

Bij Kabinetsmissive van 21 oktober 2015, no.2015001857, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de strafmaxima voor mensensmokkel te verhogen. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van het voorkomen en bestrijden van mensonterende mensensmokkelpraktijken. De Afdeling geeft in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, maar acht op enkele onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. In dat verband maakt de Afdeling opmerkingen over de motivering van de strafverhoging, de te verwachten effecten ten aanzien van andere lidstaten en ten aanzien van het spoedkarakter dat aan het wetsvoorstel is gegeven.

1. Redengeving strafverhoging

De huidige instroom van migranten in de Europese Unie gaat gepaard met mensonterende mensensmokkelpraktijken. Aan de binnenkomst en doorreis van migranten in de Europese Unie wordt veel geld verdiend. Het profijt trekken uit illegale migratie door criminelen dient met kracht bestreden te worden, aldus de toelichting.¹ Het wetsvoorstel strekt ertoe de strafmaxima voor mensensmokkel te verhogen.²

a. In de toelichting wordt onder meer gesteld dat van een hogere strafbedreiging voor het delict mensensmokkel een ontmoedigende werking uitgaat.³ Dit wordt echter niet gemotiveerd door middel van bijvoorbeeld een vergelijkend onderzoek naar de mate waarin mensensmokkel plaatsvindt naar landen waar de strafbedreiging veel hoger of juist veel lager is.

De Afdeling adviseert dan ook de toelichting aan te vullen met gegevens waaruit volgt dat van de verhoging van de strafmaxima zoals voorgesteld inderdaad een ontmoedigende werking uit gaat.

b. Daarnaast wordt in de toelichting onder meer aangevoerd dat de stafverhoging een steun in de rug vormt voor politie, Koninklijke Marechaussee en openbaar ministerie die de daders van mensensmokkel opsporen en vervolgen.⁴

De Afdeling merkt op dat dit op zichzelf geen argument is om tot verhoging van de strafmaxima over te gaan. Het aangescherpte strafvorderingsbeleid waar in de toelichting aan gerefereerd wordt, kan immers gewoon doorgang vinden, omdat mensensmokkel ook nu al strafbaar is. Uit de toelichting blijkt niet dat de huidige strafmaxima in de praktijk voor de opsporing en vervolging tot problemen leidt, noch

¹ Toelichting, paragraaf 1, eerste tekstblok.

² Artikel 197a Sr.

³ Toelichting, paragraaf 1, derde tekstblok.

⁴ Toelichting, paragraaf 1, derde tekstblok.

dat bij veroordelingen terzake van mensensmokkel de rechter bij de strafbepaling behoefte heeft aan een hoger strafmaximum.

De Afdeling adviseert op het vorenstaande in de toelichting in te gaan.

2. Uniformering van sancties

Met de verhoging van het strafmaximum sluit Nederland aan bij een groep van EU-lidstaten die mensenhandel fors bestraft, aldus de toelichting.⁵ De toelichting geeft verder geen beeld van de strafmaxima van andere lidstaten.

Uit het standpunt van de regering blijkt dat zij graag de mogelijkheden van verdere uniformering van sancties op mensensmokkel in Europees verband zou willen bezien, waaronder de verdere onderlinge uniformering van strafhoogtes.⁶ Het valt dan ook op dat thans een verhoging van de strafmaxima in Nederland wordt voorgesteld, zonder dat in de toelichting aandacht wordt geschonken aan de strafhoogtes van andere lidstaten.

Voor de beoordeling van het effect van de strafverhoging is het van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de strafmaxima van de andere Europese landen zijn. Ook zou de toelichting aandacht moeten besteden aan de te verwachten gevolgen van de strafverhoging in Nederland voor de mensensmokkel in die andere landen.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

3. Spoedeisendheid

a. *Datum inwerkingtreding*

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien voor 1 januari 2016. Die inwerkingtreding zet een grote tijdsdruk op de totstandkoming van het wetsvoorstel en op de parlementaire besluitvorming daarover. Uit de toelichting volgt dat de nationale politie, de KMAR en het OM positief hebben gereageerd op het voorstel. Het is echter niet duidelijk of andere relevante betrokkenen zoals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak geconsulteerd zijn.

De toelichting stelt dat het wetsvoorstel een spoedkarakter heeft omdat de bestrijding van de mensonterende praktijken van mensensmokkelaars geen uitstel kan lijden. Dit vormt echter onvoldoende motivering voor een dergelijke spoed, nu mensensmokkel ook op dit moment al strafbaar is. De noodzakelijke voortvarende bestrijding van mensensmokkel is dan ook niet afhankelijk van dit wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en de beoogde inwerkingtredingsdatum zo nodig aan te passen.

b. *Spoedprocedure Wet raadgevend referendum (Wrr)*

In artikel II wordt de mogelijkheid gecreëerd om in het inwerkingtredingsbesluit de spoedprocedure uit artikel 12 van de Wrr toe te passen. Uitgangspunt van de Wrr is dat een wet niet in werking treedt voordat een referendum is gehouden of de

⁵ Toelichting, Verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel.

⁶ Kamerstukken I 2014/15, 22 112, HC, blz. 4.

gelegenheid is geweest om een inleidend verzoek daartoe in te dienen. Daarvan kan slechts worden afgeweken als een wet dermate spoedeisend is dat zij onmiddellijk in werking moet treden. Als de wetgever daarvoor te lichtvaardig zou kiezen, zou dat het karakter van de Wrr als algemene wet aantasten.⁷

De toelichting houdt in dat het wetsvoorstel een spoedkarakter heeft omdat de bestrijding van de mensonterende praktijken van mensensmokkelaars geen uitstel kan lijden. Dit is echter geen afdoende motivering voor het gebruik van de spoedprocedure van de Wrr nu de bestrijding van mensensmokkel op basis van de huidige wet al mogelijk is. Die aanpak van mensensmokkel lijdt op zichzelf derhalve geen uitstel wanneer de spoedprocedure niet wordt gevolgd.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, blz. 9-10, 19-21.