2.000,-.

5. Opsporingsonderzoeken

5.1 Informatie en Analysecentrum Mensensmokkel

Sedert enige tijd bestaat bij de divisie CRI het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) dat onder meer (opsporings)informatie met betrekking tot mensensmokkel verzamelt en met Nederlandse en internationale opsporingsinstanties uitwisselt. Het IAM is opgericht als een samenwerkingsverband tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de politie. Bij het IAM is informatie aanwezig over alle opsporingsonderzoeken op het gebied van mensensmokkel in Nederland die formeel als rechercheonderzoek zijn aangemeld.

5.2 Selectie

Al snel werd duidelijk dat de kwalitatieve analyse van opsporingsonderzoeken zich diende te beperken tot een selectie van de voorhanden zijnde onderzoeken. Teneinde tot zo'n selectie te komen zijn 109 (deel)onderzoeken in beschouwing genomen. Onderzoeken volledig op het gebied van minderjarigen zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze over het algemeen meer in de sfeer van mensenhandel liggen en daarom voor een evaluatie van de effecten van de wetwijziging van artikel 197a Sr. minder geschikt zijn. Ook lopende onderzoeken zijn buiten beschouwing gelaten.

Bij bestudering van de dossiers bleek dat zaken inhoudelijk zo sterk van elkaar verschilden dat het niet zinvol was een aselechte steekproef te trekken. Een selecte steekproef maakte het daarentegen mogelijk zoveel mogelijk aspecten van het delict en zoveel mogelijk ervaringen met het wetsartikel in de analyse te betrekken. Bij de selectie zijn vijf criteria gebruikt, welke hieronder worden toegelicht.

1. *Voor en na de wijziging op artikel 197a Sr.*

Om te kunnen vaststellen in hoeverre de situatie door de wetwijziging is veranderd, zijn zowel opsporingsonderzoeken van voor als van na de wetwijziging in dit onderzoek meegenomen.

2. *Gericht op mensensmokkel in vereniging en door een individu*

Met de wetwijziging is voor de aanpak van mensensmokkel gepleegd in vereniging een nieuw lid aan artikel 197a toegevoegd. In dit onderzoek willen we zowel de invloed van de verhoging van de straf op het basisdelict onderzoeken als de invloed van het toevoegen van lid 3. Daarom is er bij de selectie van opsporingsonderzoeken op gelet zowel onderzoeken te selecteren die gericht

waren op een georganiseerd verband als onderzoeken die gericht waren op een individu.

3. *Zowel hulp bij grensoverschrijding als hulp bij verblijf*

Artikel 197a Sr. is op te splitsen in twee delen. In de eerste plaats wordt het uit winstbejag helpen bij grensoverschrijding strafbaar gesteld. In de tweede plaats wordt het uit winstbejag helpen bij verblijf strafbaar gesteld. Dit tweede deel wordt onder andere toegepast bij het aanpakken van (bemiddeling in) schijnrelaties en schijnhuwelijken. Vanwege de verschillende aard van deze twee onderdelen zijn opsporingsonderzoeken naar beide onderdelen in de selectie opgenomen.

4. *Naar Nederland toe en vanuit Nederland naar andere landen*

In artikel 197a Sr. is het strafbaar gesteld mensen naar Nederland toe te smokkelen. Het is echter ook strafbaar mensen uit winstbejag hulp te bieden bij illegale grensovergang naar andere Schengenlanden. In dit geval zijn mensen vanuit het bronland eerst naar Nederland gekomen om vervolgens weer door te reizen naar een ander land. Nederland wordt dus alleen als transitland gebruikt. Daarom zijn er zowel onderzoeken geselecteerd die gericht waren op smokkel naar Nederland toe als onderzoeken die gericht waren op smokkel waarbij Nederland als transitland werd gebruikt.

5. *Wel een veroordeling op basis van artikel 197a Sr. en geen veroordeling op basis van dit artikel*

Bij onderzoeken die hebben geleid tot een veroordeling op basis van artikel 197a Sr. zijn blijkaar geen problemen geweest die zo groot waren dat het doel van het onderzoek niet kon worden bereikt. Indien alleen succesvol verlopen onderzoeken worden opgenomen komen waarschijnlijk minder problemen bij de opsporing en vervolging naar voren dan wanneer ook gekeken wordt naar mislukte onderzoeken. Onderzoeken waarvan contactpersonen van het betreffende opsporingsonderzoek zeggen dat het niet tot een veroordeling is gekomen omdat verdachten zich niet met mensensmokkel hebben beziggehouden, zijn niet in dit onderzoek meegenomen.

Uiteindelijk zijn er tien onderzoeken geselecteerd.

Tabel 5.1 *Selectie van de onderzoeken⁵*

Beschikbare opsporingsonderzoeken	109
Geselecteerde opsporingsonderzoeken	10
Waarvan: voor de wetswijziging	6
na de wetswijziging	4

⁵ In paragraaf 2.3 is reeds ingegaan op de representativiteit van deze steekproef.

Van deze onderzoeken zijn de teamleiders en de betrokken Officieren van Justitie benaderd voor een interview. Van de tien benaderde teamleiders hebben er negen meegewerkt aan een interview. Eén teamleider is niet bereikt. Van de tien benaderde Officieren van Justitie is er één niet bereikt en konden er twee wegens tijdgebrek niet meewerken aan een interview. Van de overgebleven zeven zaken bleken twee zaken van hetzelfde parket te zijn. Bij deze zaken was dezelfde parketsecretaris betrokken geweest. Deze persoon bleek zich gespecialiseerd te hebben op het gebied van mensensmokkel. Vanwege zijn deskundigheid en vanwege tijdgebrek bij de betrokken officieren is voor deze twee zaken deze secretaris geïnterviewd. Van de overige vijf zaken hebben de Officieren van Justitie medewerking verleend aan een interview. Tevens is een interview gehouden met de Landelijk Officier van Justitie op het gebied van mensensmokkel. De interviews hebben plaatsgevonden in de maanden april en mei 1999.

Door middel van de interviews is getracht een antwoord te vinden op de onderzoeksvragen 2 en 4:

Onderzoeksvraag 2. Welke invloed heeft de strafmaatverhoging gehad op de effectiviteit van opsporing en vervolging?

- a. Welke verschillen bestaan er tussen de periode voor en na de wetswijziging voor wat betreft de opsporing en vervolging van mensensmokkel, met name het gebruik van opsporings- en dwangmiddelen?
- b. Zijn er na de wetswijziging personen veroordeeld op basis van art. 197a Sr. die voorheen niet zouden zijn veroordeeld?
- c. Zijn na de wetswijziging hogere gevangenisstraffen en geldboetes opgelegd op grond van art. 197a Sr. dan voor de wetswijziging?

Onderzoeksvraag 4. Heeft de verhoging van de strafmaat op mensensmokkel positieve en/of negatieve neveneffecten met zich mee gebracht? Zo ja, welke?

Omdat de onderzoeken heel verschillend van aard waren, is besloten te werken met een half gestructureerde vragenlijst. Aan de geïnterviewde werd gevraagd de loop van het onderzoek te beschrijven en de interviewer zorgde dat een aantal topics in ieder geval aan bod kwam. Vervolgens zijn bij het gesprek met de Landelijk Officier een aantal bevindingen voorgelegd. De interviews zullen in de volgende paragrafen besproken worden aan de hand van deze vragen.

5.3 Opsporings- en dwangmiddelen

Tijdens de interviews is ingegaan op de opsporingsmiddelen die gebruikt zijn. Er is ook gekeken naar het belang dat deze opsporingsmiddelen voor het betreffende onderzoek hadden. Bovendien is gekeken naar de opsporingsmiddelen die niet zijn ingezet en de reden waarom deze niet zijn ingezet. Veel gerechtelijke vooronderzoeken (GVO) worden gevoerd op basis van diverse

wetsartikelen. Tijdens de interviews is ingegaan op de wetsartikelen op basis waarvan de middelen zijn ingezet. Nu wordt eerst ingegaan op de inzet van de verschillende opsporingsmiddelen in de periode voor en in de periode na de wetswijziging.

Voorlopige hechtenis: Dit middel is toegepast in ieder onderzocht opsporingsonderzoek. Slechts in één van de onderzoeken die voor de wetswijziging hebben gedraaid, bleek het toepassen van dit dwangmiddel de nodige moeite te hebben gekost: er was in die tijd sprake van een cellentekort, zodat een voorlopige hechtenis niet zonder meer kon worden uitgevoerd. Uiteindelijk is voorlopige hechtenis ook in deze zaak toegepast.

Het toepassen van voorlopige hechtenis wordt over het algemeen gezien als een belangrijk middel. De tijd dat mensen in voorlopige hechtenis zitten is vaak noodzakelijk voor de afronding van het onderzoek. In deze tijd kunnen verdachten en getuigen gehoord worden zonder dat mensen onderling contact hebben. Mensen kunnen zo ook geconfronteerd worden met uitspraken die in verklaringen door anderen zijn gedaan. Bovendien heeft de verdachte niet de mogelijkheid bewijsmateriaal te verbergen in de tijd dat hij in voorlopige hechtenis doorbrengt. Een van de respondenten bracht naar voren dat door middel van het toepassen van voorlopige hechtenis veel tijd wordt gewonnen en dat tijd in mensensmokkelzaken vanwege het gebruik van tolken kostbaar is.

Opvragen van inlichtingen over het telecommunicatieverkeer: Dit middel is bij alle onderzoeken gebruikt die op basis van het nieuwe wetsartikel zijn gevoerd. Van de onderzoeken die op basis van het oude wetsartikel zijn gevoerd is dit middel bij één onderzoek niet gebruikt omdat er geen behoefte aan was. Een gebrek aan wettelijke basis voor dit middel heeft daarbij geen rol gespeeld.

Bij de vraag naar het belang van dit middel zijn verschillende dingen naar voren gekomen. De historische bestanden zijn van groot belang om een groep medeverdachten in een rechercheonderzoek te kunnen identificeren. Ook kunnen contacten op dagen waarop smokkel heeft plaatsgevonden worden vastgesteld. Tenslotte kunnen de gegevens uit de historische bestanden worden gebruikt om mensen mee te confronteren.

Telefoontap: Dit middel is in de bestudeerde onderzoeken altijd in combinatie met het opvragen van historische bestanden gebruikt. Ook hier is er sprake van één onderzoek waarin dit middel niet gebruikt is omdat het niet nuttig leek. Uit de interviews kwam naar voren dat mensensmokkelaars over de telefoon zeer openlijk over hun activiteiten praten. Een probleem is wel dat er over het algemeen niet in het Nederlands wordt gesproken.

De meeste geïnterviewden vertelden dat het gebruik van de tap in het betreffende onderzoek cruciaal is geweest. Slechts in één zaak waarin getapt is, leverde dit een beperkt resultaat op. Dit was een zaak waarin bemiddeling in schijnrelaties werd onderzocht. Door gegevens uit tapgesprekken kan zicht

worden gekregen op de manier waarop de smokkel wordt geregeld. Bovendien is de informatie die op deze manier is verkregen vaak belangrijk om de bewijslast rond te krijgen. Over de tap is in de beschouwde opsporingsonderzoeken onder andere gesproken over zaken als opstap- en afzetplaatsen en bedragen die betaald moeten worden. In een onderzoek naar bemiddeling in schijnhuwelijken kon over de tap informatie worden verkregen over waar en wanneer weer een schijnhuwelijk zou worden gesloten waardoor bewijsmateriaal kon worden verzameld. Observatie werd hier dus op basis van tapgegevens uitgevoerd. De Landelijk Officier van Justitie voegde daaraan toe dat het gebruik van taps in opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel extra belangrijk is, omdat het hier in principe om een slachtofferloos delict gaat en daarom in dit soort onderzoeken vaak moeilijker bewijs is te verkrijgen door middel van getuigenverklaringen dan in andere onderzoeken.

Post onderscheppen: Dit middel speelt in de meeste onderzochte zaken geen rol. Het onderscheppen van post is slechts in één opsporingsonderzoek toegepast. Dit onderzoek is uitgevoerd voor de verhoging van de strafmaat. In dit onderzoek heeft de inzet van dit middel geleid tot de onderschepping van een pakketje paspoorten. Dit is bij de bewijsvoering belangrijk gebleken. In een ander onderzoek is het wel aangevraagd maar is hier geen toestemming voor gegeven. Wat de reden hiervoor is geweest, was niet bekend bij de teamleider. Het gaat hier om een opsporingsonderzoek dat na de verhoging van de strafmaat op artikel 197a Sr. heeft plaatsgevonden, dus van een gebrek aan wettelijke basis voor dit middel is in ieder geval geen sprake geweest. In het algemeen kan worden gezegd dat de behoefte aan het onderscheppen van post als opsporingsmiddel niet groot is. Vaak wordt er zelfs niet aan gedacht dit middel in te zetten. Daar waar het wel gebruikt wordt blijkt het echter wel van belang te kunnen zijn.

Huiszoeking ter inbeslagname: In alle onderzochte opsporingsonderzoeken die na de verhoging van de strafmaat zijn gevoerd, bleek dit middel te zijn ingezet. Van de opsporingsonderzoeken voor de verhoging van de strafmaat is in één geval huiszoeking gedaan met toestemming van de verdachte. In een ander onderzoek is geen huiszoeking gedaan, maar is wel gebruik gemaakt van informatie uit huiszoekingen die gedaan zijn in het kader van een nauw verwant onderzoek.

Tijdens huiszoekingen wordt over het algemeen belangrijk bewijsmateriaal verzameld. In veel gevallen werden valse documenten gevonden. Ander bewijsmateriaal was geofende handtekeningen, bewijs voor grote cash stortingen, telefoonnummers en hulpmiddelen waarmee de administratie van netwerken inzichtelijk kon worden gemaakt. In een zaak die gericht was op schijnrelaties werden onder andere blanco aanvragen voor vergunningen tot verblijf gevonden. Over het algemeen kan gezegd worden dat de mogelijkheid tot het doen van huiszoekingen in opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel zeer belangrijk is.

Aanhouden buiten heterdaad: Dit middel werd in de onderzochte opsporingsonderzoeken altijd gecombineerd met het doen van huiszoekingen. In het onderzoek waarin de huiszoekingen in het kader van een nauw verwant onderzoek zijn verricht is dit met aanhouding buiten heterdaad ook het geval. In één onderzoek is een van de verdachten buiten heterdaad aangehouden en een van de verdachten op heterdaad gepakt.

Het belang van aanhouding buiten heterdaad ligt in het feit dat de politie de regie dan in eigen handen kan houden. Bij aanhouding op heterdaad komen opsporingsambtenaren voor onverwachte situaties te staan. Volgens een teamleider wordt bij een lopend onderzoek alleen op een aanhouding op heterdaad gewacht indien dit voor de bewijsvoering nodig is. In dat geval is er sprake van een zwakke zaak. In het algemeen kan gezegd worden dat aanhouding buiten heterdaad een middel is dat bij onderzoeken op het gebied van mensensmokkel veel wordt gebruikt.

Ten laste leggen van voorbereidingshandelingen: Het ten laste leggen van voorbereidingshandelingen is in de zaken die door ons zijn bekeken nooit voorgekomen. In het geval van zaken die zijn gevoerd op basis van het oude wetsartikel en zaken die zijn gevoerd na het doorvoeren van de hogere strafmaat, maar waarbij geen beroep of gewoonte dan wel georganiseerd verband is aangetoond, was dit ook niet mogelijk. Op de vraag of hier behoefte aan is geweest, werd steeds ontkennend geantwoord. Men richtte zich in alle zaken op voltooide feiten. De geïnterviewde officieren en teamleiders gaven allen aan dat het niet interessant is om voorbereidingshandelingen naast voltooide feiten ten laste te leggen. Door een van de geïnterviewde teamleiders wordt bovendien nog aangegeven dat bij gebruik van het derde lid op basis van het maken van een beroep of gewoonte van mensensmokkel het pakken op voorbereidingshandelingen niet interessant kan zijn. Indien meteen wordt ingegrepen op basis van voorbereidingshandelingen kan tenslotte niet worden aangetoond dat iemand van mensensmokkel een beroep of gewoonte maakt. Dan moet gewacht worden tot er meerdere feiten zijn gepleegd. Over het algemeen lijkt de mogelijkheid over te gaan tot het ten laste leggen van voorbereidingshandelingen niet interessant voor mensensmokkelonderzoeken. Het is nergens toegepast en er is in geen van de zaken behoefte aan geweest. De Landelijk Officier van Justitie op het gebied van mensensmokkel vertelt dat zij in het geheel niet bekend is met het ten laste leggen van voorbereidingshandelingen in zaken betreffende mensensmokkel. Zij meent eveneens dat over het algemeen al zicht is op voltooide delicten.

Uit bovenstaande blijkt dat zowel in de opsporingsonderzoeken op het gebied van mensensmokkel die voor de verhoging van de strafmaat zijn gevoerd als die welke hierna zijn gevoerd, de middelen zijn gebruikt die beschikbaar zijn gekomen met de verhoging van de strafmaat. Het gebruik van de middelen in de opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel was niet mogelijk op basis van artikel 197a Sr., maar op basis van andere artikelen waarop het GVO mede gebaseerd was. Geen van de opsporingsonderzoeken van voor de

strafmaatverhoging is enkel op artikel 197a Sr. gevoerd. Op zich is het wel toegestaan een GVO te openen op basis van een artikel waar minder dan 4 jaar gevangenisstraf op staat. In de praktijk zal dit echter niet vaak voorkomen omdat er dan nauwelijks middelen kunnen worden ingezet. Veelal werd gewerkt met een combinatie met artikelen op het gebied van valse documenten en valsheid in geschrifte. Verder komt een combinatie met artikel 140, criminele organisatie, vaak voor. Twee opsporingsonderzoeken waren mede gericht op diefstal. In de meeste gevallen vertellen de geïnterviewden dat ook als er een hogere strafmaat was geweest, de artikelen die nu betrokken zijn ook in dat geval erbij betrokken zouden zijn geweest. Slechts één keer vertelt de geïnterviewde dat het betrekken van een bepaald artikel bij het GVO een noodsprong is geweest om middelen te kunnen inzetten.

Van de opsporingsonderzoeken die gevoerd zijn na de strafmaatverhoging is er één gevoerd op alleen artikel 197a Sr. lid 3. Bij de andere onderzoeken waren meerdere artikelen betrokken. Hierbij was één maal artikel 2 van de opiumwet betrokken, verder lagen betrokken artikelen vaak in de sfeer van valse documenten en valsheid in geschrifte. Ook is artikel 140 Sr. in twee onderzoeken betrokken geweest. Reden dat dit artikel toch nog apart betrokken werd, was dat de criminele organisatie niet slechts in de sfeer van mensensmokkel lag, maar dat de betreffende organisatie zich met meerdere soorten misdaden bezig hield. Betekent het feit dat zowel in de opsporingsonderzoeken van voor de doorvoering van de strafmaatverhoging op mensensmokkel als in de onderzoeken van daarna de verschillende middelen konden worden ingezet dat de verhoging van de strafmaat op dit punt geen effect heeft gehad? Die conclusie lijkt te snel getrokken. Omdat in dit onderzoek alleen daadwerkelijk gestarte opsporingsonderzoeken bekeken konden worden, ontstaat een vertekend beeld. Van de vier onderzoeken die na de wetwijziging zijn gevoerd, wordt door de geïnterviewden van twee onderzoeken aangegeven dat het onderzoek op basis van het oude wetsartikel waarschijnlijk niet eens zou zijn opgepakt. Men zegt dat een feit waar slechts één jaar op staat een te magere basis is om een grootschalig onderzoeksteam in te zetten.

Bij één van die twee onderzoeken werd tevens op basis van artikel 140 Sr., criminele organisatie, gewerkt. Volgens de Officier van Justitie in deze zaak is de maximale straf op het grondfeit echter van groot belang bij de beslissing of middelen mogen worden ingezet. Het feit dat middelen op basis van de strafmaat op artikel 140 Sr. al mogen worden ingezet zou dus niet per definitie voldoende zijn. In een ander onderzoek zou het oude artikel bij de vervolging van één van de twee verdachten een probleem zijn geweest. De andere verdachte was op heterdaad gepakt, waardoor middelen als huiszoeking toch ingezet hadden mogen worden.

Bij een van de onderzoeken die zijn gevoerd voor het invoeren van de strafmaatverhoging was op dat moment al bekend dat de wetwijziging er aan kwam. Volgens de Officier van Justitie in dit onderzoek is het nog maar de vraag of anders in dit onderzoek zou zijn geïnvesteerd. Bij het inzetten van een onderzoeksteam is het van belang dat er een signaal vanuit de wetgever komt

dat er aan dergelijk onderzoek belang wordt gehecht. Het lijkt voor het oppakken van onderzoek dus wel degelijk van belang dat de strafmaat verhoogd is, zodat middelen kunnen worden ingezet en een duidelijk signaal bestaat dat de wetgever onderzoek op dit gebied belangrijk vindt. Hetgeen hier beschreven is lijkt een bevestiging van de verwachting die in hoofdstuk 1 is beschreven dat als gevolg van de extra beschikbare middelen de opsporing en vervolging intensiever is geworden.

5.4 Aandachtspunten

Het beschikbaar stellen van meer middelen voor opsporingsonderzoek kan alleen effectief zijn indien het betreffende artikel goed is toe te passen. In veel onderzoeken is daadwerkelijk tot een veroordeling gekomen. Toch kwam er in de interviews een aantal problemen naar voren dat weliswaar niet direct te maken hebben met de verhoging van de strafmaat, maar dat toch niet onvermeld mag blijven.

Een controversieel element van artikel 197a Sr. is het aspect winstbejag. Tijdens de behandeling van de wijziging van artikel 197a Sr. stelde het Tweede Kamerlid Rouvoet (RPF) al de vraag of dit element geen grote problemen zou opleveren bij de bewijsvoering. De minister voorzag bij dit element geen grote problemen, omdat de gesmokkelden zelf zouden kunnen getuigen over de betaalde bedragen. In de geanalyseerde onderzoeken heeft dit element niettemin in drie gevallen onoverkomelijke problemen opgeleverd bij de bewijsvoering. In één geval is niemand veroordeeld op basis van artikel 197a Sr., in de andere twee gevallen zijn niet alle verdachten voor mensensmokkel veroordeeld. In de andere onderzoeken is dit element wel bewezen geacht, hoewel winstbejag door verdachten meestal wordt ontkend. Bewijsmateriaal bestond veelal uit informatie uit tapgesprekken en getuigenverklaringen. Een teamleider liet weten dat het bewijs voor winstbejag in zijn onderzoek niet bijzonder sterk was geweest, maar dat de advocatuur hier slecht op heeft ingespeeld. De Landelijk Officier van Justitie laat weten weinig te horen over problemen met het bewijzen van het element winstbejag.

Een ander aandachtspunt is het feit dat smokkel naar landen buiten het Schengengebied niet strafbaar is op basis van artikel 197a Sr. Dit aspect heeft er voor gezorgd dat in vier onderzoeken een deel van de feiten niet ten laste kon worden gelegd. In sommige gevallen heeft men geprobeerd om verdachten aan te klagen voor het tegen winstbejag bieden van hulp bij verblijf hier. Dit is echter niet altijd gemakkelijk te bewijzen. Diverse malen werd de mening geventileerd dat ook smokkel naar buiten toe strafbaar zou moeten zijn. Een van de geïnterviewde teamleiders voerde als argument aan dat iemand die naar buiten toe wordt gesmokkeld in veel gevallen ook naar binnen is gesmokkeld. Ook bij smokkel naar buiten toe kan de Nederlandse staat benadeeld worden. Vaak worden hierbij valse of vervalste Nederlandse paspoorten ge-

bruikt, waardoor het aanzien van het Nederlandse paspoort daalt. Ook blijken asielzoekerscentra in een aantal gevallen te worden misbruikt als hotel.⁶

Een derde punt betreft het doorlaten van personen in onderzoeken naar mensensmokkel. De motie Rouvoet heeft hier betrekking op. Deze maakte het onmogelijk om gebruik te maken van dit opsporingsmiddel. Op 12 april 1999 is door de minister van Justitie een brief naar de Tweede Kamer gegaan waarin wordt gesteld dat het doorlaten van personen mogelijk moet zijn. Hierin wordt gezegd dat indien aan een aantal gestelde voorwaarden wordt voldaan, het doorlaten van personen als middel ingezet moet kunnen worden. In een zaak die onlangs in hoger beroep is voorgekomen, is bewijsmateriaal dat op deze manier is verkregen geaccepteerd. Volgens de Landelijk Officier van Justitie heeft de motie Rouvoet geleid tot terughoudendheid bij Officieren om onderzoeken op het gebied van mensensmokkel te starten, uit vrees de bewijslast zonder dit middel niet rond te krijgen. Uit een aantal interviews blijkt ook dat het ontbreken van dit middel tot onoverkomelijke problemen kan leiden. Als ieder initiatief dat over de tap komt moet worden tegengehouden, zal dit bij verdachten al snel tot argwaan leiden. Zij zullen zich dan een tijdje rustig houden of andere wegen gaan bewandelen om hun doel te bereiken. Door geïnterviewden wordt beaamd dat moet worden ingegrepen in geval van vervoer onder mensonwaardige omstandigheden. Mensensmokkel is echter, in tegenstelling tot bij voorbeeld mensenhandel, een 'slachtofferloos' delict. De gesmokkelden willen zelf vervoerd worden en betalen hiervoor. Volgens geïnterviewden moet het indien aan bepaalde condities is voldaan dan ook mogelijk zijn dat het doorlaten van personen wordt toegepast om meer zicht te kunnen krijgen op de manier van werken en om de bewijslast rond te krijgen. Bij de geïnterviewden bleek de motie Rouvoet bekend te zijn. Deze werd door de geïnterviewden echter heel verschillend geïnterpreteerd. De brief van de minister bleek onbekend. Hierbij moet echter wel aangetekend worden dat de interviews relatief kort na het verschijnen van deze brief hebben plaatsgevonden.

Een laatste punt wat in twee onderzoeken speelde is de ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie. In het geval dat mensen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten in het buitenland smokkel naar Nederland organiseren, kan dit niet aan de Nederlandse rechter worden voorgelegd.

⁶ Soms wordt ook de vraag gesteld of smokkel tussen Schengenlanden strafbaar is nu de grenzen open zijn gesteld. De Landelijk Officier van Justitie laat weten dat dit inderdaad strafbaar is. Uit een zaak die onlangs in hoger beroep is voorgekomen, bleek dat dit door de betreffende rechtbank zo is beoordeeld.

5.5 Straffen

Nadat in het voorgaande onderzoeksvraag 2a is belicht, zullen in deze paragraaf de volgende twee onderzoeksvragen in samenhang worden behandeld:

- 2b. Zijn er na de wetswijziging personen veroordeeld op basis van art. 197a Sr. die voorheen niet zouden zijn veroordeeld?
- 2c. Zijn na de wetswijziging hogere gevangenisstraffen en geldboetes opgelegd op grond van art. 197a Sr. dan voor de wetswijziging?

Zoals hiervoor al werd aangegeven, zegt een aantal geïnterviewden over zaken die na het doorvoeren van de strafmaatverhoging zijn gevoerd, dat de zaak op basis van het artikel in de oude vorm waarschijnlijk niet zou zijn opgepakt. Ook de Landelijk Officier van Justitie, die zich onder andere bezig houdt met het onderbrengen van zaken op het gebied van mensensmokkel, heeft de indruk dat zaken nu eerder worden opgepakt dan vroeger. Zij heeft het idee dat de verhoging van de strafmaat een van de oorzaken is. Volgens haar zijn hier ook nog andere oorzaken voor te noemen. De maatschappelijke prioriteit die bij mensensmokkel wordt gelegd is volgens haar hoger dan voorheen. Tevens zijn de eerste kennisdrempels overschreden, omdat de meeste arrondissementen en politiekorpsen inmiddels wel een zaak op het gebied van mensensmokkel gedraaid hebben. Over het algemeen kan gezegd worden dat er sinds de wetswijziging meer zaken op het gebied van mensensmokkel worden opgepakt dan daarvoor en dat de verhoging van de strafmaat hier een oorzaak voor is geweest.

Behalve dat er door het eerder oppakken van opsporingsonderzoeken meer mensen worden veroordeeld, worden er ook meer mensen veroordeeld door een bredere interpretatie van artikel 197a Sr. In een opsporingsonderzoek dat voor de verhoging van de strafmaat werd gevoerd op het gebied van schijnhuwelijken werd hierop nog niet veroordeeld op basis van artikel 197a Sr. Volgens de rechter was hier geen sprake van mensensmokkel. In een meer recente strafzaak die hiermee vergelijkbaar was, volgde echter wel een veroordeling op basis van dit artikel. De rechter oordeelde dat er sprake was van hulp bij het wederrechtelijk verblijven in Nederland. Hierbij kan echter niet gezegd worden dat de verhoging van de strafmaat een oorzaak is geweest van meer veroordelingen. Het moet gezien worden als een ontwikkeling die hier enigszins parallel aan loopt.

Een van de geïnterviewde Officieren van Justitie vraagt zich af of de strafmaatverhoging ook daadwerkelijk heeft geleid tot het opleggen van hogere straffen. Zijn ervaring is dat dit niet het geval is. Vanuit een aantal andere interviews met mensen die meer zaken behandelen op het gebied van mensensmokkel kwam echter naar voren dat men het idee had dat door de verhoging van de strafmaat ook daadwerkelijk hogere straffen worden opgelegd. Ook de Landelijk Officier van Justitie heeft de indruk dat de eisen tegen verdachten en de opgelegde straffen daadwerkelijk zijn toegenomen.

5.6 Neveneffecten

Ten slotte de laatste onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 4. Heeft de verhoging van de strafmaat op mensensmokkel positieve en/of negatieve neveneffecten met zich mee gebracht? Zo ja, welke?

Tijdens de interviews is expliciet de vraag gesteld of zich als gevolg van de verandering in de strafmaat positieve of negatieve neveneffecten hebben voorgedaan. Hiervan was geen sprake. Wel kan verwezen worden naar het feit dat de gunstige invloed van de verhoging van de strafmaat enigszins beperkt wordt door het feit dat er een aantal problemen is bij het toepassen van artikel 197a Sr. Deze zijn reeds behandeld in paragraaf 5.4.

6. Daders

Om meer zicht te krijgen op de derde onderzoeksvraag zijn in het kader van dit onderzoek vijf gedetineerden geïnterviewd die zijn veroordeeld op basis van artikel 197a Sr. Via het Informatie en Analysecentrum Mensensmokkel zijn namen opgezocht van mensen die vastzitten voor dit delict. Van de zes mensen die zijn benaderd, stemden vijf toe in een interview. Hoewel aan het begin van het interview is benadrukt dat de gegevens anoniem verwerkt zullen worden en dat de gegeven informatie geen invloed zal hebben op de eigen zaak, bestaat het risico dat mensen een gesprek gebruiken om zichzelf te verdedigen. Van de geïnterviewden ontkende één persoon schuldig te zijn aan datgene waar hij voor veroordeeld was. De resultaten van dit interview bleken ook anderszins slechts beperkt bruikbaar. In de andere vier interviews gaven de respondenten allen toe zich bezig te hebben gehouden met zaken waarvoor zij veroordeeld zijn. Twee personen relativeerden wel een groot deel hiervan. Deze interviews bleken goed bruikbaar. Er is tijdens deze interviews ingegaan op voorkennis en overwegingen en motieven voor hetgeen gedaan is. Afgevraagd kan worden of altijd de volledige waarheid wordt verteld. De interviews in dit hoofdstuk hebben plaatsgevonden in de maanden mei en juni 1999. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de derde onderzoeksvraag op basis van de resultaten van de interviews met de gedetineerden.

6.1 Bekendheid strafmaat

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag 3a:

Onderzoeksvraag 3a. In hoeverre is de hoogte van de strafmaat bekend bij mensensmokkelaars en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?

In de interviews is gevraagd naar de wetskennis van de respondenten. Met uitzondering van een respondent die is veroordeeld voor bemiddeling in schijnrelaties, bleken alle respondenten vooraf te hebben geweten dat datgene wat zij deden verboden was. De respondent die bemiddelde in schijnrelaties zegt vooraf niet te hebben geweten dat dat strafbaar was. Aanleiding voor het bemiddelen vormde de vraag naar deze diensten bij klanten van haar relatiebemiddelingsbureau.

Geen van de respondenten was echter vooraf op de hoogte van de exacte bepalingen van het wetsartikel. Nederlandse wetteksten zijn voor de respondenten nog minder toegankelijk dan voor Nederlanders gezien het feit dat de vier geïnterviewden geen van allen afkomstig zijn uit Nederland en slechts één van hen de Nederlandse nationaliteit bezit en werkelijk in de Nederlandse

cultuur is ingeburgerd. Dit was ook de enige persoon die reeds voor veroordeling Nederlandse kranten en tijdschriften las. Het gaat hier om de persoon die zich bezig hield met coördinatie in schijnrelaties. Deze respondent zegt voor de veroordeling wel te hebben gelezen over soortgelijke activiteiten. Deze activiteiten werden dan echter niet in verband gebracht met het strafrecht. Dit is niet vreemd, omdat het ten laste leggen van de coördinatie in schijnrelaties op basis van artikel 197a Sr. pas van de laatste tijd is.

Van de andere drie respondenten heeft niemand zich laten tegenhouden door het idee dat hetgeen gedaan werd wederrechtelijk was en er dus in het geval zij gepakt zouden worden een straf verwacht kon worden. Slechts één van hen lijkt achteraf het idee te hebben de verkeerde keuze te hebben gemaakt. De twee anderen lijken niet verbitterd over het feit dat zij een gevangenisstraf hebben gekregen. Zij zien dit als een risico dat vooraf is ingecaluleerd. Geen van de respondenten heeft spijt van zijn daden. Eén vertelde dat veel Moslims zich niet geremd voelen om zich met mensensmokkel bezig te houden omdat in hun religieuze overtuiging mensensmokkel niet als een delict wordt gezien. Het bestaan van grenzen beschouwde hij als een kwaad dat door mensen is bedacht: de wereld moet voor iedereen toegankelijk zijn. De strafbaarheid van mensensmokkel maakt hem in het vervolg hooguit voorzichtiger.

De respondenten bleken in het geheel niet op de hoogte van de verhoging van de strafmaat. Zij waren over het algemeen beperkt ingeburgerd en gingen veel om met mensen van dezelfde cultuur. Via hen kwamen zij in contact met mensen die wilden worden gesmokkeld. Uitzondering vormt de bemiddelaar in schijnrelaties. Eén van de respondenten liet weten dat als de Nederlandse regering met het verhogen van de strafmaat op mensensmokkel daadwerkelijk een preventieve werking nastreeft, zij hier 'reclame' voor moet maken via kanalen waarmee potentiële mensensmokkelaars worden bereikt en in talen die zij begrijpen. Zelfs dan verwacht hij hier echter niet veel effect van.

6.2 Bekendheid opgelegde straffen

Behalve een directe preventieve werking, kan er ook sprake zijn van een indirecte preventieve werking: mensen laten zich van het plegen van mensensmokkel weerhouden door de straffen die aan anderen worden opgelegd.

Onderzoeksvraag 3b. In hoeverre is de hoogte van de opgelegde straffen bekend bij mensensmokkelaars en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?

Allereerst is aan de respondenten gevraagd of zij mensen kenden die voor hun eigen veroordeling op soortgelijke feiten zijn veroordeeld en in hoeverre dit

invloed heeft gehad op hun beslissing zich bezig te houden met mensensmokkel. In de tweede plaats is gevraagd naar de invloed die hun eigen veroordeling lijkt te hebben op kennissen die zich ook met mensensmokkel bezig houden of hebben gehouden.

Vier van de vijf respondenten zeggen mensen te kennen die zich met mensensmokkel bezig houden. Vaak hebben verschillende mensen een eigen specialisatie. Er is dan niet echt sprake van een organisatie maar van losse samenwerkingsverbanden waarbij van elkaars diensten gebruik wordt gemaakt. Er is echter maar één respondent die mensen kent die voor zijn eigen veroordeling waren veroordeeld wegens mensensmokkel. Deze verklaarde dat dit geen enkele invloed op zijn beslissing had gehad. In de eerste plaats omdat straffen hem totaal niet interesseren. In de tweede plaats omdat deze mensen waren veroordeeld voor smokkel naar Nederland toe en hij zich bezig hield met smokkel vanuit Nederland (via een ander Schengenland) naar Engeland en Canada. Hij meende dat de Nederlandse overheid hier blij mee zou zijn en dus geen middelen zou investeren in zijn opsporing en vervolging.

Vervolgens is gevraagd naar de invloed van de eigen gevangenisstraf op beslissingen van bekenden. Respondenten lieten weten dat hun vrienden en kennissen weten dat zij voor mensensmokkel zijn veroordeeld. Soms bestaat er zelfs een levendige informatie-uitwisseling tussen mensen in de gevangenis en de buitenwereld. Men is ervan overtuigd dat niemand zich door de bekendheid met hun straf laat weerhouden van mensensmokkel. Het is een gemakkelijke manier van geld verdienen en men neemt het voor lief dat daar bepaalde risico's bij horen. De straffen in Nederland worden niet hoog gevonden. Eén van de respondenten vertelde dat indien de overheid je in zijn land van herkomst 'niet mag', ze je ophangen en weggooiden. Op mensen uit zijn land van herkomst maakt een paar jaar extra gevangenisstraf dan ook geen indruk. Duidelijk moge zijn dat ook de indirecte preventieve werking van de strafmaatverhoging niet groot is.

6.3 Inschatting pakkans

Tenslotte de invloed van de inschatting van de pakkans.

Onderzoeksvraag 3c. Hoe schatten mensensmokkelaars hun pakkans in en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?

Twee van de drie respondenten die hun daden toegeven en zeggen vooraf te hebben geweten dat deze wederrechtelijk waren, lijken de mogelijkheid van een gevangenisstraf bewust als een risico te hebben aanvaard. Eén van hen zegt het risico wel te hebben onderschat. De ander had niet verwacht dat de Nederlandse overheid zich druk zou maken om smokkel naar buiten toe. Twee respondenten zeggen dat de mogelijke pakkans en bijbehorende gevangenisstraf geen enkele rol spelen in hun afwegingen. Eén van hen zegt mensen-

smokkel te hebben gepleegd om geld te kunnen verdienen om zijn familie naar Nederland te halen. Inmiddels is dit door zijn broer geregeld. Tevens vertelt hij dat indien dit niet het geval was geweest, de kans groot was geweest dat hij zich wel weer met mensensmokkel bezig zou gaan houden.

Een andere respondent hield zich voorheen bezig met de smokkel van uitgeprocedeerde asielzoekers naar het buitenland. Hij bevestigt dat hij hiermee veel geld heeft verdiend. Na zijn vrijlating wil hij zich echter bezig gaan houden met het geven van voorlichting in zijn vaderland over de werkelijke situatie waarin mensen terecht komen als zij via mensensmokkelaars naar West-Europa komen. Mensensmokkelaars vertellen vaak mooie verhalen over het leven in West-Europa om klanten te werven. Hij wil dat klanten van mensensmokkelaars vooraf goed worden voorgelicht. Zijn geld wil hij dan verdienen met legale activiteiten.

De twee andere respondenten zeggen dat voor hen een gevangenisstraf niet opweegt tegen de baten die met mensensmokkel kunnen worden behaald. De pakkans bij hernieuwde activiteiten lijkt door alle respondenten als reëel te worden ingeschat. Een aantal respondenten vertelt dat deze inschatting bij mensen die nooit zijn opgepakt niet groot is. Eén van hen vertelt dat bekenden van hem het vooral dom vinden als je je laat pakken.

Uit de interviews valt op te maken dat de keuze voor Nederland als land van bestemming niet is ingegeven door vergelijking met de straffen en de pakkans in andere West-Europese landen. De respondenten zijn zelf naar Nederland gekomen omdat zij hier vrienden of bekenden hadden. Zij smokkelden mensen naar Nederland omdat zij hier zelf wonen.

6.4 Neveneffecten

Ten slotte de laatste onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 4. Heeft de verhoging van de strafmaat op mensensmokkel positieve en/of negatieve neveneffecten met zich mee gebracht? Zo ja, welke?

Zoals gezegd zijn mensensmokkelaars niet zozeer op de hoogte van het wetsartikel en de strafmaatverhoging, maar van de processen die tegen anderen worden gevoerd. Doordat zij zien dat anderen wegens soortgelijke activiteiten worden gepakt als waar zij zich zelf mee bezig houden, gaan zij de pakkans groter inschatten. In het eerste hoofdstuk is de verwachting uitgesproken dat mensen zich als gevolg van een grotere pakkans minder snel met mensensmokkel bezig zullen houden. Eerder in dit hoofdstuk is op basis van de interviews geconcludeerd dat dit effect waarschijnlijk niet groot zal zijn. Uit de gesprekken kwam wel naar voren dat geïnterviewden meenden dat bekenden die zich met mensensmokkel bezig houden, als gevolg van hun veroordeling voorzichtiger te werk gaan. Zo vertelt een van de respondenten dat bekenden van hem afspraken niet meer via de telefoon maken nu zij be-

kend zijn met de mogelijkheid dat er een tap op hun telefoon wordt geplaatst. Een andere respondent vertelt dat naar aanleiding van gevoerde zaken manieren van 'smokkel' worden gezocht die buiten de wettekst vallen. Hierbij kan gedacht worden aan het op een legale manier binnenbrengen van mensen via bij voorbeeld een geldig toeristenvisum. De respondent vertelt dat het hiervoor nodig kan zijn er voor te zorgen dat de gesmokkelde eerst wordt genaturaliseerd in een land van waaruit gemakkelijk een toeristenvisum voor Nederland wordt afgegeven. Tevens kan bij 'smokkel' die nog binnen de grenzen van de wet valt gedacht worden aan het feit dat uitsmokkel vanuit Nederland naar een niet-Schengenland niet onder artikel 197a Sr. valt.

Zo lang met het delict hoge winsten zijn te behalen, zullen mensen zich niet snel laten weerhouden. Indien de pakkans erg hoog wordt en de winsten kunnen op andere (illegale) terreinen gemakkelijker behaald worden, bestaat er volgens een van de respondenten wel een grote kans dat naar dat terrein wordt overgestapt. Om mensensmokkel echt tegen te gaan, zou volgens hem de overheid sneller over toewijzing en afwijzing van asielaanvragen moeten beslissen. Op dit moment lijkt het volgens hem te veel op een loterij: iedereen maakt een kans. Zolang er voor iedereen hoop is, blijven mensen komen en blijft er een markt voor smokkelaars.

Volgens de bemiddelaar in schijnrelaties beschikken illegalen die met zo'n relatie aan een verblijfsstatus proberen te komen meestal over veel geld. Waarschijnlijk zullen mensen ondanks het risico op hogere straffen en een grotere pakkans zich toch door het geld laten verleiden om zelf een schijnrelatie aan te gaan of daarbij te bemiddelen. Indien Nederlandse partners afgeschrokken worden, is de kans volgens haar groot dat illegalen vaker schijnbare liefdesrelaties aangaan. Ook deze respondent meent dat zo lang er geld te verdienen is met deze activiteiten mensen zich daar mee bezig zullen houden en dat ze hooguit voorzichtiger te werk zullen gaan.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Dit rapport bevat het verslag van een onderzoek naar de effectiviteit van de verhoging van de strafmaat op het delict mensensmokkel die op 15 november 1996 werd doorgevoerd. De conclusies worden geformuleerd aan de hand van antwoorden op de onderzoeksvragen die in het eerste hoofdstuk zijn gesteld.

Onderzoeksvraag 1. In hoeverre is de omvang van mensensmokkelactiviteiten verminderd na de wetswijziging?

De beschikbare gegevens, met name de verslagen van de eerste gehoren van asielzoekers, zijn te weinig betrouwbaar en te fragmentarisch om een enigszins betrouwbaar antwoord op deze vraag te kunnen geven.

Niettemin zijn er uit het onderzoek enkele zaken naar voren gekomen die het waard zijn hier te worden gememoreerd. Gebleken is dat tot en met 1996 een steeds groter aandeel van de asielzoekers aangaf gebruik te hebben gemaakt van een reisagent. Dit aandeel is in 1997 gedaald. Conclusies over toename of afname van het aandeel gesmokkelden kunnen hieruit niet worden afgeleid omdat de kwaliteit van de informatie onvoldoende betrouwbaar is. Daardoor valt niet vast te stellen of de strafmaatverhoging in 1996 heeft geleid tot een vermindering van het aandeel gesmokkelden.

Verder blijkt uit een analyse van de verklaringen in de eerste gehoren van 50 in 1997 in Nederland gearriveerde asielzoekers uit Irak dat geen van hen kon of wilde vertellen via welke landen zij vanuit Turkije naar Nederland waren gereisd. Dit kan er op duiden dat hun reisagenten op de hoogte waren van het bestaan van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en hen hierin hebben geïnstrueerd (Birkenhäger, 1998). In het geval zij vertellen via een ander land te zijn gereisd dat deelneemt aan deze overeenkomst, worden zij namelijk naar dit land terug gestuurd.

Uit de gegevens van de IND bleek tenslotte dat steeds meer asielzoekers ongedocumenteerd Nederland binnen komen. Hoewel het feit dat een asielzoeker geen reisdocumenten bij zich heeft, niet altijd hoeft te betekenen dat hij gesmokkeld is, zijn er aanwijzingen dat gesmokkelde asielzoekers relatief vaak ongedocumenteerd Nederland binnen komen (IND, 1998).

De tweede onderzoeksvraag luidt:

Onderzoeksvraag 2. Hoe heeft de strafmaatverhoging de effectiviteit van opsporing en vervolging beïnvloed?

- a. Welke verschillen bestaan voor wat betreft de opsporing en vervolging van mensensmokkel en met name het gebruik van opsporings- en dwangmiddelen, tussen de periode voor en na de wetswijziging?
- b. In hoeverre zijn na de wetswijziging personen veroordeeld op basis van art. 197a Sr. die voorheen niet zouden zijn veroordeeld?
- c. In hoeverre zijn na de wetswijziging hogere gevangenisstraffen en geldboetes opgelegd op grond van art. 197a Sr. dan voor de wetswijziging?

Uit de interviews met Officieren van Justitie en teamleiders blijkt dat de in 1996 beschikbaar gekomen opsporings- en dwangmiddelen ook reeds voor de strafmaatverhoging werden gebruikt in de opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel. Dit gebeurde dan op basis van andere artikelen waarop het gerechtelijk vooronderzoek mede was gebaseerd. Geen van de opsporingsonderzoeken voor de strafmaatverhoging bleek namelijk uitsluitend op artikel 197a Sr. gebaseerd. Eenmaal werd aangegeven dat het betrekken van een ander artikel bij het gerechtelijk vooronderzoek een noodsprong was geweest om de gewenste opsporingsmiddelen te kunnen inzetten. Uit de Rapsody-gegevens blijkt dat sedert de strafmaatverhoging wel iets vaker voorlopige hechtenis wordt toegepast. De mogelijkheid tot het ten laste leggen van voorbereidingshandelingen blijkt tot nu toe in onderzoeken naar mensensmokkel niet te worden gebruikt, de mogelijkheid tot het onderscheppen van post nog maar op zeer beperkte schaal. Sinds de strafmaatverhoging van november 1996 worden vaker opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel gestart en wordt vaker tot vervolging overgegaan. Uit de analyse van 504 zaken blijkt evenwel dat het Openbaar Ministerie onder het nieuwe wettelijk regime relatief niet vaker overgaat tot dagvaarding. Tenslotte blijken ook de eisen van de Officier van Justitie nauwelijks te zijn veranderd. Deze lijken eerder gedaald dan gestegen. Er wordt relatief even vaak een straf opgelegd als voorheen.

Sinds de wetswijziging worden er meer mensensmokkelaars opgespoord, vervolgd en veroordeeld. Uit de interviews valt op te maken dat politie en justitie eerder overgaan tot opsporing en vervolging. Enkele malen werd aangegeven dat een onderzoek op basis van het oude wetsartikel waarschijnlijk niet zou zijn opgepakt. Een strafbaar feit waar slechts één jaar gevangenisstraf op staat, wordt namelijk vaak als een te magere basis gezien om een groot-schalig onderzoeksteam in te zetten. De strafmaatverhoging heeft dus merkbaar gefungeerd als signaal dat de wetgever veel belang hecht aan de opsporing en vervolging van mensensmokkel. Bovendien worden sinds de verhoging van de strafmaat ook onderzoeken opgepakt die alleen gebaseerd zijn op artikel 197a Sr., omdat er nu genoeg middelen beschikbaar zijn om bewijs te verzamelen. Daarbij moet worden aangetekend dat ook de veranderde opvatting van het publiek over mensensmokkel en het feit dat de meeste arrondissementen en politiekorpsen inmiddels ervaring hebben met de bestrijding van het delict een rol hebben gespeeld.

Sinds de wetswijziging wordt relatief even vaak een straf opgelegd als voorheen. Er zijn geen verschuivingen opgetreden in het soort straffen dat wordt opgelegd. Zo is er bijvoorbeeld geen verschuiving van geldboetes naar

vrijheidsstraffen merkbaar. Wel is de gemiddeld opgelegde vrijheidstraf toe- genomen (met ongeveer 35% van 344 tot 472 dagen). Ook is, na het weglaten van de uitschieters, de gemiddeld opgelegde geldboete verdubbeld van fl. 1.000,- naar fl. 2.000,-.

Onderzoeksvraag 3. In hoeverre had de verhoging van de strafmaat, direct of via effecten op de opsporing en vervolging van mensensmokkel, een afschrik- wekkende werking op potentiële mensensmokkelaars?

- a. In hoeverre is de hoogte van de strafmaat bekend bij mensensmokkelaars en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?
- b. In hoeverre is de hoogte van de opgelegde straffen bekend bij mensens- smokkelaars en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?
- c. Hoe schatten mensensmokkelaars hun pakkans in en in hoeverre was dit van invloed op hun afwegingen?

De geïnterviewde mensensmokkelaars wisten bijna allemaal dat wat zij deden verboden was. Zij kenden het bestaande wetsartikel echter niet of nauwelijks, laat staan dat zij wisten van een verhoging van de strafmaat. Hoewel de mees- ten verklaren andere mensensmokkelaars te kennen, was er maar één die smokkelaars kende die reeds waren veroordeeld vóór zijn eigen arrestatie. Naar eigen zeggen had die informatie geen enkele invloed op zijn beslissing gehad. De respondenten lieten weten dat het feit dat zij voor mensensmokkel zijn veroordeeld bekend is bij vrienden en kennissen maar dat deze zich daar- door niet laten weerhouden van mensensmokkel. Met het delict kan veel geld worden verdiend en de risico's die mensensmokkel met zich meebrengt, wor- den simpelweg voor lief genomen. Bovendien worden de straffen in Nederland in zijn algemeenheid niet hoog gevonden. Uit de interviews valt tenslotte op te maken dat de mensen die zijn opgepakt de pakkans bij mensensmokkel welis- waar groot inschatten, maar dat voor mensen die nooit zijn gepakt, de inschatting van de pakkans geen drempel lijkt te vormen om zich met mensen- smokkel bezig te houden. Hooguit zullen zij bij het vermoeden van een grotere pakkans voorzichtiger te werk gaan.

Onderzoeksvraag 4. Heeft de verhoging van de strafmaat op mensensmokkel positieve en/of negatieve neveneffecten met zich mee gebracht, en zo ja, wel- ke?

Uit de interviews met gedetineerden kwam naar voren dat mensensmokkelaars die vernemen dat bevriende smokkelaars opgepakt en veroordeeld zijn heime- lijker te werk zullen gaan. Zo vertelde een gedetineerde dat bekenden van hem afspraken niet meer via de telefoon maken, nu zij bekend zijn met de moge- lijkheid dat hun telefoon wordt afgetapt. Een andere gedetineerde vertelde dat naar aanleiding van zijn strafzaak andere smokkelaars manieren van smokkel zoeken die net niet strafbaar zijn gesteld. Een gedetineerde bemiddelaar in schijnrelaties noemde voorts als neveneffect dat indien Nederlandse partners vanwege de grote pakkans en de hoge straffen terughoudender zouden worden

in het aangaan van schijnrelaties, illegalen vaker echt lijkende liefdesrelaties⁷ zullen aangaan.

Tenslotte bleken enkele problemen in de strafrechtelijke vervolging de positieve uitwerking van de verhoging van de strafmaat te beperken. In enkele strafzaken ontstonden onoverkomelijke problemen bij bewijsvoering van het element winstbejag. In vier zaken kon een deel van de feiten niet ten laste worden gelegd omdat smokkel naar landen buiten het Schengengebied niet strafbaar is. Hoewel de minister van Justitie onlangs heeft gesteld dat onder enkele voorwaarden het doorlaten van personen kan worden ingezet in onderzoeken naar mensensmokkel, bleek de brief van de minister aan de Tweede Kamer die dit onderwerp betrof bij veel officieren en teamleiders niet bekend. Hierbij moet worden aangetekend dat de interviews relatief kort na het verschijnen van deze brief hebben plaatsgevonden.

7.2 Conclusie

Van de verhoging van de strafmaat op mensensmokkel zijn enkele positieve effecten op de opsporing en vervolging van mensensmokkel uitgegaan. Belangrijk bleek vooral het signaal dat de wetgever met de maatregel heeft afgegeven. Het aantal mensensmokkelaars dat is opgespoord, vervolgd en bestraft is toegenomen. Ook bleek dat politie en justitie na de wetwijziging in een aantal gevallen tot opsporing en vervolging zijn overgegaan waar zij dat voor de wetwijziging niet zouden hebben gedaan. De wetwijziging heeft (overigens in beperkte mate) invloed gehad op de inzet van opsporings- en dwangmiddelen, de effectiviteit van de strafrechtelijke vervolging en de aard van de opgelegde straffen. Grotere invloed heeft de wijziging op de zwaarte van de opgelegde straffen, die behoorlijk is toegenomen. Als gevolg van de intensievere opsporing en vervolging is ook het aantal gedetineerden omhoog gegaan. In welke mate met de maatregel de omvang van mensensmokkel is teruggedrongen, valt echter op basis van de bestudeerde bronnen niet te zeggen.

7.3 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek betreft een pilotstudy naar de effectiviteit van de strafmaatverhoging op het delict mensensmokkel. In deze slotbeschouwing past het daarom op basis van de voorafgaande bevindingen een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden voor nader onderzoek.

Het is niet aannemelijk dat nader onderzoek naar het effect van de strafmaatverhoging op de aard en omvang van het delict wél tot definitieve conclusies zal leiden. De kwaliteit van de (historische) informatie is daartoe onvoldoende. Wil men inzicht verkrijgen in de verdere ontwikkeling van het

⁷ Hierbij handelt de illegale partner doelbewust en zonder medeweten van de legale partner.

delict in de toekomst, dan zullen zich daarbij grote problemen voordoen. Men blijft voor de vergaring van elementaire informatie afhankelijk van verklaringen van asielzoekers, van wie men niet weet of zij de waarheid zeggen dan wel een verhaal vertellen dat hen is voorgehouden door de eventuele smokkelaars of wellicht ook door anderen. Zo kunnen smokkelaars er belang bij hebben dat asielzoekers vertellen dat zij *niet* zijn gesmokkeld. Verklaringen van asielzoekers en het al dan niet beschikbaar hebben van reisdocumenten en identiteitspapieren kunnen hooguit -overigens uiterst belangrijke- indicatoren zijn over de ontwikkeling van de omvang van het delict.

Welke mogelijkheden van onderzoek verdienen wel aandacht? Allereerst zijn er mogelijkheden om door middel van interviews met (legale en illegale) migranten in Nederland meer zicht te krijgen op het verschijnsel mensensmokkel. Dat leert vooral iets over de aard van het delict. In het geval deze onderzoekspopulatie representatief is, zou dit ook meer inzicht kunnen geven in de waarde van de verklaringen die in de eerste gehoren worden afgelegd. De ervaringen van klanten van mensensmokkelaars zijn nog weinig benut in onderzoek naar het verschijnsel. Met dergelijke informatie kan een kwalitatief scherper beeld van het delict worden gekregen en kan inzicht worden verkregen in de wijze waarop mensensmokkelaars opereren. Een dergelijk onderzoek kan ook meer inzicht geven in de effectiviteit van de bestrijding van mensensmokkel. Een bijzondere aanpak zou (participerende) observatie zijn in organisaties of instellingen die direct met mensensmokkel worden geconfronteerd.

In de tweede plaats verdient het aanbeveling om het optreden van politie en justitie diepgaander te analyseren. De analyse van de gegevens uit het Rapsody-systeem heeft een aantal opmerkelijke uitkomsten opgeleverd, zoals het feit dat de eisen van de Officier van Justitie in zaken op het gebied van mensensmokkel sinds de verhoging van de strafmaat nauwelijks zijn veranderd. Daarnaast zouden bestanden uit het politieregister HKS (Herkenningssysteem) en gegevens van het MTV (Mobiël Toezicht Vreemdelingen) nader kunnen worden geanalyseerd waardoor een scherper beeld kan worden gekregen van de daadwerkelijke opsporing. Een dergelijke analyse zou gecombineerd kunnen worden met interviews met opsporingsambtenaren van diensten die vaak met mensensmokkel worden geconfronteerd. Overigens zouden in een dergelijk onderzoek ook de gegevens uit het Rapsody-systeem moeten worden geanalyseerd, zodat kan worden vastgesteld welke uitwerking specifieke opsporingsactiviteiten hebben op de vervolging en berechting.

7.4 Aanbevelingen

Tot slot volgen enkele aanbevelingen.

1. De in dit onderzoek geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit van de informatiebronnen is voor de IND reden geweest een traject te starten

ter verbetering van de kwaliteit van de eerste gehoren database. De bevindingen in dit onderzoek ondersteunen het belang van dit initiatief.

2. Tijdens de interviews is gebleken dat Officieren van Justitie en teamleiders niet altijd op de hoogte zijn van het bestaande beleid. In de periode waarin de interviews zijn gehouden heerste met name veel verwarring rondom de toelaatbaarheid van het doorlaten van personen. Het is aan te bevelen teamleiders en Officieren van Justitie die zijn betrokken bij mensensmokkelonderzoeken op een meer structurele wijze te informeren over het bestaande beleid en nieuwe ontwikkelingen, bij voorbeeld door middel van richtlijnen. Dit kan de effectiviteit van de opsporing en vervolging van mensensmokkel ten goede komen.
3. Het element winstbejag is in het wetsartikel opgenomen omdat de wetgever smokkel van mensen enkel uit ideële motieven hier niet onder wilde laten vallen. Uit de interviews is gebleken dat de bewijsvoering van het element winstbejag in het wetsartikel in praktijk in een aantal gevallen problemen oplevert. Over de omvang van dit probleem wordt niet door iedereen gelijk gedacht. De steekproef in dit onderzoek is te klein om een uitspraak te kunnen doen over deze omvang. Het verdient aanbeveling hier nader onderzoek naar te doen en te kijken naar mogelijke oplossingen.
4. Smokkel vanuit Nederland naar landen buiten het Schengengebied is onder artikel 197a Sr. niet strafbaar. Het betreft in deze 'uit-smokkel' voornamelijk mensen die eerder onopgemerkt Nederland zijn binnenge-smokkeld. Mensensmokkel is per definitie een internationaal delict. Het zou daarom consequent zijn ook uitsmokkel strafbaar te stellen. Het feit dat 'uit-smokkel' schade kan toebrengen aan het internationale aanzien van Nederland is tevens een argument om smokkel vanuit Nederland naar landen buiten het Schengengebied strafbaar te stellen.
5. Dat mensen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten en in het buitenland smokkel naar Nederland organiseren niet aan de Nederlandse rechter kunnen worden voorgeleid, kan in onderzoeken op het gebied van mensensmokkel een probleem vormen. Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar mogelijke oplossingen.

Literatuuroverzicht

- Asbeck, G. van (1997), *Mensensmokkel naar Nederland, Moderne handel*, In: NRC Handelsblad, 1 November
- Birkenhäger, E. (1998), *Motieven van asielzoekers uit Irak om naar Nederland te komen*, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Informatie- en Analysecentrum, Den Haag
- Boer, M. den (1997), *Criminalisering van immigranten en asielzoekers in Europa, De interactie tussen criminologie en rechtshandhaving*, In: Recht en kritiek, nr. 23, p. 331 - 345
- Bruijn, W.J. de, H.C. de Jong, H. Pauwels, I.M. Voorhoeve (1999), *Mensensmokkel naar Nederland, Een bundeling van lezingen over mensensmokkel in relatie tot de bestrijding van de (georganiseerde) criminaliteit*, Studiereeks recherche deel 9, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag
- Degen, J.H.J.A., LCIDO (1995), *Mensensmokkel*, LCIDO, Zoetermeer
- Doomernik, J. (1998), *Asielmigratie, problemen van regulering*, In: Justitiële verkenningen, 9-98, themanummer: Asielbeleid onder druk, Gouda Quint, p. 8-18
- Doornhein, L. (1996), *Reisbemiddeling voor asielzoekers*, In: Justitiële verkenningen, 1-96, themanummer: Mensenhandel en -smokkel, Gouda Quint, p. 76-82
- Enquêtecommissie opsporingsmethoden (1996), *Inzake opsporing, Bijlage V, Opsporingsmethoden*, SDU Uitgevers, Den Haag
- Feenstra, C., T. van der Heijden (1996), *Mensensmokkel moeilijk te bestrijden*, In: Algemeen Politieblad, nr. 17, p. 8-10
- Florin, F. (1996), *Asiel en mensensmokkel*, In: Justitiële verkenningen, 1-96, themanummer: Mensenhandel en -smokkel, Gouda Quint, p. 68-75
- Godfroid, D., Y. Vinckx (1999), *Mensensmokkel*, Meulenhoff, Amsterdam
- Havinga, T., A.G.M. Böcker, *Asielmigratie naar Nederland, patronen van herkomst en bestemming*, In: Justitiële verkenningen, 9-98, themanummer: Asielbeleid onder druk, Gouda Quint, p. 19-32
- Hoogerwerf, A. (1989), *Overheidsbeleid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (1998), *Keten in kaart 1997, Trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen 1997*, Ministerie van Justitie, Den Haag
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (1997), *Analyse van de rapporten van eerste gehoor, Immigratieanalyse nr. 1, periode: januari t/m juni 1996, AC Schiphol, AC Rijsbergen en AC Zevenaar*, Stafafdeling Uitvoeringsbeleid en Documentatie, Unit INDIAC, Den Haag (vertrouwelijk)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (1997), *Analyse van de rapporten van eerste gehoor, Immigratieanalyse nr. 2, periode: januari t/m juni 1996, AC Schiphol, AC Rijsbergen en AC Zevenaar*, Stafafdeling Uitvoeringsbeleid en Documentatie, Unit INDIAC, Den Haag (vertrouwelijk)
- Interregionaal Recherche Team Noord- en Oost-Nederland (1996), *Eindrapportage Gate-onderzoek, Een opsporingsonderzoek naar mensensmokkel*
- Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt (1999), *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; Rapportage op basis van de WODC-monitor*, Onderzoek en Beleid, nr. 173, Den Haag

- Kuijjer, A. (1997), *De criminalisering van de hulp aan asielzoekers*, In: Recht en kritiek, nr. 23, p. 347-356
- Molen-Maesen, Mw. Mr. P.M.H. van der (1996), *Plan van aanpak Mensensmokkel*, Openbaar Ministerie, Rotterdam
- Mulder, L. (1996), *De grenzen tussen vlucht en misdaad, Mensensmokkel naar Nederland en de EU in het perspectief van georganiseerde criminaliteit en migratie*, Scriptie
- Swart, B. (1997), *Criminalisering van migratie*, In: Recht en Kritiek, nr. 23, p. 357-370
- Triezenberg, P. (1995), *Immigratieanalyse januari 1995 t/m december 1995 (nr. 2/95 t/m 13/95)*, Koninklijke Marechaussee/Immigratie- en Naturalisatiedienst, Utrecht (vertrouwelijk)
- Triezenberg, P. (1994), *Immigratieanalyse juni t/m augustus 1994, 15 oktober t/m december 1994*, Koninklijke Marechaussee/Immigratie- en Naturalisatiedienst, Utrecht (vertrouwelijk)
- Triezenberg, P. (1994), *Immigratieanalyse Schiphol juli t/m december 1994*, Koninklijke Marechaussee/Immigratie- en Naturalisatiedienst, Utrecht (vertrouwelijk)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 – 1999, 25 403 en 23 251, nr. 30
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 – 1996, 82 5548 t/m 82 5560, nr. 82
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1994 – 1995, 24 269, nr. 3