

Mensensmokkel: wat is het en hoe heeft Nederland er mee te maken gehad in de periode 2001 t/m 2005?



Door: Robin Mulder

Inhoudsopgave

Mensensmokkel: wat is het en hoe heeft Nederland er mee te maken gehad in de periode 2001 t/m 2005?

1. Aanleiding en inleiding

In het kader van de master ‘Vraagstukken van beleid en organisatie’ heb ik stage gelopen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Als stagiair heb ik mij daar beziggehouden met het helpen bij het opstellen van het rapport ‘Smokkeltrends 2005’. In dit rapport wordt aandacht besteed aan het fenomeen mensensmokkel. Het primaire doel was het in kaart brengen van smokkelgegevens van asielzoekers die in 2005 zich voor de asielprocedure in Nederland aangemeld hebben. Dit is gebeurd op basis van een registratie van eerste gehoren van asielzoekers, waarin zij ondervraagd worden over wie zij zijn en hoe zij hier gekomen zijn. De top 10 van meest voorkomende nationaliteiten die asiel hebben aangevraagd in 2005 zijn in het rapport nader bekeken op achtergrondvariabelen zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en burgerlijke staat. Daarnaast zijn er gegevens over mensensmokkel verzameld, zoals: hoeveel asielzoekers zijn volgens de definitie in het Wetboek van Strafrecht gesmokkeld, wat voor soort hulp hebben zij gehad, welke documenten gebruikten zij en hadden zij een relatie met de smokkelaar? Eveneens is er gekeken naar via welke landen asielzoekers het meest gereisd hebben, om zo iets te kunnen zeggen over de reisroutes die zij gebruiken.

Deze stage heeft mijn interesse in het fenomeen mensensmokkel doen toenemen. Het is een eigenaardig fenomeen, met vele interessante aspecten. Op beleidsmatig niveau is het interessant om te zien hoe het beleid onbedoelde effecten heeft en hoe dat de mensensmokkelmarkt heeft doen groeien. Eveneens een interessant punt is de spanning die bestaat tussen het bestrijden van mensensmokkel en het opnemen van mensen die recht hebben op bescherming. Daarnaast zijn er in de praktijk van mensensmokkel tal van intrigerende ambiguïteiten, zoals de afhankelijkheid van de gesmokkelde en het belang van vertrouwen tussen hem en de smokkelaar, die variërend van altruïstisch tot puur winstgedreven migranten illegaal de grens over helpt.

Het onderwerp heeft eveneens veel aandacht gekregen in de media en politiek. In Dover voltrok zich op 18 juni 2000 een drama waarbij 58 gestikte Chinezen in een Nederlandse vrachtcontainer werden gevonden; mensensmokkelaars hadden hen geprobeerd illegaal te vervoeren. Deze gebeurtenis heeft een grote indruk gemaakt en voor veel commotie gezorgd in Nederland. Dit heeft geleid tot het toekennen van een hogere prioriteit aan mensensmokkel en de bestrijding daarvan in de politiek. Dit maakt het onderwerp maatschappelijk gezien een actueel en relevant vraagstuk. Daarom wil ik mij in deze masterthesis toeleggen op wat het fenomeen precies inhoudt, wat er al over bekend is, waarom betrokkenen zich met smokkel bezighouden en hoe mensensmokkel in zijn werk gaat. Naast dit algemene theoretische deel ga ik ook nog verder in op de Nederlandse situatie met betrekking tot mensensmokkel van specifiek asielzoekers in de periode 2001 tot en met 2005. Gekeken zal worden naar de veranderingen die het beleid op het gebied van mensensmokkel heeft doorgemaakt evenals veranderingen op het gebied van asielbeleid; een terrein wat hier sterk mee verbonden is.

Noot: In deze versie van mijn masterthesis is alle empirie verwijderd, i.v.m. de vertrouwelijkheid van deze gegevens. De hypothesen die ik getoetst heb aan de hand van trendanalyses zijn daarom hierin niet terug te vinden, om die reden zijn conclusies en aanbevelingen eveneens verwijderd.

2. Probleemstelling

De doelstelling die bij deze mastherthesis hoort luidt:

Het beschrijven en verklaren van het fenomeen mensensmokkel, met name gelet op de smokkel van

asielzoekers naar Nederland in de periode 2001-2005.

Aan deze doelstelling zal beantwoord worden door een antwoord te formuleren op een achttal punten, welke onder te verdelen zijn in drie categorieën. Ten eerste is er een theoretisch deel. Hier wordt in de literatuur gezocht naar een antwoord op de volgende vragen:

- *Wat is mensensmokkel en hoe groot is het fenomeen?*
- *Welke theorieën zijn er ter verklaring van het verschijnsel mensensmokkel?*
- *Wat zijn de motieven van gesmokkelde asielzoekers om hun land te verlaten en om naar Nederland te komen? Wat zijn voor smokkelaars overwegingen om mensen illegaal te helpen migreren?*
- *Hoe is de smokkel georganiseerd?*

Daarna volgt er een beleidsmatig deel, hierin staat de volgende vraag centraal:

- *Welke veranderingen heeft het beleid doorgemaakt, zowel op het gebied van mensensmokkel, als op het gebied van asiel in de periode 2001-2005?*

Om deze vragen te beantwoorden zal ik verschillende methoden gebruiken, die in het hoofdstuk hierna worden uitgelegd. Na de bespreking van de methodologische aspecten zal ik verder gaan met het beantwoorden van deze vragen.

3. Methodologie

Mensensmokkel is een vrij recent fenomeen, zoals later verder uitgelegd zal worden. Door de snelle en recente opkomst is het wetenschappelijke perspectief hierop nog volop in ontwikkeling. Er is nog geen uitgebreide kennisbasis van waaruit het fenomeen benaderd kan worden. Daarom wordt er op basis van de beschikbare literatuur en beleidsdocumenten een zo volledig mogelijk overzicht gegeven van de beschikbare kennis met betrekking tot mensensmokkel.

3.1 Literatuur

Om tot een antwoord te komen op de probleemstelling bedien ik mij van verschillende wetenschappelijke methodieken. Ten eerste zal gekeken worden naar de wetenschappelijke literatuur die een beter inzicht kan geven in het fenomeen mensensmokkel. Diverse publicaties uit binnen- en buitenland zullen onder de loep genomen worden, om zo een adequaat antwoord te kunnen formuleren op de eerste vier vragen. Daarnaast wordt er ook gebruik gemaakt van interviews met experts op het gebied van mensensmokkel. Deze interviews zijn niet door mij zelf afgenomen, hiervoor is geput uit diverse bronnen op internet.

Voor het beleidsmatige deel zijn deze gegevens ook interessant. Mensensmokkel staat erg in de politieke belangstelling en er worden tal van maatregelen genomen om het te bestrijden. Veel wetenschappers betrekken het overheidsingrijpen in hun analyses, soms wordt het beleid zelfs tot onderwerp van de

beschouwing gemaakt. Dit zorgt ervoor dat deze literatuur erg relevant is voor het beantwoorden van de gestelde vragen met betrekking tot het beleid. Zowel beschrijvingen van beleid, als kritische noties die wetenschappers plaatsen bij de veronderstelde werking van beleid zijn nuttig om grip te kunnen krijgen op de complexiteit en veelzijdigheid van mensensmokkel. Naast bijdragen uit de wetenschap worden ook overheidsinformatie en beleidsdocumenten in de analyse betrokken om de beleidsmatige kant in beeld te brengen. Vanuit de overheid wordt het beleid ontwikkeld en actief uitgedragen. Deze bronnen geven een duidelijk overzicht van wat dit beleid nu precies behelst en tegen welke achtergrond het is geconstrueerd. Naast de nationale overheid op landelijk niveau spelen ook de overheden in Europees verband een rol in het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid. Europees beleid drukt haar stempel op het beleid in Nederland en daarom zullen ook de Europese bijdrages worden meegenomen. Eveneens zullen de visies en informatie van betrokken non-gouvernementele organisaties in beschouwing genomen worden. Organisaties als VluchtelingenWerk Nederland, Amnesty International en Human Rights Watch presenteren informatie over het beleid en hun visie daarop.

4. Wat is mensensmokkel en hoe groot is het fenomeen?

4.1 Wat is mensensmokkel?

Voordat ik verder in kan gaan op het fenomeen mensensmokkel, is het allereerst noodzakelijk om een definitie te hebben. Want, wat is het eigenlijk? Er zijn verschillende definities van het verschijnsel, waardoor het antwoord op deze vraag niet eenduidig te geven is. De VN geeft in haar Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, opgesteld op 15 november 2000, een definitie van mensensmokkel als:

“the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident.”

Een belangrijk element in deze definitie is het financiële of anderszins materiële profijt wat de reisagent (de smokkelaar) drijft. Dit winstbejag is iets wat vaker terugkomt in definities van mensensmokkel. Zo is sinds de strafbaarstelling van mensensmokkel in Nederland in 1993 de definitie in het Wetboek van Strafrecht als volgt geweest (artikel 197a lid 1 Sr. 1993):

“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 ...”

Dit is echter sinds januari 2005 aangepast, het winstbejag is uit het eerste lid geschrapt. De definitie luidt nu (artikel 197a lid 1 Sr. 2005):

“Hij die een ander behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of doorreis door Nederland, een andere lidstaat van de Europese Unie, IJsland, Noorwegen of een staat die is toetreden tot het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat die toegang of doorreis wederrechtelijk is...”

In het toegevoegde tweede lid van wetsartikel 197a wordt winstbejag nog wel relevant geacht voor hulp met het verblijf in Nederland (artikel 197a lid 2 Sr. 2005):

“Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van verblijf in Nederland, een andere lidstaat van de Europese Unie, IJsland, Noorwegen of een staat die is toegetreden tot het in het eerste lid genoemde protocol, of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat dat verblijf wederrechtelijk is...”

Er is voor het strafrecht sprake van mensensmokkel indien aan één van beide leden voldaan wordt. Het winstbejag is dus alleen nog maar relevant in het geval van het verschaffen van verblijf in Nederland. Als iemand een ander illegaal de grens over helpt zonder hier geld voor te vragen, dan is diegene toch in overtreding op basis van artikel 197a lid 1.

Deze definities worden aangedragen vanuit nationale overheden en internationale politieke verbanden. In deze omschrijvingen ligt de nadruk op de smokkelaar. In de definities waarin winstbejag terugkomt wordt het hele verschijnsel van mensensmokkel gezien als een activiteit die bestaat bij de gratie van het winst willen maken van de smokkelaar. Vanuit het perspectief van de migrant bezien krijgen we een ander beeld. Deze heeft een migratiewens en kan via verschillende wegen de grens illegaal passeren. Zo kan een migrant op een reguliere manier de grens oversteken, door bepaalde informatie achter te houden of door vervalste documenten te gebruiken. Morrison (1998) noemt dit misleidende strategieën. Daarnaast kan een migrant ook gebruik maken van clandestiene strategieën, waarbij migranten op geheel illegale wijze, dus zonder documenten, de grens overgaan. De migrant is in het proces van de smokkel een belangrijke actor. De keuzes die zij al dan niet maken zijn dan ook van belang om mee te nemen om grip te kunnen krijgen op dit complexe verschijnsel.

Vanuit een sociologisch perspectief kan volgens Van Liempt (2004) mensensmokkel worden beschouwd als een handeling die op een continuüm te plaatsen is dat loopt van altruïsme tot georganiseerde misdaad. Winstbejag is hierbij dus geen noodzakelijke voorwaarde. Doomernik (2001) definieert deze visie op mensensmokkel als:

“alle vormen van hulp van derden bij het overschrijden van internationale grenzen waarbij tegen de letter en de geest van het migratiebeleid (van landen van herkomst, transitie en bestemming) wordt gehandeld.”

Het migratiebeleid bestaat uit vele regels om de instroom en uitstroom van mensen zoveel mogelijk naar wens te reguleren. Mensen kunnen tegen de letter van het migratiebeleid handelen, als zij bijvoorbeeld niet de juiste papieren hebben om een land binnen te mogen reizen. In het geval dat een migrant geen visum heeft voor een bestemmingsland en geen paspoort, zou hij hier niet naar toe mogen reizen. Doet hij dit toch, al dan niet met valse papieren, dan gaat hij tegen de letter van het migratiebeleid in. Daarnaast is het ook mogelijk dat migranten tegen de geest van het migratiebeleid handelen. Zo worden er visa uitgegeven met een bepaald doel, zoals studie of toerisme. Als een economische migrant hierheen komt op basis van een toeristenvisum met de intentie om hier (illegaal) te verblijven, dan wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het migratiebeleid voor andere doeleinden dan met dit beleid wordt nagestreefd. In dit soort gevallen is er sprake van tegen de geest van het migratiebeleid handelen, hetgeen hier ook als mensensmokkel wordt gezien als de migrant hierbij hulp van derden heeft ontvangen. Deze definitie zal als uitgangspunt dienen voor de rest van deze masterthesis, hoewel elementen van winstbejag wel in de latere analyses zullen worden betrokken.

Nog een laatste opmerking over de definitie van het begrip mensensmokkel. Dit begrip dient niet verward te worden met mensenhandel, wat in de praktijk wel eens gebeurt. Mensenhandel is het vervoeren van mensen (meestal vrouwen en kinderen maar ook volwassen mannen) tegen hun wil met als doel uitbuiting, voornamelijk op het gebied van seks en arbeid. Voorbeelden zijn ontvoering voor seksuele en militaire dienst (waaronder jongens), ontvoering voor het witwassen van geld, de uitwisseling van vrouwen bij geschillen,

gedwongen prostitutie en seksuele uitbuiting van kinderen. Mensenhandel is iets anders dan mensensmokkel omdat het de uitbuiting van mensen voor gedwongen arbeid en prostitutie impliceert. Het is duidelijk dat mensensmokkel en mensenhandel raakvlakken met elkaar vertonen. Zo kan mensensmokkel overgaan in mensenhandel, bijvoorbeeld als de gesmokkelde gedwongen wordt om het verschuldigde bedrag voor de reis te betalen door te werken in de prostitutie. Toch is het voor mensenhandel niet noodzakelijk dat slachtoffers ook gesmokkeld worden. Mensenhandel kan zich namelijk ook binnen landsgrenzen afspelen; er wordt niet per definitie in strijd met het migratiebeleid gehandeld. Mensensmokkel en mensenhandel zijn dan ook niet onderling uitwisselbaar.

4.2 Omvang mensensmokkel

Kwantificering van het begrip mensensmokkel is een lastige taak. Ten eerste omdat het voor kwantificering noodzakelijk is dat er eenduidige definities gehanteerd worden, wat zoals uit de bespreking hierboven blijkt helaas nog niet het geval is. Als er gegevens uit verschillende bronnen en landen bij elkaar opgeteld worden levert dit problemen op. Het gebruik van bronnen uit meerdere landen kan daarbij ook tot dubbeltellingen leiden; dit is het direct gevolg van het grensoverschrijdende karakter van mensensmokkel. Daarnaast is er het probleem dat het verschijnsel crimineel van aard is en er daarom een hoog *dark number* zal zijn; personen in kwestie zullen niet altijd bereid zijn om hun betrokkenheid kenbaar te maken. De volgende factoren werken beperkend bij het doen van aangifte van mensensmokkel bij de politie:

“• Bij het delict mensensmokkel vormt het illegale verblijf van de gesmokkelde een drempel

voor het doen van aangifte. De aangever loopt een risico op uitzetting.

• De gesmokkelde fungeert vaak als opdrachtgever en zal daarom lang niet in alle gevallen aangifte doen: hij ziet zichzelf niet altijd als slachtoffer.

• Als de gesmokkelde zich wel als slachtoffer ziet en in het illegaal verblijf geen drempel voor aangifte ziet, kan het vertrouwen in de Nederlandse politie en justitie gering zijn. Dit kan bijvoorbeeld komen door eerdere negatieve ervaringen in het eigen land of door een gebrek van vertrouwen in de kans dat de Nederlandse autoriteiten er in zullen slagen een einde te maken aan de mensensmokkel. Angst voor represailles van de mensensmokkelaar kan ook een rol spelen.

• Pas indien de gesmokkelde op een of andere wijze in aanraking komt met de autoriteiten wordt zijn aanwezigheid zichtbaar. Wie komt met het doel legaal verblijf te vragen zal zich daartoe wenden tot de autoriteiten en direct zichtbaar zijn. Als iemand illegaal inreist, werkt of verblijft zal contact met de overheid worden gemeden.” (DNRI, 2005).

Bij de verklaringen van asielzoekers, zoals deze bij de IND worden afgenomen, ten behoeve van het verkrijgen van asiel komt het ook voor dat asielzoekers een andere identiteit aannemen en /of ander

reisverhaal vertellen. Echter, het verzwijgen van mensensmokkel zal voor de procedure op zich eerder ongunstig dan gunstig uitpakken voor de asielzoeker. De hulp van mensensmokkelaars impliceert een illegale reis. Dit kan voor asielzoekers die uit een land komen waarin er een overheidsgezag is welhaast als noodzakelijk voorwaarde aangemerkt worden voor het kunnen krijgen van een asielstatus. Immers, iemand die legaal het land van herkomst kan uitreizen zal doorgaans niet hoeven te vrezen voor vervolging van een regering, anders zou de desbetreffende overheid deze persoon wel in het eigen land willen houden.

Bij het kwantificeren van mensensmokkel gaat het in het meest gunstige geval om schattingen op basis van enkele indicatoren (Salt, 2000). Het aantal illegale vreemdelingen dat jaarlijks Nederland binnen komt wordt tussen de 112.000 en 163.000 geschat (Engbersen et al, 2002) Als het onderscheid wordt gemaakt tussen asielzoekers en niet-asielzoekers is er sprake van een duidelijke tweedeling. Engbersen et al stellen dat acht van de tien asielzoekers voor zijn komst naar Nederland gebruik heeft gemaakt van de diensten van reisagenten, terwijl dit voor de overige illegale vreemdelingen slechts in hooguit één van de tien gevallen gebeurt. Daarnaast schatten zij dat ruim eenderde van de illegale vreemdelingen asiel heeft aangevraagd. Het aantal gesmokkelde illegalen naar Nederland zou daarmee ongeveer tussen de 38.000 en 55.000 op jaarbasis uitkomen.

5. Theorieën ter verklaring van mensensmokkel

Ondanks de ruime aandacht die het fenomeen mensensmokkel de laatste jaren heeft gekregen vanuit de media en de politiek, is er nog geen groot aanbod van theoretische perspectieven ter verklaring van het verschijnsel. Dit komt deels door de snelle en relatief recente opkomst van het fenomeen, waardoor er simpelweg nog geen sprake kan zijn van een gedegen theoretisch fundament. Daarnaast zijn de betrokkenen bij mensensmokkel doorgaans niet gebaat bij openheid van zaken, waardoor het nog moeilijker wordt om grip te krijgen op het fenomeen. Ondanks deze beperkingen zijn er al wel verklaringen aangedragen voor de opkomst en de plaats van mensensmokkel in het internationale migratieproces.

5.1 Migratiegeschiedenis West-Europa

5.1.1 Migratie uit (ex-)koloniën, arbeidsmigratie en gezinsmigratie

De snelle groei van mensensmokkel is vanaf ongeveer begin jaren '90 in gang gezet. Om deze stijging te kunnen begrijpen is het nodig om deze ontwikkeling te plaatsen in de context van migratie naar West-Europa. Grofweg de eerste immigratiegolf speelde zich af na de Tweede Wereldoorlog, waarbij (ex-)koloniën de bron waren van migranten. Onder sterk aantrekkende economieën en een gebrek aan arbeidskrachten ontstond er een tweede immigratiegolf van arbeidsmigranten die naast de koloniën nog extra geworven werden uit het Mediterrane gebied. Deze eerste nieuwe migranten zetten een beweging in gang, in hun spoor volgden veelal vaak vrienden of familie om ook werk te zoeken. In het midden van de jaren zeventig kreeg de economie echter te maken met een flinke terugval, waardoor arbeidsmigratie door de West-Europese overheden als niet langer wenselijk werd gezien. Vanaf deze tijd wordt in Nederland arbeidsmigratie alleen toegestaan als werkgevers de door hen gewenste vaardigheden niet (voldoende) in eigen land kunnen vinden.

De al gevestigde migranten haalden in de daaropvolgende periode hun gezinnen naar het land waarin zij al langer werkzaam waren. Dit proces van gezinshereniging kwam in het midden van de jaren tachtig tot een

eind. Hierna kwam de volgende migratiebeweging op gang, die van gezinsvorming. Huwelijkspartners worden uit het land van herkomst naar West-Europa gebracht om hier een bestaan op te bouwen. Deze laatste vormen van migratie zijn door de overheden ongevraagd en deze proberen het verschijnsel aan banden te leggen, bijvoorbeeld zoals in Nederland door diverse eisen te stellen aan de hoogte van het inkomen en huisvesting (Hooghiemstra, 2003).

5.1.2 Asielmigratie en de opkomst van mensensmokkel

Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig is de instroom van het aantal asielzoekers in rap tempo gestegen. Deze ontwikkeling komt deels voort uit conflicten zoals in het voormalige Joegoslavië, waardoor een vluchtelingenstroom naar West-Europa ontstond. Daarnaast zijn er ook genoeg potentiële migranten met andere motieven dan vluchtmotieven die naar West-Europa willen komen. Een groot deel hiervan heeft geen partner of ouders hier en beschikken niet over vaardigheden die voor werkgevers interessant zijn. Voor hen is er geen ander (legaal) alternatief dan de asielprocedure ingaan om toch kans te kunnen maken op een plek in een West-Europese samenleving. De asielprocedure werd een aantrekkelijk alternatief. Sommige migranten zijn het zelfs als een migratiemechanisme op zich gaan beschouwen, omdat asielzoekers tijdens hun procedure in het land mochten verblijven. Daarbij konden zij vaak ook rekenen op werk. In andere gevallen werden zij in de gelegenheid gesteld om gebruik te maken van sociale zekerheidsstelsels of kregen zij anderszins ondersteuning. De bestaande procedures in de West-Europese landen waren berekend om kleine hoeveelheden asielaanvragen te behandelen. De enorme stijging, die haar piek kende in 1992, leidde tot een zware druk op het systeem. Hierdoor duurde het langer voordat asielaanvragen werden afgehandeld en er ontstond een achterstand. Omdat het zo lang kon duren was het zo dat asielzoekers die afgewezen werden voor hun verzoek vaak alsnog konden blijven, omdat de procedure te lang had geduurd. Hierdoor was het niet langer mogelijk om deze migranten uit te zetten. Dit maakte de asielprocedure nog aantrekkelijker en dit heeft mogelijk zelfs tot een nog grotere aanzuigende werking geleid (IGC, 1997).

West-Europese overheden waren niet blij met deze gang van zaken. Als reactie hierop hebben zij de asielprocedure gestroomlijnd en versneld. Er werden meer werknemers aangenomen en procedures geautomatiseerd. Zo zijn de opgebouwde achterstanden weggewerkt. Daarnaast zijn in de West-Europese landen ook de rechten van asielzoekers beperkt als het aankomt op recht op huisvesting en sociale zekerheid. Met deze maatregelen beoogden de overheden het aantal asielclaims lager te krijgen en te houden voor in de toekomst. Het aantal asielclaims nam inderdaad af. In hoeverre dit veroorzaakt wordt door de genomen maatregelen kan niet precies worden vastgesteld, aangezien hier geen onafhankelijke data van bekend is.

5.1.3 Fort Europa?

Naast de beperkingen in de mogelijkheden voor asielzoekers om hier te mogen blijven, zetten Europese landen zich ook in om mensen die asiel willen aanvragen niet de grens te laten passeren. Dit komt met name in Noordwest-Europa voor. Dit is ook wel te verklaren vanuit twee kenmerken die deze landen bezitten: een uitgebreide verzorgingsstaat en de hoge waarde die zij hechten aan internationale mensenrechten. De verzorgingsstaat is kwetsbaar voor mensen die toegang krijgen als zij langere tijd geen premie hebben betaald. Dit is zeker het geval als zij nog niet direct economisch zelfstandig zijn en een beroep moeten doen op stelsels van sociale zekerheid. Daarnaast maakt de hoge waarde die gehecht wordt aan internationale mensenrechten het moeilijk om asielzoekers die geen recht hebben op bescherming het land uit te zetten, waardoor zij alsnog aanspraak kunnen maken op de verzorgingsstaat. Het buiten de grenzen houden van migranten is voor deze (Noord)west-Europese landen de beste optie, aangezien de mensenrechten al gelden zodra iemand zich binnen de landsgrenzen bevindt. Hiertoe hebben deze landen beperkingen ingesteld om migranten buiten de grenzen

te houden.

Zo zijn er visumverplichtingen. Als een asielzoeker vanuit zijn eigen land naar een West-Europees land wil reizen, dan heeft diegene in sommige gevallen een visum nodig om het West-Europese land in te mogen komen. Er is niet zoiets als een vluchtelingervisum, zoals er wel visa zijn voor studie, vakantie of zaken. Het komt in wel voor dat er diplomatieke bescherming wordt gegeven door ambassades in het land van herkomst, maar dit is een zeldzaamheid. De visumverplichtingen gelden voor zo'n 135 landen. Dit betreft alle niet-Europese landen waar grote aantallen asielzoekers vandaan komen, om deze reden zijn de verplichtingen ook ingesteld (Morrison, 2000).

De visumverplichtingen worden ondersteund door maatregelen die tot doel hebben dat migranten niet binnen de Europese grenzen geraken. Zo worden vervoerders (van vliegtuigen en schepen) boetes opgelegd indien zij verkeerd of ongedocumenteerde passagiers meenemen. Tevens wordt een claim gelegd op de vervoermaatschappij om de aangetroffen persoon terug te vervoeren naar de opstapplaats (land van herkomst, buurland of land in de regio). Vervoermaatschappijen controleren daarom grondig op gedocumenteerdheid van haar reizigers, om zo boetes te kunnen voorkomen. Zij worden hierin ondersteund door Airline Liaison Officers (ALO's), of zoals zij in Nederland heten: Immigration Liaison Officers (ILO's). Deze ILO's en ALO's houden zich ook bezig met het controleren van passagiers en hun documenten om zo illegale migratie tegen te gaan.

Het is voor het overgrote deel van de migranten onmogelijk om op legale wijze Europa te betreden. Morrison vraagt zich in dit verband af of het West-Europese asielbeleid hiermee niet ondergraven wordt, aangezien het vluchtelingen die recht hebben op bescherming in toenemende mate bemoeilijkt wordt om in een land te komen waar zij asiel kunnen aanvragen. Dit is een paradox waar West-Europa vandaag de dag mee te maken heeft; er wordt wel erkend dat bepaalde mensen niet veilig zijn in hun eigen land en daarom het recht hebben om hier een bestaan op te bouwen, in het grootste deel van de gevallen hebben zij echter geen mogelijkheden om hier legaal te komen. Mochten zij aan de grens tegengehouden worden, dan worden zij geweigerd.

Of een migrant nu naar West-Europa wil komen om asiel aan te vragen of niet, de hierboven geschetste ontwikkelingen laten zien dat het binnen de West-Europese grenzen geraken steeds lastiger wordt. De opkomst van mensensmokkel is te zien als een reactie op deze ontwikkelingen. De beperking van legale migratie en toenemende controle op migratie heeft ervoor gezorgd dat er een handel is ontstaan in het organiseren van illegale reizen naar West-Europa. Ondanks dat er geen harde cijfers zijn over de grootte en omvang van mensensmokkel, wordt het fenomeen meestal afgebeeld als een groeiende industrie waarin miljoenen, zometertijd miljarden omgaan (Salt & Stein, 1997; Morrison, 1998; Chin, 1999; Kyle & Koslowski, 2001).

5.2 Migratiestromen te managen?

De reactie vanuit de West-Europese overheden op migratiestromen is het voeren van restrictief beleid. Arbeidsmigratie is aan banden gelegd, gezinsvorming en -hereniging worden beperkt. En op het moment dat de asielpprocedure te populair werd zijn op dit gebied een reeks van veranderingen doorgevoerd om mensen hier niet langer te laten blijven. Daarnaast is de grensbewaking op meerdere fronten uitgebreid om zo migranten niet binnen de landsgrenzen te laten komen. Dit overheidsdenken laat zien dat overheden van mening zijn dat door het voeren van (restrictief) beleid, de migratiestromen te managen zijn. Deze veronderstelling is echter niet zonder kritiek. Zo wijzen Doornik & Van Liempt (2004) op het autonome karakter van migratiestromen. Het administratieve ingrijpen van de overheid zorgt volgens hen niet tot de beperking van migratie die de overheid daarmee voorstaat. De beperkingen die door middel van het beleid

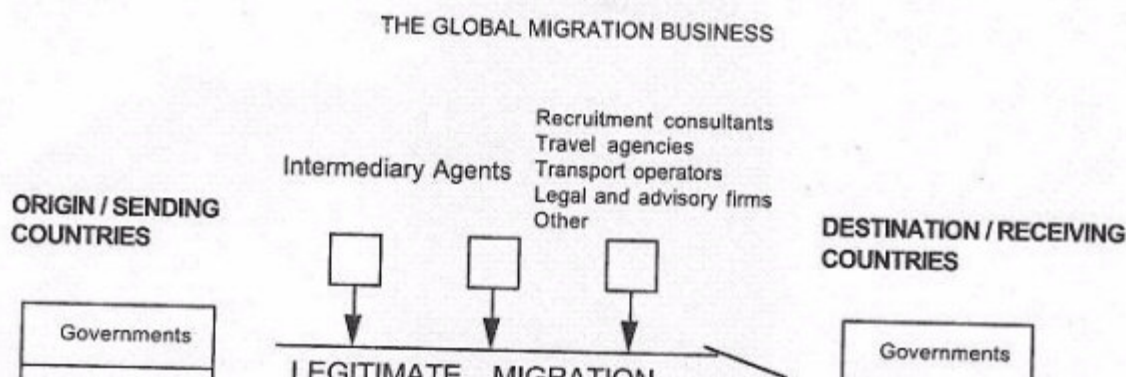
opgelegd worden werken juist onbedoelde migratie in de hand en hebben negatieve gevolgen. Zo stelt Doornik in het betreffende interview:

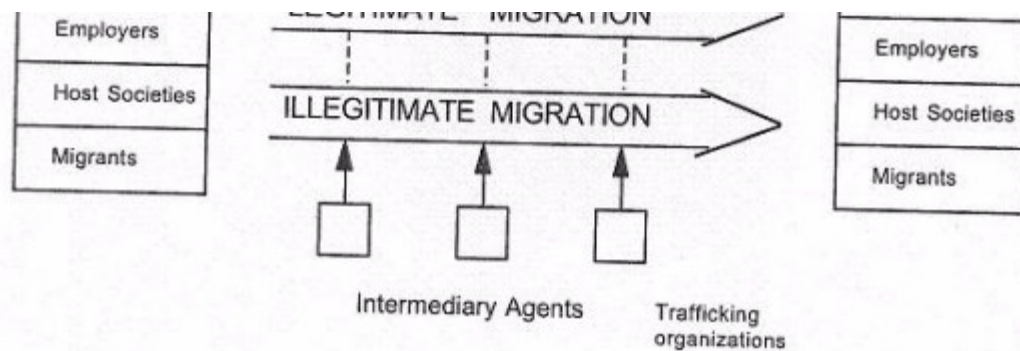
“Ik durf de stelling aan, dat een groot deel van de huwelijksmigratie veroorzaakt wordt door het restrictieve migratiebeleid. Het is de enige manier waarop je hier legaal iemand naar Nederland kunt laten komen en een vestigingsvergunning kunt garanderen. Het is opvallend dat in een cultuur waar normaliter de vrouw bij de man intrekt na een huwelijk, het bij allochtone vrouwen in Nederland precies andersom is. Mensen gaan hun gedrag aanpassen aan de interventie van de overheid. Ook in termen van de integratie is overheidsingrijpen vaak contraproductief. Bijvoorbeeld de eis dat bij gezinshereniging de hier gehuisveste partner 120% van het minimumloon moet verdienen. Zo'n maatregel is gericht tegen de overkomst van bruiden uit het land van herkomst. Wat je nu ziet is dat de jonge allochtoon zijn opleiding uitstelt, en eerst probeert die 120% van het minimumloon ergens te verdienen. Dat kan in het informele circuit gemakkelijk geregeld worden: een oom zet hem op de loonlijst voor dat bedrag, en onder de tafel krijgt hij het geld weer terug. Of erger: een malafide, 'professionele' aanbieder zorgt voor zo'n constructie, en creëert daarmee een schuldrelatie. De gevolgen van dergelijke afhankelijkheidsrelaties zijn duidelijk. Zo'n gemeenschap participeert niet in de gewone samenleving.”

De opkomst van mensensmokkel is volgens Doornik & Van Liempt ook toe te schrijven aan het restrictieve beleid, het is voor migranten bijna de enige manier om hier überhaupt nog te komen. Met de stroomlijning en beperkingen die overheden op de asielprocedure hebben ingesteld hopen deze overheden dat het aantal asielaanvragen daalt en ook laag blijft. Dit is inderdaad gebeurd. Hier kunnen echter twee kanttekeningen bij gemaakt worden. Het is ten eerste de vraag in hoeverre deze daling veroorzaakt wordt door de verandering in het beleid, aangezien daar geen onafhankelijke data van bekend is. Echter, belangrijker is nog dat de daling in het aantal asielaanvragen niet betekent dat de migratie ook beperkt is. De asielprocedure werd voorheen gebruikt als migratiemechanisme. Door dat mechanisme minder bruikbaar te maken, betekent het niet dat migranten daarom niet meer hierheen komen. Zeker gezien het autonome karakter van migratiestromen is het waarschijnlijker dat migranten desondanks toch blijven komen, maar dat zij minder gebruik gaan maken van de asielprocedure. Zo kunnen zij er ook voor kiezen om illegaal hier te verblijven.

Doornik (2005) wijst er in dit verband op dat er geen aanwijzingen zijn dat er een relevante afname is van mensensmokkel dankzij het gevoerde beleid. Mensensmokkel wordt volgens hem juist een grotere markt waar steeds grotere bedragen in omgaan. De prijs van smokkel wordt door de toenemende controles en risico's hoger. Migrantten moeten steeds meer investeren om gesmokkeld te worden, wat de positie van de gesmokkelde verslechtert. Staring et al (2005) wijzen erop dat mensensmokkelaars slechts beperkt gevoelig zijn voor het gewijzigde toelatingsbeleid en intensivering van opsporingsactiviteiten. De overheid lijkt met haar ingrijpen zowel de vraagzijde, als de aanbodkant van mensensmokkel slechts beperkt te beheersen.

5.3 De plaats van mensensmokkel in het internationale migratieproces





Afbeelding 2: Model mensensmokkel Salt & Stein (1997)

Naast de theoretische verklaring voor de opkomst van mensensmokkel hebben Salt & Stein (1997¹) een model ontwikkeld waarin mensensmokkel wordt geplaatst in de context van internationale migratiebewegingen. Mensensmokkel wordt ook in dit model gepresenteerd als een structuur die migratie faciliteert; het is het alternatief voor legale migratiemogelijkheden (zie afbeelding 2). Daarnaast leggen zij zich in hun model toe op de migratiecyclus. Migratie kan als illegaal gedefinieerd worden vanuit het oogpunt van het land van herkomst, vanuit de optiek van het transitland en bezien vanuit het land van bestemming (Ghosh, 1998). Voor mensensmokkel is er dus sprake van een exitfase, een transitfase en een toegangsfase. Deze migratiecyclus is door Salt & Stein verder uitgewerkt in hun model. Zij hebben een economische invalshoek gekozen om de migratiecyclus te benaderen en richten zich op de reisagenten en hoe zij te werk gaan. Zo zien zij de eerste fase als een contactfase waarin de smokkelaar migranten rekruteert vanuit winstbejag: des te meer klanten, des te meer winst. Smokkelaars zouden bijvoorbeeld positieve verhalen vertellen over Europa, om mensen warm te laten lopen voor de reis er naartoe. De reisagent is hierdoor de verbindende factor in de migratiecyclus; hij is bij elke fase betrokken.

Dit is echter één kant van het verhaal. Onderzoeken van Koser (2000) en het IOM (1997) kijken, naast het perspectief van de smokkelaar, ook naar het perspectief van de migrant en de oplossingsstrategieën die zij hanteren om grenzen illegaal te kunnen passeren. Uit deze onderzoeken wordt duidelijk dat migranten vaak zelf een migratiewens hebben en niet in elke fase van de migratiecyclus geholpen worden door reisagenten. Soms moeten zij van specifieke diensten van reisagenten gebruik maken om verder te komen. Een andere nuancering die gemaakt kan worden bij de veronderstellingen van Salt & Stein is die van de mensensmokkelaar als een winstgedreven actor. Zoals bij de definitie van mensensmokkel al vermeld staat is dit een handeling die kan lopen van altruïsme tot georganiseerde misdaad. Mensensmokkelaars hoeven derhalve niet puur winstgedreven te zijn; de economische invalshoek van Salt & Stein behoeft dus enige bijstelling.

6. Motieven smokkelaars en gesmokkelden

Zoals zojuist is gesteld, hoeven mensensmokkelaars niet per se zuiver winstgedreven te zijn om zich in te laten met haar activiteiten. In dit hoofdstuk besteed ik aandacht aan de verschillende overwegingen die voor mensensmokkelaars bepalend zijn bij het zich inlaten met de mensensmokkelpraktijk. Daarnaast zal ik stilstaan bij de motieven van gesmokkelde migranten om hun land te verlaten.

Migranten hebben een beperkte keus als het aankomt op het land van bestemming. Uit het onderzoek van Engbersen et al (2002) onder 156 gesmokkelden blijkt dat 40% van de migranten liever in een ander land dan

Nederland terecht was gekomen. Dit komt deels door een beperking in het aanbod van de smokkelaar; deze reist niet overal naartoe. Interventies vanuit de overheid in landen die bedoeld waren als transitlanden kunnen ervoor zorgen dat migranten moeten kiezen tussen daar te blijven en asiel aan te vragen, of om terug te gaan. Zo kan een bedoeld transitland een (voorlopig) bestemmingsland worden. Naast de groep die liever ergens anders dan in Nederland terecht was gekomen, is er ook een groep die wel tevreden is met Nederland als land van bestemming. Om een beter inzicht te kunnen krijgen in waarom mensen zich inlaten met mensensmokkel naar Nederland te komen wordt er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de motieven om voor Nederland als bestemming te kiezen, zowel door migranten als door smokkelaars.

6.1 Smokkelaars

6.1.1 Motieven smokkelaars

Van Liempt (2004) stelt dat mensensmokkel kan worden beschouwd als een handeling die op een continuüm te plaatsen is dat loopt van altruïsme tot georganiseerde misdaad. Een altruïstisch motief kan liefde, genegenheid of mededogen zijn, terwijl de georganiseerde misdaad haar handelingen pleegt om zoveel mogelijk winst te kunnen maken. Daarnaast kunnen ideologische overwegingen ook een rol spelen bij smokkelaars. Van Liempt onderscheidt zeven typen mensensmokkelorganisaties die zich op een verschillende plek van dit spectrum bevinden. Een voorbeeld van een netwerk wat op basis van altruïsme handelt kan het etnische netwerk zijn. Deze bestaat uit landgenoten die een gesmokkelde op weg helpen. Dit kan vanuit het eigen land zijn, of vanuit een land van bestemming. Zo kunnen migranten uit een bestemmingsland hun oude landgenoten uitnodigen om daar ook te komen, of ze helpen met het vinden van huisvesting en werk op het moment dat ze hier zijn. In het thuisland kunnen familieleden geld bij elkaar leggen voor de reis om zo iemand te kunnen laten smokkelen.

Een voorbeeld van een netwerk wat gericht is op zoveel mogelijk winst maken is een grootschalig crimineel netwerk. Zij werken internationaal en zijn goed georganiseerd. Deze smokkelaars houden zich bezig met de organisatie van het hele smokkelproces en dit zou als een vorm van georganiseerde misdaad gezien kunnen worden. Zij zijn er dan ook op uit om zoveel mogelijk geld te verdienen. Het politieke netwerk is een voorbeeld van een netwerk dat zich op basis van ideologische motieven inlaat met mensensmokkel. De mensen die via dit netwerk worden geholpen zijn uitsluitend politieke vluchtelingen. Hun politieke daden zijn de reden dat zij moeten vertrekken en de migratie geschiedt via het transnationale, politieke netwerk.

6.1.2 Waarom Nederland?

Naast algemene motieven voor mensensmokkelaars is het ook belangrijk om te kijken naar de motivatie voor smokkelaars om Nederland als land van bestemming te kiezen. Smokkelaars maken doorgaans zeer goed geïnformeerde en berekende afwegingen bij de keuze van een bestemming. Robinson & Segrott (2002) hebben vier criteria geformuleerd die de keuze voor een specifieke bestemming beïnvloeden. Ten eerste is het gemak waarmee een smokkelaar een land binnen kan komen relevant bij zijn keuze. Hij maakt gebruik van de verschillen in regelgeving tussen landen. Zo spelen de kenmerken van de asielprocedure een belangrijke rol. Met name de lengte van de procedure, de slaagkans en de kwaliteit van de opvang zijn hierbij van belang. Daarnaast letten reisagenten op de striktheid van de grenscontroles en de eventuele benodigde en beschikbare visa of andere reisdocumenten. Eveneens is het zo dat sommige landen geografisch gezien minder gunstig liggen, zoals het Verenigd Koninkrijk, aangezien dat een eiland is wat dus niet via land te bereiken is.

Het tweede criterium voor een mensensmokkelaar om naar een bepaald land te reizen is de vraag die er naar de bestemming is. Sommige migranten hebben zelf voorkeuren om ergens heen te gaan, als een smokkelaar reizen daar naartoe kan organiseren is dit gunstig voor zijn positie. Ten derde is het voor de reisagent van belang om te weten of het winstgevend is om mensen naar een bepaald bestemmingsland te vervoeren. Ondanks dat smokkelaars doorgaans niet alleen maar gericht zijn op het verkrijgen van zoveel mogelijk winst, is het maken van winst wel belangrijk voor agenten om in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien en om hun activiteiten voort te kunnen zetten. Winstgevendheid van een bestemming is derhalve vaak wel een belangrijke overweging. Het vierde criterium dat voor een mensensmokkelaar van belang is, is of hij connecties heeft met buitenlandse netwerken, die hem kunnen voorzien van informatie, personeel en hulp bij het overschrijden van grenzen.

Nederland is lange tijd een favoriete bestemming geweest van mensensmokkelaars. Door de lange procedures, de relatief hoge slaagkans en de hoge kwaliteit van de opvang was Nederland uitermate geschikt om naartoe te smokkelen (Bijleveld & Taselaar, 2000). De procedures zijn met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 echter verkort en de slaagkans is verlaagd, waardoor dit voor Nederland geen belangrijke pullfactor meer is. Hier wordt in het hoofdstuk over het beleid nog verder op ingegaan. Een alternatieve verklaring voor de populariteit van Nederland onder smokkelaars is die van de relatief lage straffen en de hoge bewijslast die gold voor het bestraffen van mensensmokkel. Echter, dit zijn slechts twee van de overwegingen die voor mensensmokkelaars meespelen bij hun beslissing om ergens heen te gaan. Dat andere overwegingen belangrijker kunnen zijn blijkt ook wel uit de bevindingen van Staring et al (2005), dat smokkelaars slechts in beperkte mate gevoelig zijn voor een gewijzigd toelatingsbeleid.

6.2 Gesmokkelden

6.2.1 Motieven gesmokkelden

Naast de motieven van smokkelaars, zijn ook de motieven van gesmokkelden van belang om in kaart te brengen. Motieven van gesmokkelde migranten om hun land van herkomst te verlaten zijn meervoudig. Ten eerste zijn er de arbeidsmigranten, die uit hun land vertrekken vanwege de slechte economische omstandigheden en het gebrek aan vooruitzicht op werk. Hiermee samenhangend zijn er ook migranten die hier komen om een studie te volgen, vanwege het gebrekkige aanbod in hun eigen land. Ten tweede bestaan er asielmigranten, die huis en haard verlaten omdat zij niet meer veilig zijn in eigen land. Hiervoor zijn diverse redenen te onderscheiden. Zo zijn er politieke redenen. Hieronder valt het lid zijn van een verboden politieke partij, meelopen in demonstraties, of het afluisteren van gesprekken en doorspelen van informatie. Daarnaast ontvluchten sommige asielmigranten hun land omdat zij behoren tot een bepaalde bevolkingsgroep en / of religieuze groep die in het land van herkomst niet veilig is. Een ander motief om een land te ontvluchten dat door asielzoekers vaak wordt genoemd is een oorlogssituatie in het land van herkomst (Doornhein & Dijkhoff, 1995). Een derde motief om het land van herkomst te verlaten is omdat hun familie er niet meer woont. Zij willen zich dan herenigen met hun familie in het bestemmingsland, of juist aan gezinsvorming doen.

6.2.2 Waarom Nederland?

Niet alle migranten hebben de keuze voor Nederland gemaakt, soms hebben zij niet hele specifieke voorkeuren maar willen zij alleen het land van herkomst verlaten richting Europa. In dat geval maken reisagenten de keuze om naar een bepaald land te gaan. Ook komt het voor dat migranten liever niet in

Nederland terecht gekomen waren, maar dat ze door de keuze van de smokkelaar, of externe factoren zoals toeval of overheidsingrijpen hier terecht komen. Er is echter ook een groep die wel tevreden is met Nederland als bestemming. Als migranten deze keuze zelf hebben gemaakt komt dit doorgaans door de aanwezigheid van familie in het land van bestemming. Zij zijn een belangrijke pullfactor, zoals uit praktijk van gezinshereniging en gezinsvorming wel blijkt. Ook kan in bredere zin opgemerkt worden dat een aanwezige etnische gemeenschap een pullfactor is. Zij vertellen vaak goede verhalen en maken het voor een migrant aantrekkelijk om zich weer bij zijn voormalige landgenoten aan te sluiten. Voor asielzoekers kunnen incidentele contacten in het buitenland opeens cruciaal worden omdat zij moeten vluchten. Eventuele koloniale, historische en politieke banden en de taal spelen eveneens een rol bij de voorkeur voor Nederland. De toegankelijkheid van het land en de complexiteit van asielbeleid worden ook door migranten in hun overwegingen meegenomen (Böcker en Havinga, 1998). Hierbij wordt ook rekening gehouden met de vraag of de kans op het verkrijgen van een asielstatus al dan niet waarschijnlijk is. Eveneens overheersen positieve associaties met Nederland: het staat te boek als een democratisch en verdraagzaam land. Daarnaast is er sprake van veel beroepsmogelijkheden en een uitgebreid sociaal zekerheidsstelsel.

7. De praktijk en organisatie van mensensmokkel

Naast het verschijnsel van mensensmokkel theoretisch verklaren wil ik ook aandacht besteden aan hoe de praktijk eruit ziet en hoe smokkelorganisaties in elkaar zitten. In dit hoofdstuk zal ik mij eerst richten op de beschrijving van de drie fasen die in de literatuur doorgaans onderscheiden worden als het aankomt op illegale migratie: exit, transit en toegang. Daarbij zal ik me richten op de werkwijzen van smokkelorganisaties, welke methodes gebruiken zij in deze drie fasen om mensen te vervoeren en om ze illegaal de grens over te krijgen? Tot slot en samenhangend met de werkwijze zal er aandacht besteed worden aan de interne structuur van mensensmokkelorganisaties.

7.1 Praktijk mensensmokkel

7.1.1 Exitfase

In de exitfase draait het om het vertrek van de migrant uit het land van herkomst. In dit stadium wordt er contact gelegd tussen de migrant en de reisagent. Het initiatief tot contact leggen kan zowel vanuit de te smokkelen persoon komen, als vanuit de reisagent. Zo komt het voor dat het contact geïnitieerd wordt door de rekruterende smokkelaar, die vanuit winstbejag zoveel mogelijk klanten illegaal over de grens wil krijgen. Echter zijn het ook vaak migranten die zelf een migratiewens hebben en daarom contact zoeken met mensen die hen verder kunnen helpen. Dit kunnen de winstgerichte smokkelaars zijn, maar het komt ook voor dat de hulp van familie, vrienden of kennissen wordt ingeroepen. Naast het onderscheid tussen bekende en niet-bekende smokkelaars kan er ook een onderscheid worden gemaakt tussen incidentele smokkelaars en structurele smokkelaars. Incidentele smokkelaars laten zich slechts beperkt in met smokkel. Zij hebben doorgaans een altruïstisch motief en zijn vaker een relatie van de gesmokkelde. Hun hulp is meestal minder uitgebreid dan die van structurele smokkelaars. Degene die structureel smokkelen bewegen zich vaker in de smokkelmarkt, hebben een uitgebreider netwerk en kunnen professionelere hulp bieden. Dit zijn doorgaans onpersoonlijkere relaties en zij zijn vaker winstgedreven.

In deze fase is het voor de migrant noodzakelijk om de financiering voor zijn reis rond te krijgen. Er zijn

verschillende manieren om het geld op te brengen. Sommigen steken zich in de schulden bij de smokkelaar, die afhankelijk van winstbejag als motief dit tegen forse rente af laat lossen. Een andere manier is die van voorfinanciering (Soudijn, 2001). Dan wordt het geld vooraf betaald. De migrant kan het in zijn eentje opbrengen als hij voldoende geld bij elkaar kan krijgen, door bijvoorbeeld zijn huis of grond te verkopen. In veel gevallen roept de gesmokkelde de hulp in van familie en vrienden om het geld bij elkaar te krijgen. Zo heeft de migrant nog steeds een schuld uitstaan, echter nu niet meer bij de smokkelaar, maar bij de eigen familie en / of vriendenkring. Het komt ook voor dat de hele reis door derden gefinancierd wordt, zoals familie, of het politieke netwerk (Van Liempt, 2004). Het kan dan zo zijn dat migranten geen geld terug hoeven te betalen, maar dat zij geheel gratis reizen. Dat het van tevoren gefinancierd wordt wil niet zeggen dat alles vooraf betaald wordt. Aangezien de te smokkelen persoon geen garantie heeft dat de reisagent hem ook daadwerkelijk naar het land van bestemming brengt en de smokkelaar geen garantie heeft dat de migrant betaalt bij aankomst wordt er doorgaans een deel van de reissom vooraf betaald. Het zijn dan vaak familie of vrienden die de rest van het geld bij een gegarandeerd veilige aankomst van de gesmokkelde overdragen. Vaak worden ook identiteitspapieren en andere documenten door migranten aan de smokkelaar gegeven, bij wijze van financiering van de reis. De reisagent gebruikt deze papieren dan weer, of verkoopt ze door op de illegale documentenmarkt. Hoeveel een migrant betaalt hangt af van zijn relatie tot de smokkelaar en de hoeveelheid hulp die een migrant krijgt. Als het weinig is en van een familielid of vriend, zal het bedrag niks tot zeer weinig zijn. Als de gesmokkelde geen relatie is van de smokkelaar en deze de hele reis en alles wat daarbij komt kijken van begin tot eind moet regelen, dan zal de som aanzienlijk zijn.

In de eerste fase houdt de smokkelaar zich bezig met de planning en organisatie. Voor de planning van de reis dienen smokkelaars rekening te houden met de beste routes die gebruikt kunnen worden en op welke tijden zij moeten reizen. Daarnaast spelen weeromstandigheden, bemanning en vervoermiddelen een belangrijke rol. Reisagenten hebben verschillende vervoermethoden en apparatuur tot hun beschikking om de reis succesvol te laten verlopen. Auto's, (mini-)busjes, vrachtwagens, (speed)boten en communicatiemiddelen zoals walkie talkies kunnen worden ingezet (Raad van Europa, 1993). Er wordt voor bestuurders gezorgd die ook kunnen inspelen op de opsporingsactiviteiten vanuit de overheid. Methodes en routes moeten afgewisseld worden en flexibel genoeg zijn om met de defensieve aanpak van de autoriteiten om te kunnen gaan. Bijvoorbeeld werd er na het ingrijpen door Albanese autoriteiten niet langer gebruik gemaakt van speedboten om naar Italië te komen. In plaats daarvan werden langzame vissersboten ingezet, die minder opvallend zijn.

Een smokkelaar moet met het organiseren van de reis vaak zorgen voor vervalste documenten en een kloppend verhaal voor gesmokkelde. Zo kunnen zij de grenzen ongemerkt passeren, zonder dat de smokkelpraktijk wordt blootgegeven als ze toch opgemerkt worden. De valse en vervalste documenten die doorgaans gebruikt worden zijn paspoorten, identiteitsbewijzen, visa, trouwcertificaten, arbeidscontracten van grote bedrijven en scheepsbedrijven, studiegerelateerde documenten, verzoeken voor gezinshereniging en documenten die gezondheidsredenen aantonen (Raad van Europa, 1993).

Het is niet altijd zo dat de smokkelaar elk deel van het smokkelproces voor zijn rekening neemt. Het kan ook zo zijn dat een smokkelaar slechts een zeer klein deel van het hele proces voor zijn rekening neemt. Dit hangt onder andere af van of de migrant geholpen wordt door een incidentele of structurele smokkelaar.

7.1.2 Transitfase

Er zijn verschillende mogelijkheden om van land van herkomst tot het bestemmingsland te komen. Soms zijn de routes direct en eenvoudig, soms complex en uitermate voorzichtig. De tijd tussen vertrek en aankomst kan van dagen, tot weken, tot zelfs maanden of jaren verschillen (Salt & Stein, 1997). Het is voor smokkelaars noodzakelijk om het proces goed in te plannen, zodat zij niet ontdekt worden. Grenscontroles moeten in de gaten gehouden worden om er de zwakke plekken uit te halen. Soms worden grensbewakers omgekocht, of de

hulp van lokale mensen ingehuurd om meer informatie te krijgen. Verschillende vervoermiddelen kunnen gebruikt worden en deze kunnen ook variëren al naar gelang de reis vordert. Zo blijkt uit een onderzoek van IOM dat migranten voor de smokkel naar Litouwen vaak per vliegtuig vertrekken, maar dat zij te voet de grens oversteken (IOM, 1997).

Het passeren van de grens kan gemakkelijk gebeuren, zoals door middel van het lopen over een onbewaakt deel van de grens en aan de andere kant opgepikt worden. Er zijn echter ook complexe en gevaarlijke manieren bekend, van bijvoorbeeld Noord-Afrikanen die met kleine bootjes de straat van Gibraltar proberen door te komen, waarbij ze soms zelfs de laatste paar honderd meter naar de kust moeten zwemmen (Raad van Europa, 1993). Het verstoppert van migranten gebeurt door middel van het gebruik van trucks met laadruimte, bussen met dubbele daken of via de bagage ruimte in treinen. Ook worden er internationale schepen gebruikt, aangezien deze moeilijker te traceren zijn en internationaal bemand zijn.

Tijdens deze fase komt het voor dat migranten gedurende langere tijd op een transitplek blijven. Zij moeten dan voorzien worden van eten, onderdak en soms ook werk. De periode die zij hier verblijven is afhankelijk van de smokkelaar en hoe hij de reis verder wil laten verlopen.

7.1.3 Toegangsfase

Op het moment dat de migranten aangekomen zijn in het land van bestemming hebben zij wederom onderdak nodig en vaak ook werk. De gebruikte documenten, of ze nu echt zijn of niet worden ingenomen en in het documentencircuit ingebracht. De hulp van lokale mensen wordt ingeroepen om de migranten zo goed mogelijk in een land te kunnen plaatsen. Soms is het ook nodig om mensen aan te nemen die ervoor zorgen dat migranten doen wat ze opgedragen wordt.

Het contact met de smokkelaar komt niet per se ten einde als de gesmokkelde in het bestemmingsland is. Soms hebben de migranten nog een schuld uitstaan bij de smokkelaar, die ze door middel van het verrichten van arbeid moeten terugbetalen. In sommige gevallen worden ze zelfs gegijzeld totdat de familie van de migrant het verschuldigde bedrag, met een forse rente erbij, heeft betaald (Soudijn, 2001). In het geval dat de hulp van vrienden of familie komt zal dit echter niet voorkomen. Migrant die door familie of vrienden geholpen worden hoeven geen orders te ontvangen en worden direct opgenomen in de etnische gemeenschap in het bestemmingsland.

Een belangrijk aspect van het contact tussen de migrant en de reisagent voor elke fase van de migratiecyclus is vertrouwen, zo blijkt uit onderzoek van Van Liempt (2004) en Van Liempt & Doomernik (forthc.). Vanuit de migrant is het belangrijk om de smokkelaar te kunnen vertrouwen, aangezien de gesmokkelde in een afhankelijkheidssituatie zit. Gesmokkelden reizen zonder papieren en illegaal; daarom kunnen ze niet naar de politie. Ook zijn er onder migranten verhalen bekend van malafide smokkelaars, die zich schuldig maken aan afperspraktijken. Door deze verhalen is het voor de migrant belangrijk dat zij kunnen rekenen op hun reisagent.

In het eerste stadium is het voor een migrant beter mogelijk om persoonlijkere contacten te leggen dan in latere stadia. De meeste klachten komen dan ook over slecht gedrag van smokkelaars die ze in een latere fase nodig hadden. In het eerste stadium gaan migranten doorgaans af op informatie die gewonnen wordt uit het eigen sociale netwerk, er wordt meestal gebruik gemaakt van de diensten van smokkelaars die door familie, vrienden of kennissen worden aangeraden. Omdat het vertrouwensaspect voor de migrant zo van belang is, doen reisagenten doorgaans moeite om vertrouwen te winnen. Zo hanteren zij soms speciale kindertarieven, of bieden zij tegen een hoger tarief de garantie aan dat de grens gepasseerd wordt; smokkelaars blijven het dan net zolang proberen totdat het lukt. Reisagenten gebruiken ook speciale prijsafspraken. Als de smokkelaar

een persoonlijke relatie met de migrant heeft zal de prijs conform de 'smokkelmarkt' zijn, hij is dan immers afhankelijk van de migrant om goede verhalen door te vertellen. Is er geen persoonlijke relatie, dan kan de smokkelaar hogere prijzen rekenen, overgaan tot het verhogen van de prijs onderweg, of zich van andere afperspraktijken bedienen.

7.2 Structuur mensensmokkelorganisaties

Mensensmokkelorganisaties worden in de media en wetenschappelijke literatuur doorgaans als een groep van goed georganiseerde misdadigers gezien. Het eerder aangehaalde Dover-incident is in de pers uitgebreid besproken. De bende die hier vermoedelijk verantwoordelijk voor was werd neergezet als 'slangenkoporganisatie', die als strak geregisseerde bende opereerden. Aan het hoofd hiervan stond Sister P., die voor haar betrokkenheid bij de bende ook veroordeeld is. Dit soort incidenten is erg bepalend geweest bij de beeldvorming die rond mensensmokkel is ontstaan. Veel wetenschappelijke publicaties zijn gebaseerd op strafrechtelijk onderzoek, waardoor er een bias bestaat voor zaken die onder de aandacht zijn gekomen bij de autoriteiten. En van deze zaken hebben de grotere zaken meer kans om in aanmerking te komen voor strafrechtelijk onderzoek, waardoor er in wetenschappelijke publicaties teveel wordt uitgegaan van de grotere zaken, wat het beeld van mensensmokkelorganisaties als een groep van goed georganiseerde misdadigers versterkt.

Bij de veronderstelling dat mensensmokkelorganisaties altijd strak geregisseerde bendes zijn kunnen dan ook enkele kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste wordt mensensmokkel hier teveel gezien vanuit dezelfde economische veronderstellingen als Salt & Stein maken. De nadruk ligt op winstgerichte, structurele en misdadige smokkelaar, de incidentele smokkelaar komt nauwelijks aan bod. Zhang & Ko Lin Chin (2002) concluderen uit hun onderzoek onder 129 smokkelaars dat het veelal burgers zijn met betrekkingen als horeca-uitbater, autoverkoper, kapper, ober en met diverse achtergronden. Vaak zijn zij echter niet in loondienst, maar ze hebben ofwel een eigen bedrijf, of zijn werkloos. De verbindende factor is dan ook dat ze allemaal in geldnood zitten. Van Liempt & Doornik (forthc.) wijzen er tevens op dat mensensmokkelaars in Irak, Iran en Turkije vaak incidenteel mensen smokkelen. Dit zijn dan veelal handelaren die voorheen ook goederen smokkelden, maar nu de overstap hebben gemaakt naar mensensmokkel. Zij kennen de omgeving als de binnenkant van hun broekzak en kunnen zo eenvoudig mensen de grens overkrijgen.

Deze groepen hebben echter allemaal nog winstbejag als primair motief. Er zijn ook incidentele, altruïstische smokkelaars, zoals familieleden of vrienden die hun relatie de grens over helpen. Hier is er dan vaak sprake van individuele handelingen en kan er van een echte organisatie geen sprake zijn. Voorbeelden van meer altruïstische gemotiveerde smokkelorganisaties worden door Van Liempt (2004) gegeven. Het etnische en het politieke netwerk helpen hun naasten vaak vanuit altruïstische overwegingen, hoewel het maken van winst door het etnische netwerk vaak ook een rol speelt.

Een andere kanttekening die geplaatst kan worden bij de gedachte dat mensensmokkelorganisaties altijd strak georganiseerde bendes zijn is dat er in de mensensmokkelpraktijk ook sprake is van dynamische samenwerkingsverbanden (Kleemans & Bienen, 2001; Zhang, 1997). Succesvolle samenwerkingsverbanden leiden weer tot andere samenwerkingsverbanden. Men verruimt onderling documenten om aannemelijke paspoorten te vinden voor bepaalde klanten en reisroutes. Klanten worden overgenomen van elkaar op bepaalde deeltrajecten. Uit het onderzoek van Kleemans & Bienen blijkt dat personen voor wie in het ene opsporingsonderzoek een kleine rol is weggelegd, later binnen een ander samenwerkingsverband een centrale plaats innemen. De betrokken smokkelaars vertonen weinig overeenkomsten met het traditionele beeld van 'de leider op afstand'. Integendeel: zij zijn zelf juist bezig met het vervalsen van documenten of met het leggen en onderhouden van contacten met mensen in het buitenland. Hieraan lijken zij juist hun centrale positie te danken. Het beeld dat mensensmokkelorganisaties sterk hiërarchisch gestructureerd zijn behoeft enige nuance.

8. Veranderingen op beleidsmatig vlak

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de veranderingen die hebben plaatsgevonden in het Nederlandse beleid op het gebied van asiel en mensensmokkel in de periode 2001 tot en met 2005. Zoals eerder al geconstateerd is zijn deze twee terreinen sterk met elkaar verweven. Hier wordt uitgebreider ingegaan op de relatie tussen de twee, op hoe het beleid is veranderd aan de hand van de ontwikkelingen op beide gebieden en welke gevolgen dit beleid heeft gehad.

8.1 Asielbeleid

8.1.1 Veranderingen

Op het gebied van het asielbeleid is er veel veranderd. De algemene tendens die voor West-Europa geldt, gaat ook voor Nederland op. Na het beperken van andere migratievormen is er massaal gebruik gemaakt van de enige legale mogelijkheid tot verblijf in Nederland voor een grote groep mensen; de asielprocedure. In 1987 leidde dit tot een eerste piek jaar, 10% van alle asielaanvragen in de Europese Unie zijn in dat jaar in Nederland gedaan (Van Liempt & Doornik, forthc.). Als gevolg hiervan kwam asiel in de belangstelling te staan als iets wat strenger gecontroleerd moest worden. De 'echte' asielzoekers moesten gescheiden worden van degene die de procedure voor andere doeleinden gebruikten. Deze striktere controles leidden tot een forse daling van het aantal asielverzoeken in 1988 (CBS/Statline, 2006, zie bijlage A).

In 1994 kwam het in Nederland tot de volgende piek. Voor deze plotse stijging kunnen diverse verklaringen worden gegeven. Ten eerste was er in die periode sprake van conflicten in het voormalige Joegoslavië, waardoor een vluchtelingenstroom naar Nederland op gang werd gezet. Daarnaast is het waarschijnlijk dat het beleid in Duitsland zijn invloed heeft gehad. Het strengere beleid van Duitsland dat in 1993 is ingevoerd heeft daar geleid tot een enorme daling (van ongeveer 323.000 in 1993 naar 127.000 in 1994 (Eurostat, 2006, zie bijlage A)), wat waarschijnlijk zijn effecten heeft gehad op de Nederlandse situatie. Een aansluitende verklaring wordt gegeven door Tillaart et al (2000). Zij wijzen op de vele positieve oordelen die Nederland velde naar aanleiding van asielverzoeken in vergelijking met andere Europese landen. Somaliërs, Irakezen en Iraniërs konden in Nederland op positieve beoordelingen rekenen, wat ook weer nieuwkomers aantrok. Daarnaast waren de omstandigheden in Nederlandse aanmeldcentra relatief luxe. Tot slot attenderen de auteurs op het slecht geïmplementeerde uitzetbeleid, wat van Nederland een aantrekkelijk bestemmingsland maakte.

De massale instroom van asielzoekers heeft geleid tot een enorme belasting van het systeem. Hier was het niet op berekend en zodoende ontstonden ook in Nederland achterstanden en was er sprake van oplopende kosten. Er werd gezocht naar manieren om de asielprocedures efficiënter te maken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het in werking treden van de Vreemdelingenwet 2000, in april 2001. In deze wet staat bepaald dat asielzoekers maar een enkele status kunnen krijgen. Indien hun verzoek wordt ingewilligd, krijgen asielzoekers voor een periode van drie jaar een tijdelijke vergunning, met daaraan een uitgebreid pakket van rechten, zoals het recht op betaald werk, huisvesting, scholing en studiefinanciering. Mocht tijdens deze periode van drie jaar blijken dat de asielmigrant geen bescherming meer nodig heeft, dan kan de vergunning ingetrokken worden. Na drie jaar wordt bepaald of de migrant nog steeds bescherming nodig heeft. Indien dit het geval is krijgt hij een vergunning voor onbepaalde tijd, waarmee de migrant voorgoed in Nederland mag

blijven. In het verleden was er sprake van drie verschillende statussen, met daaraan gekoppeld verschillende rechten.

Naast het veranderen van de statussen, hetgeen de procedures minder ingewikkeld maakt, is er ook tijd en moeite geïnvesteerd in het sneller afronden van procedures. Asielmigranten dienen direct na hun aankomst in Nederland zich te melden bij één van de twee aanmeldcentra van de IND. In het aanmeldcentrum vindt er een eerste beoordeling plaats van de asielaanvraag. Binnen 48 werkuren, doorgaans vier tot zes werkdagen, bepaalt de IND of de asielaanvraag afgewezen wordt, of dat er nader onderzoek gepleegd moet worden om te kunnen vaststellen of de aanvrager al dan niet recht heeft op asiel (IND, 2004).

Met het invoeren van de vernieuwde vreemdelingenwet zijn ook de bezwaarprocedures veranderd. Als de IND van plan is de asielaanvraag af te wijzen, wordt de asielzoeker daarvan op de hoogte gesteld. Deze kan daarop reageren en duidelijk maken waarom hij het niet eens is met de voorgenomen beslissing. Indien de uiteindelijke beslissing wordt genomen moet de IND ook ingaan op de reactie van de asielzoeker. Deze werkwijze geldt ter vervanging van de uitgebreidere bezwaarschriftprocedure zoals deze voorheen gold. Als een asielzoeker wordt afgewezen kan hij zijn afwijzing nog aanvechten bij de rechtbank. Indien deze negatief oordeelt over het verzoek van de asielzoeker, dan kan de asielzoeker nog in beroep gaan bij de Raad van State. Als deze het hoger beroep van de asielzoeker terecht vindt, moet de asielaanvraag door de IND opnieuw worden bekeken. Een afwijzing van het hoger beroep betekent dat de uitspraak van de rechter door de Raad van State wordt bevestigd; de asielzoeker krijgt dan geen verblijfsvergunning. De asielzoeker mag het beroep in Nederland niet afwachten als zijn verzoek in de eerste beoordeling is afgewezen door de IND, of als hij al eerder een asielaanvraag heeft ingediend en deze is afgewezen. Ook in het geval van het beroep bij de Raad van State mag de asielzoeker het oordeel hiervan niet afwachten in Nederland (Justitie, 2006).

Er is ook gewerkt aan een consequenter en effectiever terugkeerbeleid. Als een asielzoeker is uitgeprocedeerd, dan moet hij vertrekken uit Nederland. Na 28 dagen wordt hij uit de opvang gezet. De verantwoordelijkheid voor het vertrek ligt in eerste instantie bij de asielzoeker zelf. Hij kan hierbij begeleiding krijgen van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) krijgen. Door de IOM zijn er ook aparte terugkeerprogramma's ontwikkeld voor bepaalde landen van herkomst, die uitgeprocedeerde asielzoekers moeten stimuleren om terug te keren naar het land van herkomst. Uitgeprocedeerde asielzoekers die niet zelfstandig vertrekken uit Nederland kunnen door de overheid, onder begeleiding van de Koninklijke Marechaussee uitgezet worden. Dit komt steeds vaker voor. Er worden dan speciale chartervluchten ingezet om grotere groepen uitgeprocedeerde asielzoekers en andere vreemdelingen in één keer te kunnen uitzetten. Hiervoor is wel de medewerking van de betreffende landen vereist (VluchtelingenWerk Nederland, 2006).

8.1.2 Veranderingen voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

Onderdeel van het asielbeleid is het AMV-beleid. Nederland kent sinds 1992 een bijzonder toelatings- en opvangbeleid voor deze Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (voorheen beter bekend als Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers, of AMA's). Dit kwam voort uit het algemene asielbeleid, maar houdt rekening met de jonge leeftijd van de asielzoeker. Omdat het om minderjarigen gaat, rust er op de overheid een extra verantwoordelijkheid om bescherming te bieden. In het voorjaar van 1998 constateerde de toenmalige staatssecretaris van Justitie dat het nodig was het beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers te evalueren. De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming stelde een onderzoek in en constateerde dat er een nieuw, samenhangend systeem voor toelating, voogdij en opvang van AMV's nodig was (InburgerNet, 2004). Het toenmalige beleid stond onder druk door de sterk gestegen toestroom van AMV's naar Nederland. De instroom van AMV's was namelijk vanaf midden jaren '90 aanzienlijk gestegen. In 1996 vroegen 1.562 AMV's in Nederland asiel aan, in 1997 waren dat er 2.660, in 1998 3.504, in 1999 5.547 en in 2000 6.681; 15% van het totaal aantal asielzoekers (IND, 2001). In het kader van het terugdringen

van het aantal asielaanvragen is daarom ook het AMV-beleid onder de loep genomen. Voor het vernieuwde, aangescherpte beleid staan de volgende uitgangspunten centraal:

“- op een asielaanvraag van een minderjarige dient zo spoedig mogelijk te worden beslist. Alle minderjarige asielzoekers worden gedurende de basisperiode (6 tot 9 maanden) centraal opgevangen in de terugkeervariant;

- als de minderjarige niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op asielgerelateerde gronden wordt in een zo vroeg mogelijk stadium onderzocht of terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is;

- degenen die geen recht hebben op asiel, moeten terugkeren naar het land van herkomst. Dit geldt zowel voor AMV's zonder een verblijfsvergunning “voor verblijf als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling”, onder wie jukkende AMV's, als voor AMV's met een dergelijke vergunning;

- indien terugkeer niet meteen mogelijk is, wordt aan de AMV in beginsel een (tijdelijke) verblijfsvergunning verleend;

- deze vergunning wordt verleend tot het moment dat adequate opvang in het land van herkomst beschikbaar is of uiterlijk tot het moment dat de AMV 18 jaar is geworden;

- er wordt een zichtbare scheiding aangebracht in de opvangmodaliteiten, zowel in formeel als materieel opzicht;

- het illegaal inreizen of binnensmokkelen van personen naar Nederland moet worden verhinderd. De personen en organisaties die zich schuldig maken aan mensensmokkel, zullen strafrechtelijk worden vervolgd.” (Kalsbeek, 2001).

Dit beleid is op 1 mei 2001 ingevoerd, één maand nadat de Vreemdelingenwet 2000 van kracht is gegaan. AMV's moeten vandaag de dag dus voldoen aan de volgende voorwaarden, willen zij in aanmerking komen voor bescherming onder het AMV-beleid:

- ze zijn minderjarig: d.w.z. jonger dan 18 jaar en niet gehuwd (geweest);
- ze worden niet begeleid door een meerderjarige ouder of in het land van herkomst toegewezen voogd;
- ze kunnen niet voor zichzelf zorgen in het land van herkomst of een ander land;
- er is geen geschikte opvang in het land van herkomst (IND, 2006).

In eerste instantie krijgen AMV's een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier onder de beperking ‘voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling’ (vbt-amv). Deze verblijfsvergunning heeft een geldigheidsduur van een jaar en kan, wanneer nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan, twee keer met een jaar worden verlengd. Wanneer na drie jaar nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan, wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier onder de beperking ‘voor voortgezet verblijf’ (vbt-vv) verleend. Na vijf jaar wordt een vergunning voor onbepaalde tijd regulier (vot) verleend. De vbt-amv wordt verleend tot uiterlijk achttien jaar (dan is de vreemdeling meerderjarig en is er dus geen reden meer voor het verlenen van een vergunning op basis van minderjarigheid). Dit betekent dat AMV's die bij toelating ouder zijn dan vijftien jaar geen kans maken op een vbt-vv en bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd Nederland moeten verlaten. Het beleid is ingesteld op de tijdelijkheid van deze AMV's, waardoor het verlaten van Nederland centraal staat bij de begeleiding van deze jongeren (InburgerNet, 2006).

8.1.3 Kritiek

Het invoeren van de Vreemdelingenwet 2000 is niet zonder kritiek gebleven. Zo is de versnelde procedure bekritiseerd door diverse organisaties als VluchtelingenWerk Nederland, Amnesty International en Human Rights Watch (Chadbourne, 2003). De bezwaren richten zich op het feit dat deze procedure, die in het leven geroepen is om het proces van asielaanvragen te versnellen, oneigenlijk toegepast wordt. De versnelde procedure wordt gebruikt om zo'n 60 procent van de asielaanvragen te behandelen en af te wijzen. Op juridisch gebied hebben asielzoekers ook moeten inleveren aan mogelijkheden om bezwaar aan te tekenen. De versnelde procedure in combinatie met de beperkte mogelijkheden om fouten te herstellen door middel van een zorgvuldige juridische herziening baren de diverse organisaties zorgen.

Er zijn ook bezwaren geuit tegen het terugkeerbeleid. Met name de veronderstelling dat mensen op eigen kracht terug moeten kunnen is problematisch. Asielzoekers komen vaak zonder reispapieren Nederland binnen. Als ze al met papieren hier binnenkomen, dan komt het ook nog voor dat deze verlopen gedurende de asielprocedure. Het kan voor hen moeilijk zijn om nieuwe documenten te krijgen, aangezien de medewerking van het land van herkomst vereist is. Deze zijn echter lang niet altijd bereid om mee te werken. Landen als China, Liberia en Mauretanië bijvoorbeeld, staan hierom bekend (VluchtelingenWerk Nederland, 2006). Daarnaast wijst Doornik (2004) erop dat mensen zich vaak in de schulden moeten steken om hier te komen. Zij roepen dan de hulp van mensensmokkelaars in om de reis mogelijk te kunnen maken, aangezien de reguliere kanalen voor hen afgesloten zijn. Migranten hebben dus meestal het geld niet om terug te keren. De reis is ook vaak een kwestie geweest van een familie-investering. Migranten verdwijnen dan in de illegaliteit om deze investering te kunnen terugverdienen.

Het veranderde AMV-beleid is ook van het nodige commentaar voorzien. In juni 2001 heeft Defense for Children – International Nederland een rapport uitgebracht ter kritiek op het nieuwe beleid, met als titel: 'Tussen integreren en isoleren'. Ook is er een speciale actiegroep opgericht, 'Onbegrensd' geheten, die een campagne is gestart. De kritiek richt zich onder andere tegen de nadruk in het beleid op terugkeer van AMV's. Er zou te weinig aandacht worden besteed aan integratie. De speciale AMV-campussen waar AMV's worden opgevangen zijn daarnaast ook onderwerp van kritiek (Grenzeloos, 2003). Het bewind wat hier gevoerd wordt is te streng, zo luidt het bezwaar.

8.2 Mensensmokkelbeleid

8.2.1 Veranderingen

e Vreemdelingenwet 2000 is er sprake van één type verblijfsvergunning

In de loop der tijd zijn er steeds meer pogingen ondernomen om mensensmokkel effectiever te kunnen bestrijden. In 1996 is daartoe het Plan van aanpak Mensensmokkel van het Openbaar Ministerie verschenen. Gepoogd is om de signaleringen van mensensmokkel van bijvoorbeeld de IND beter te laten aansluiten bij de opsporing en vervolging van mensensmokkel door het OM en politie. In bredere zin is er aandacht besteed aan de landelijke coördinatie van de aanpak van mensensmokkel. In Nederland zijn diverse overheidsinstanties hierbij betrokken, zoals: Ministerie van Justitie, Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie, Minister van Binnenlandse Zaken, OM, IND, Koninklijke Marechaussee, Korps Landelijke Politiediensten, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de regiopolitie (Faber, 2002). Bij deze instanties zijn diverse mensensmokkelonderdelen gestationeerd, zoals de Mensensmokkel Informatiegroep bij de IND. Meest recent is het in mei 2005 opgerichte Expertisecentrum Mensenhandel / Mensensmokkel.

Naast landelijke coördinatie van mensensmokkel is de grootste beleidswijziging op het gebied van mensensmokkel het Wetsvoorstel Verruiming aanpak mensensmokkel en mensenhandel. Hierin is onder andere de wijziging van de definitie in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Zoals eerder vermeld is

mensensmokkel voor het eerst in 1993 strafbaar gesteld. De definitie in het Wetboek van Strafrecht luidde als volgt (artikel 197a lid 1 Sr. 1993):

“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 ...”

Sinds 1 januari 2005 geldt een aangepaste definitie, waarin het winstbejag uit het eerste lid is geschrapt. De definitie zoals hij vandaag de dag luidt (artikel 197a lid 1 Sr. 2005):

“Hij die een ander behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of doorreis door Nederland, een andere lidstaat van de Europese Unie, IJsland, Noorwegen of een staat die is toegetreden tot het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat die toegang of doorreis wederrechtelijk is...”

In het toegevoegde tweede lid van wetsartikel 197a is winstbejag een nog wel relevant element. Hierbij gaat het om de hulp die migranten krijgen met het verblijf in Nederland (artikel 197a lid 2 Sr. 2005):

“Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van verblijf in Nederland, een andere lidstaat van de Europese Unie, IJsland, Noorwegen of een staat die is toegetreden tot het in het eerste lid genoemde protocol, of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat dat verblijf wederrechtelijk is...”

Er is dus sprake van mensensmokkel volgens het strafrecht indien aan één van beide leden voldaan wordt. Het winstbejag wordt alleen nog maar relevant geacht in het geval van het verschaffen van verblijf in Nederland. De vraag rijst waarom winstbejag geschrapt is uit de definitie van mensensmokkel. Het element van winstbejag was in de definitie opgenomen zodat de mate van winst als strafverzwarende omstandigheid kon gelden. Daarnaast werd mensensmokkel uit humanitaire motieven op deze manier niet strafbaar gesteld, waar een maatschappelijk en cultureel belang aan gehecht werd (Pieters, 2005). Bij humanitaire bijstand gaat het om hulp van kerkelijke of ideële instellingen die vanuit een godsdienstige of geestelijke opvatting hulp bieden aan illegale vreemdelingen. De belangrijkste overweging om winstbejag te schrappen uit de definitie is de moeilijkheid die gepaard ging bij het bewijzen van winstbejag. Door het winstbejag niet meer als noodzakelijk te achten is het bewijzen van mensensmokkel vereenvoudigd, waardoor het effectiever bestreden kan worden. Voor mensensmokkel uit humanitaire motieven wordt in de wetgeving wel een uitzondering gemaakt. Het wordt nog steeds belangrijk geacht dat een verdachte niet gestraft wordt als aannemelijk gemaakt kan worden dat deze gehandeld heeft uit humanitaire overwegingen. Door de wetwijziging is de bewijslast hiervoor bij de verdachte komen te liggen.

Het wetsvoorstel heeft er ook voor gezorgd dat het bereik van de strafbaarstelling van mensensmokkel is uitgebreid tot alle EU-landen (voorheen waren dit alleen Schengenlanden) en de landen die zijn toegetreden tot het VN-protocol mensensmokkel. Dit heeft de internationale samenwerking bevorderd en maakte een strengere aanpak van mensensmokkel mogelijk. Eveneens zijn er met het nieuwe wetsvoorstel drie nieuwe strafverzwarende omstandigheden geïntroduceerd. Zo kan de rechter een gevangenisstraf van twaalf jaar opleggen bij zwaar lichamelijk letsel of als levensgevaar een rol speelt. Bij overlijden geldt een maximum celstraf van vijftien jaar.

8.2.2 Kritiek

Ook dit nieuwe mensensmokkelbeleid is niet onbesproken gebleven. Desgevraagd geeft Staring (2006) een antwoord op de vraag wat hij verwacht van de wetswijzigingen:

“Niet bijster veel. In de loop der jaren is, zonder al te veel resultaat, de strafmaat verhoogd. Ik zie ook deze verandering als een papieren pleister. De politie heeft wel wat meer mogelijkheden, maar daar heb je ook meer mensen en capaciteit voor nodig. De wetswijziging past vooral in de trend van zwaarder, harder, repressiever. Maar het neveneffect is het criminaliseren van migrantengemeenschappen. Want als jij iemand hierheen haalt, al is het maar tijdelijk, kun je veroordeeld worden voor mensensmokkel. De definitie is breder geworden, waardoor grotere groepen worden gecriminaliseerd.”

9. Bronvermelding

Bijleveld, C., & A.P. Taselaar (2000) *Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen*, Den Haag: WODC.

Böcker, A. & T. Havinga (1998), *Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

CBS (2006), *Statline database*, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Chadbourne, J. (2003), *Fleeting refuge: the triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy*, New York: Human Rights Watch.

Chin, K-L. (1999), *Smuggled Chinese. Clandestine Immigration to the United States*, Philadelphia: Temple University Press.

DNRI (2005), *Mensensmokkel in beeld 2002-2003*, Zoetermeer: Dienst Nationale Recherche Informatie.

Doomernik, J. (2001) ‘Tussen daar en hier: van werving tot smokkel’, *Tijdschrift voor Criminologie*, 43 (4): 331-339.

Doomernik, J. & Liempt, I. van (19 mei 2004), ‘Mensensmokkel: overheidsbeleid werkt onbedoelde migratie in de hand’, *Onderzoeksfocus*, geraadpleegd op 2 maart 2006 via: <http://www.uva.nl/onderzoek/object.cfm/objectid=0FD7CFC6-4657-4612-A9F2230BF42F1A4C/templateid=D690A6D7-378C-40EC-8351BA847892F179>

Doorn, P. K. & Rhebergen, M. P. (eds.) (1 maart 2006), *Voortgezette Statistiek voor Historici – Tijdsreeksanalyse*, geraadpleegd op 20 april 2006 via: <http://www.let.leidenuniv.nl/history/res/vstat/html/les7.html>.

Doornhein, L., & N. Dijkhoff (1995) *Toevlucht zoeken in Nederland*, Den Haag:

WODC.

Engbersen, G., Staring, R.H.J.M., Leun, J.P. van der, Boom, J. de, Heijden, P. van der & Cruijff, M. (2002), *Illegale Vreemdelingen in Nederland. Omvang, Overkomst, Verblijf en Uitzetting*, Rotterdam: RISBO Contractresearch B.V.

Eurostat (2006), *Eurostat database*, Luxemburg: Eurostat.

Faber, W. (2002), *De macht over het stuur – Onderzoek besturingssysteem aanpak mensensmokkel*, Oss: Faber organisatievernieuwing B.V.

Farrington, D.P., Gottfredson, D.C., Sherman, L.W., Welsh, B.C. (2002), *The Maryland Scientific Methods Scale*, in: Sherman, L.W., Farrington, D.P., Welsh, B.C., Layton, D., MacKenzie (eds.), Evidence-Based Crime Prevention, London, Routledge, p.13-21.

Ghosh, B. (1998), *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

Grenzeloos (29 april 2003), Het protest tegen het ama-beleid groeit: Campus of gevangenis?, *Grenzeloos*, 71, geraadpleegd op 20 april 2006 via: <http://www.grenzeloos.org/artikel/viewartikel.php/id/518.html>

Hooghiemstra, E. (2003), *Trouwen over de grens, achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*, Den Haag: SCP.

IAM (2002), *Mensensmokkel in beeld 2000 – 2001*, Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.

InburgerNet (april 2004), *Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA's): Terugkeer centraal in amabeleid*, geraadpleegd op 20 april 2006 via: <http://www.degeschiedenisvaninburgering.nl/traject/binnen/bin029.html>

InburgerNet (2006), *Vreemdelingenwet 2000 en inburgeringsbeleid*, geraadpleegd op 27 april 2006 via: <http://www.degeschiedenisvaninburgering.nl/beleid/bel111.html>

IND (november 2004), *De asielprocedure in Nederland*, geraadpleegd op 8 april 2006 via: http://www.ind.nl/nl/Images/Publiek_NL_Algemeen_tcm5-17832.pdf

IND (november 2000), *De procedure in het aanmeldcentrum*, geraadpleegd op 17 maart via: http://www.ind.nl/nl/Images/Publiek_NL_AC_tcm5-17831.pdf

IND, *In het belang van het kind*, geraadpleegd op 20 april 2006 via: http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/asiel/In_het_belang_van_het_kind.asp

IGC (1997), *Report on Asylum Procedures: Overview of Policies and Practices in IGC Participating States*, Geneva: Secretariat of the Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia.

IOM (1997), *The Baltic Route: The Trafficking of Migrants through Lithuania*, Budapest: Migration Information Programme.

Kalsbeek, N. A. (2001), *Voortgang implementatie AMA-beleidsnota*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Kleemans, E. & Brienen, M. (2001), 'Van vriendendienst tot Slangenkop - een analyse van tien opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel', *Tijdschrift voor Criminologie*, 43 (4): 350-359.

- Koser, K. (2000) 'Asylum policies, trafficking and vulnerability', *International Migration*, 38 (3): 91-111.
- Kyle, D. & Koslowski, R. (eds.) (2001), *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins UP.
- Liempt, I. van (2004), 'De sociale organisatie van mensensmokkel. Het beeld van mensensmokkel als grootschalige georganiseerde misdaad genuanceerd', in: P. Mascini & N. Doornbos (red), *Onbekend terrein. Grenzen van het vreemdelingenbeleid*, Boekuitgave Amsterdams Sociologisch Tijdschrift.
- Liempt, I. van & Doomernik, J. (forthc.), 'Migrant's agency in the smuggling process - The perspectives of smuggled migrants in the Netherlands', in: *International Migration*.
- Ministerie van Justitie, *De Vreemdelingenwet 2000: toelating en opvang van vreemdelingen in Nederland*, geraadpleegd op 8 april 2006 via: http://www.justitie.nl/Images/vreemdelingenwet2000_tcm74-30354.pdf
- Ministerie van Justitie, *Vreemdelingenbeleid*, geraadpleegd op 8 april 2006 via: <http://www.justitie.nl/themas/meer/vreemdelingenbeleid.asp>
- Ministerie van Justitie (12 november 2003), *Wetsvoorstel naar Tweede Kamer (Verruiming aanpak mensensmokkel en mensenhandel)*, geraadpleegd op 3 april 2006 via: http://www.justitie.nl/pers/persberichten/archief/Archief_2003/121103Wetsvoorstel_naar_Tweede_Kamer.asp
- Ministerie van Justitie (2006), *Naar een modern migratiebeleid – Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Morrison, J. (1998) *The Cost of Survival. The Trafficking of Refugees to the UK*, Londen: The Refugee Council.
- Morrison, J. (2000), *The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy?*, Geneva: UNHCR.
- Nijdam, A. (2003), *Statistiek in onderzoek: Beschrijvende technieken 1*, Houten: Wolters-Noordhoff Groningen.
- Pieters, B. (2005), *Veranderende strafwetgeving mensensmokkel en gevolgen voor opsporing en vervolging*, Nijmegen: CIROC.
- Raad van Europa (1993), *Parliamentary Assembly Report on Clandestine Migration: Traffickers and Employers of Clandestine Migrants*, Straatsburg: Raad van Europa.
- Robinson, V., & Segrott, J. (2002), *Understanding the Decision-Making of Asylum Seekers*, Swansea: Home Office.
- Salt, J. & J. Stein (1997) 'Migration as a business. The case of trafficking', *International Migration*, 35: 467-491.
- Salt, J. (2000) 'Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective', in: *International Migration*, 38 (3): 31-56.
- Staring, R. (10 januari 2006), 'Reizen onder regie', *Kennislink*, geraadpleegd op 10 april 2006 via: <http://www.kennislink.nl/web/show?id=144495&vensterid=811&cat=60530>.

Staring, R., Engbersen, G., Moerland, H., De Lange, N., Verburg, D., Vermeulen, E. & Weltevrede, A. (2005), *De sociale organisatie van mensensmokkel*, Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.

Soudijn, M. R. J. (2001), Gijzeling - een onderbelichte kant bij de mensensmokkel van Chinezen, *Tijdschrift voor Criminologie*, 43 (4): 360-367.

Tillaart, H. van de, Monnikhof, M. O., Berg S. van de & Warmerdam, J. (2000), *Nieuwe Etnische Groepen in Nederland. Een Onderzoek Onder Vluchtelingen en Statushouders Uit Afghanistan, Ethiopie En Eritrea, Iran, Somalie En Vietnam*, Ubbergen: Uitgeverij Tandem Felix.

VluchtelingenWerk Nederland (2006), *Vluchtelingen in Nederland – Terugkeer*, geraadpleegd op 20 april 2006 via: <http://www.vluchtelingenwerk.nl/71-Terugkeer.html>.

Zhang, S. X. (1997), 'Task force orientation and dyadic relations in organized Chinese alien smuggling', *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 13 (4): 320-330.

Zhang, S. & Chin, K. L. (2002), *The Social Organisation of Chinese Human Smuggling - A Cross-National Study*, San Diego: San Diego State University.

Bijlage A

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de tabellen die geraadpleegd zijn van CBS / Statline.

Asielverzoeken; kerncijfers	
Onderwerpen	In Nederland ingediende asielverzoeken
	Alle leeftijden
Perioden	absoluut
1975	390
1976	470
1977	580
1978	770
1979	990
1980	1330
1981	750
1982	1210
1983	2020
1984	2600
1985	5640
1986	5870
1987	13460
1988	7490
1989	13900
1990	21210
1991	21620

1992	20350
1993	35400
1994	52580
1995	29260
1996	22860
1997	34440
1998	45220
1999	39300
© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2006-04-21	