

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Registratienummer
705830

Datum 23 november 2015
Onderwerp Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de
verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 oktober 2015, nr. 2015001857, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 november 2015, No. W03.15.0373/II, bied ik U hierbij aan.

Het verheugt mij dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) het belang van het voorkomen en bestrijden van mensonterende mensensmokkelpraktijken onderschrijft. De Afdeling acht op enkele onderdelen een dragende motivering van het voorstel om de strafmaxima voor mensensmokkel te verhogen aangewezen. De opmerkingen van Afdeling zien op de motivering van de strafverhoging, de te verwachten effecten voor andere lidstaten en het spoedkarakter van het wetsvoorstel. Deze opmerkingen worden hieronder besproken.

1. Redengeving strafverhoging

a. De Afdeling adviseert om de memorie van toelichting aan te vullen met (vergelijkende) gegevens waaruit blijkt dat van de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel een ontmoedigende werking uitgaat.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de ontmoedigende werking die uitgaat van een hoger strafmaximum voor mensensmokkel.

Mensensmokkel wordt gepleegd door goed georganiseerde, calculerende daders die profijt trekken uit de vraag naar illegale migratie. De aantrekkelijkheid van het plegen van deze misdrijven ligt in de combinatie van hoge opbrengst, een geringe pakkans en verhoudingsgewijs lage straffen waarmee het plegen ervan wordt bedreigd. Daders komen veelal uit landen waar relatief hoge vrijheidsstraffen worden opgelegd.

Het kabinet heeft in het kader van de aanhoudende migratiecrisis recent, in aanvulling op reeds bestaande maatregelen, nieuwe maatregelen genomen om de aanpak van mensensmokkel te intensiveren en effectiever te maken. Zo komt er een gemeenschappelijk team (GMST) van het openbaar ministerie (OM), de politie

en de Koninklijke Marechaussee (KMar), dat zich zal bezighouden met grootschalige, internationale onderzoeken naar mensensmokkel. Ook wordt het al bestaande liaisonnetwerk van de politie en de KMar versterkt, zodat Nederland een betere informatiepositie krijgt over illegale informatiestromen naar de Europese Unie (EU) en Nederland. Met deze maatregelen wordt beoogd de organisatoren van grootschalige mensensmokkel op te sporen en te vervolgen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Datum
23 november 2015

Met een intensivering van de aanpak van mensensmokkel worden echter niet alle prikkels tot het plegen dit delict weggenomen. Het vooruitzicht van lage straffen werkt calculerend gedrag in de hand. Met het oog op de preventieve en repressieve werking van het strafrecht is het van belang om te voorzien in mogelijkheden om adequate straffen op te leggen. Het wetsvoorstel strekt hiertoe.

b. De Afdeling merkt op dat uit de memorie van toelichting niet blijkt dat de huidige strafmaxima in de praktijk voor de opsporing en vervolging tot problemen leiden, noch dat bij veroordelingen voor mensensmokkel de rechter bij de strafbepaling behoefte heeft aan een hoger strafmaximum. De Afdeling adviseert om hierop alsnog in te gaan.

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. De toelichting is aangevuld. De huidige migratiecrisis noodzaakt tot voortvarend optreden. De verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen in de geïntensiveerde strijd tegen illegale migratie. Naar verwachting zullen, onder andere door de oprichting van het GMST, in de nabije toekomst vroegtijdig criminele netwerken, met een hogere mate van georganiseerdheid die verwevenheid met de bovenwereld zoeken, worden gedetecteerd en ontmanteld en zullen meer plegers van mensensmokkel worden opgespoord. Een aangescherpt strafvorderingsbeleid maakt het mogelijk om daders van mensensmokkel op zodanige wijze te vervolgen en bestraffen, dat recht wordt gedaan aan de ernst van het feit. Het is juist, zoals de Afdeling stelt, dat een aanscherping van het strafvorderingsbeleid ook kan plaatsvinden zonder verhoging van de strafmaxima. In dit geval vindt die aanscherping evenwel haar grondslag in de voorgestelde verhoging van de maximumstraffen, waarmee een signaal wordt afgegeven van de wetgever van een gewijzigd inzicht omtrent de ernst van deze gedragingen en de urgentie van de problematiek.

2. Uniformering van sancties

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op strafmaxima in andere Europese landen. Ook zou de toelichting aandacht moeten besteden aan de te verwachten gevolgen van de strafverhoging in Nederland voor de mensensmokkel in andere landen.

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. De gevolgen van de strafverhoging voor andere EU-lidstaten zullen naar verwachting gering zijn. Met de verhoging van het strafmaximum voor het basisdelict naar ten hoogste zes jaren gevangenisstraf loopt Nederland in de pas met een aantal andere lidstaten, die een vergelijkbaar strafmaximum voor het basisdelict mensensmokkel kennen. Uit een annex bij een paper van de European Union Agency for fundamental

rights uit 2014¹ komt naar voren dat Duitsland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Luxemburg en Slowakije een vergelijkbaar strafmaximum van vijf tot zeven jaar gevangenisstraf hanteren. Landen als Cyprus, Polen, Portugal, Roemenië en Spanje zitten hier net boven met een strafmaximum van acht jaren gevangenisstraf. De hoogste strafmaxima gelden in Bulgarije, Griekenland en Ierland (tien jaren gevangenisstraf) en het Verenigd Koninkrijk (ten hoogste veertien jaren gevangenisstraf).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Datum
23 november 2015

Voor de middellange termijn is de inzet van Nederland gericht op het verder onderling uniformeren van de strafmaxima in EU-verband², zodat mensensmokkel binnen heel Europa met effectieve en afschrikwekkende straffen bestraft wordt en mensensmokkelaars worden weerhouden om hun praktijken te verleggen naar het land met de laagste strafbedreiging en aantrekkelijke verblijfsperspectieven.

3. Spoedeisendheid

a. Datum inwerkingtreding

De Afdeling stelt zich op het standpunt dat een toereikende motivering voor het spoedkarakter van het wetsvoorstel ontbreekt omdat de bestrijding van mensensmokkel ook op dit moment al mogelijk is en adviseert de toelichting aan te vullen en de beoogde inwerkingtredingsdatum zo nodig aan te passen. Voorts vraagt de Afdeling of relevante betrokkenen als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad van de Rechtspraak geconsulteerd zijn.

b. Spoedprocedure Wet raadgevend referendum (Wrr)

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom de spoedprocedure van artikel 12 Wrr noodzakelijk is en bij gebreke van een dergelijke motivering deze mogelijkheid te schrappen.

Aan de adviezen van de Afdeling is deels gevolg gegeven. De motivering van het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel is aangevuld. Het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel is ingegeven door de urgentie van de situatie en de daarmee samenhangende noodzaak van een geïntensiverde aanpak van mensensmokkel. De verhoging van de strafmaxima, waarvan een sterke signaalfunctie uitgaat, maakt hier deel van uit. Hiermee is tevens de noodzaak van de toepassing van de spoedprocedure uit de Wrr onderbouwd. In verband met het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel heeft geen formele consultatie van adviesorganen kunnen plaatsvinden.

¹ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex_en_0.pdf

² Kamerstukken I 2014/15. 22 112, HC

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een verbetering door te voeren in de inwerkingtredingsbepaling, waarmee wordt bereikt dat de toepassing van artikel 12 Wrr ook geldt indien het wetsvoorstel later dan de geplande inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2016 tot wet verheven wordt.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Datum
23 november 2015