
Vergaderjaar 2025-2026

- 36 855** Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet) (novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf)

D **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE VERSLAG**

Ontvangen 26 maart 2026

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het tweede verslag van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng. De gestelde vragen worden hierna beantwoord. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat ter wille van de leesbaarheid sommige vragen zijn samengenomen en in een aantal gevallen is verwezen naar reeds eerder of later in deze nota gegeven antwoorden. Om die reden zijn de vragen telkens genummerd. Bij vragen waar niet uit de formulering van de vraag blijkt welke leden die vraag hebben gesteld, is voorafgaand aan de vraag een aanduiding van de fractie opgenomen. De vragen zijn opgenomen in cursieve tekst, en de beantwoording daarvan in gewone typografie.

1. Inleiding

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag bij de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf en danken de regering voor de gegeven antwoorden. Deze leden constateren echter dat een aantal vragen naar hun oordeel nog niet (volledig) is beantwoord en dat de eerder geuite zorgen door de beantwoording niet zijn weggenomen. Mede in het licht van eerdere uitvoeringsanalyses van verschillende uitvoeringsinstanties en de recente brief van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw van 3 maart 2026¹ zien deze leden daarom aanleiding tot het stellen van enkele vervolgvragen.*

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA achten het van belang dat deze vragen zorgvuldig worden beantwoord, zodat de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen, de empirische onderbouwing van de effectiviteit en de mogelijke gevolgen voor fundamentele rechten – waaronder de rechtspositie van hulpverleners, kinderen en andere betrokkenen – adequaat kunnen worden beoordeeld.

*Na lezing van de beantwoording door de regering in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf resteren bij de leden van de fractie van **D66** een aantal vragen, welke deze leden aan de regering wensen te stellen.*

*De leden van de fractie van de **PVV** hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Zij stellen nog een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van **FVD** hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag bij de novelle. Ook zij hebben nog een aantal vragen.*

*De leden van de fracties van **VolT** en de **PvdD** hebben met bezorgdheid kennis genomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben daarover gezamenlijk nog enkele vragen te stellen aan de regering.*

¹ Raadpleegbaar via: [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** heeft met interesse de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf gelezen. Naar aanleiding van de nota heeft dit lid een aantal vervolgvragen.

Het lid van de **fractie-Van de Sanden** heeft kennisgenomen van de antwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag. Dit lid heeft nog een aantal vragen voor te leggen aan de regering.

2. Aanleiding voor het voorstel

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben de volgende vragen.

Effectiviteit van de wet

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** merken op dat de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw in hun brief aan de vaste commissie voor I&A/JBZ-Raad van 3 maart 2026 erop wijzen dat het doel van het voorliggende wetsvoorstel – het ontlasten van de asielketen en het verminderen van de instroom – vooralsnog niet wordt ondersteund door empirisch bewijs.² Tevens benadrukken de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw daarbij dat uitvoeringstoetsen en analyses van uitvoeringsorganisaties juist wijzen op het risico dat de voorgestelde maatregelen kunnen leiden tot een minder efficiënt systeem en langere wachttijden.

Vraag 1

(GL-PvdA) Acht de regering het – in het licht van bovenstaande waarschuwing – wenselijk om voorliggend wetsvoorstel te presenteren als instrument om de asielketen te ontlasten, terwijl de effectiviteit daarvan niet empirisch is onderbouwd en door uitvoeringsinstanties zelfs wordt betwijfeld? Zo ja, waarom?

De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. Naast nationale maatregelen en EU-maatregelen is de instroom in belangrijke mate afhankelijk van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. In het bijzonder is dat het geval als wordt gekeken naar de redenen van asielmigranten om te vertrekken. Deze complexiteit betekent niet dat sturen op asielmigratie onmogelijk is, maar wel dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen maar met een samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, zowel nationaal als in EU-verband.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** constateren dat de regering in haar beantwoording stelt dat strafbaarstelling van illegaal verblijf “in haar optiek” kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid.³ Deze leden merken op dat een dergelijke formulering duidt op een overtuiging of mening van de regering, terwijl ingrijpende strafrechtelijke maatregelen naar het oordeel van deze leden juist dienen te berusten op objectieve en empirisch onderbouwde gegevens. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen de regering naar de wijze waarop deze overtuiging zich verhoudt tot signalen uit de uitvoeringspraktijk inhoudende dat de maatregel juist kan leiden tot verdere belasting en mogelijk het vastlopen van de asielketen.

Vraag 2

(GL-PvdA) Welke externe adviesorganen, onderzoeksinstituten of uitvoeringsinstanties delen deze analyse van de regering? Deze leden vragen de regering om feiten en niet om meningen. Deze leden verzoeken de regering dan ook om haar antwoorden te baseren op feiten.

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee zal worden omgegaan, wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners. Structurele middelen worden bekeken in samenhang met de bredere capaciteitsplanning om verdringingseffecten zoveel mogelijk te beperken.

² Raadpleegbaar via: [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

³ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 3.

De strafbaarstelling van illegaliteit is niet gebaseerd op de verwachting van een eenvoudig meetbare, directe toename van terugkeer, maar op het versterken van het instrumentarium in die situaties waarin bestaande bestuursrechtelijke middelen zijn uitgeput en betrokkene het vertrek actief blijft frustreren. Het kunnen inzetten van het strafrecht draagt bij aan de geloofwaardigheid van het stelsel en biedt in individuele gevallen een aanvullende prikkel tot medewerking.

De leden van de fractie van D66 lezen in de beantwoording van de eerder door deze leden gestelde vraag 1 dat de regering geen aanleiding ziet de strafbaarstelling van illegaal verblijf weer uit het wetsvoorstel te halen; "Strafbaarstelling kan immers resulteren in een betere grip op migratie doordat het bijdraagt aan een klimaat waarin duidelijk is dat langdurig illegaal verblijf geen toekomstperspectief biedt."⁴

Dit is volgens deze leden echter geen afdoende antwoord op de gestelde vraag. De opgegeven reden voor handhaving van een deel van het amendement-Vondeling⁵ was immers al bekend voordat de regering het stemadvies 'ontraden' aan de Tweede Kamer gaf.

Vraag 3

Waarom is de regering teruggekomen op haar negatieve advies zonder additionele en nieuwe argumentatie? En als de regering meent dat zij extra argumenten heeft, waarom heeft zij dan in eerste instantie een negatief stemadvies gegeven? Graag ontvangen de leden van de fractie van D66 hierop een verhelderend antwoord.

Waarom meent de regering dat er een betere grip op migratie ontstaat door strafbaarstelling van illegaliteit? Kan de regering dit onderbouwen met rapporten, onderzoeken en studies van gezaghebbende wetenschappelijke instanties en uitvoeringsorganisaties? De leden van de fractie van D66 ontvangen hier graag een overzicht van.

De regering heeft het amendement aanvankelijk ontraden omdat op dat moment zorgen bestonden over de juridische inpasbaarheid, de uitvoerbaarheid en de mogelijke effecten voor de uitvoeringsketen. Nadat het amendement werd aanvaard, heeft de regering een *quick scan* uitgevoerd op de hiervoor genoemde aspecten. Daarin zijn deze aspecten nader gewogen en is gezien hoe de voorgestelde strafbaarstelling zich verhoudt tot de geldende Europese kaders en de uitvoeringspraktijk.

In dat licht heeft de regering geconcludeerd dat de strafbaarstelling, mits toegepast binnen de bestaande EU-rechtelijke randvoorwaarden en met een gerichte toepassing in de praktijk, uitvoerbaar en juridisch verdedigbaar is. Daarbij is tevens betrokken dat het instrument kan bijdragen aan het versterken van de norm dat langdurig onrechtmatig verblijf geen perspectief biedt. Het gewijzigde oordeel betekent daarmee niet dat de eerder genoemde aandachtspunten zijn verdwenen, maar dat de regering na een nadere weging van juridische, beleidsmatige en uitvoeringsaspecten tot de conclusie is gekomen dat de maatregel in de uiteindelijke vorm aanvaardbaar kan worden geacht.

Aan deze conclusie liggen geen omvangrijke rapporten ten grondslag. Het standpunt van de regering is steeds geweest dat de maatregel van strafbaarstelling niet op zichzelf moet worden gezien, maar als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Strafbaarstelling vormt daarmee één element van een integrale aanpak die begint met vrijwillig vertrek en ondersteuning. Wanneer medewerking aan vertrek uitblijft, kan deze aanpak worden opgevolgd door maatregelen gericht op gedwongen vertrek, waaronder vreemdelingenbewaring. Binnen een geloofwaardig migratiesysteem past daarnaast ook een strafrechtelijk instrument voor die gevallen waarin bestuursrechtelijke maatregelen niet het gewenste effect hebben. In zulke situaties kan sanctiëring als *ultimum remedium* worden ingezet om gedrag bij te sturen en te benadrukken dat een beslissing van de overheid over toelating niet zonder consequenties kan worden genegeerd.

In dit standpunt ziet de regering zich bovendien gesterkt door recente juridische ontwikkelingen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) erkent dat strafbaarstelling van illegaal verblijf kan functioneren als sluitstuk van de terugkeerprocedure en daarmee als een concreet onderdeel van het terugkeerproces. Dit volgt onder meer uit de recente uitspraak van het Hof van 5 maart 2026 in de

⁴ *Idem.*

⁵ *Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44.*

zaak Aroja (C-150/24).⁶

In deze uitspraak verduidelijkt het Hof dat vreemdelingenbewaring op grond van de Terugkeerrichtlijn maximaal 18 maanden mag duren. Daarna voorziet de richtlijn niet langer in een instrument om de terugkeer nog effectief af te dwingen. Het Hof onderkent dat dit een onwenselijke situatie kan opleveren en wijst erop dat lidstaten in dergelijke gevallen, zonder in strijd te handelen met de Terugkeerrichtlijn, op grond van hun nationale regels, strafrechtelijke sancties kunnen opleggen aan derdelanders ten aanzien van wie de terugkeerprocedure is afgerond en die desondanks zonder geldige reden illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.⁷

De thans voorgestelde strafbaarstelling kan worden gezien als een nationaal complement op een effectief terugkeersysteem, als sluitstuk van de asielbeoordeling.

Vraag 4

Tot slot hebben de leden van de fractie van D66 naar aanleiding van bovenstaand citaat een vraag over het gebruik door de regering van het woord 'kan'. Begrijpen deze leden het goed dat de regering niet zeker weet of er een betere grip op migratie ontstaat met strafbaarstelling van illegaliteit? Het kan immers ook zo zijn dat er geen betere grip ontstaat. Is dit niet een vorm van politiek wensdenken die de doorslag heeft gegeven voor het handhaven van de strafbaarstelling? Waarom kiest de regering ervoor zoveel maatschappelijke onrust te veroorzaken met het invoegen van de strafbaarstelling van illegaliteit in de Asielnoodmaatregelenwet, als niet zonneklaar is dat de grip op migratie erdoor aanzienlijk verbetert?

De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. Naast nationale maatregelen en EU-maatregelen is de instroom in belangrijke mate afhankelijk van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. In het bijzonder is dat het geval als wordt gekeken naar de redenen van asielmigranten om te vertrekken. Deze complexiteit betekent niet dat sturen op asielmigratie onmogelijk is, maar wel dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met afzonderlijke maatregelen maar met een samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, zowel nationaal als in EU-verband. De voorgestelde strafbaarstelling van illegaliteit is het sluitstuk van het terugkeerproces en kan bij frustratie en niet meewerken aan terugkeer, bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid en vormt als zodanig onderdeel van een breder pakket.

Vraag 5

De leden van de fractie van D66 constateren dat de regering stelt dat zij alle maatregelen wil nemen 'om de asielketen te ontlasten'.⁸ Kan de regering voor de leden van D66 uiteenzetten hoe het aanhouden en strafrechtelijk vervolgen van ongedocumenteerde vreemdelingen de asielketen zal ontlasten, nu veel categorieën ongedocumenteerden helemaal niet in de asielketen zijn betrokken omdat zij hier bijvoorbeeld als arbeidsmigrant naartoe getrokken zijn of met een andere verblijfstitel (bijvoorbeeld studie) langer dan het toegestane doel aanwezig zijn?

Zoals hiervoor aangegeven, maakt de strafbaarstelling deel uit van een systeem dat beoogt de geloofwaardigheid van het migratiebeleid te versterken. Daarbij geldt dat een afwijzende beslissing, die tevens een terugkeerbesluit inhoudt, ook daadwerkelijk wordt opgevolgd door maatregelen die zijn gericht op het realiseren van vertrek. Wanneer dat (nog) niet slaagt, kan sanctionering worden ingezet als middel om naleving te bevorderen. De boodschap moet duidelijk zijn dat een terugkeerbesluit niet straffeloos kan worden ontweken of genegeerd. Dit zal in veel gevallen gaan om personen die (ook) een asielprocedure hebben doorlopen.

Echter het kan ook gaan om personen die uit derde landen naar Nederland zijn gekomen en die niet vertrekken, en daardoor uiteindelijk om die reden in aanraking kunnen komen met het strafrecht. De regering acht dat niet onwenselijk. Integendeel, het zou onwenselijk zijn om dit uiterste middel uitsluitend tegenover afgewezen

⁶ HvJ EU 5 maart 2026, ECLI:EU:C:2026:148.

⁷ Zie in die zin ook de arresten van 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punten 46 en 48, en 17 september 2020, JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod), C-806/18, EU:C:2020:724, punten 28 en 29.

⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 3.

asielzoekers in te zetten. Een dergelijk onderscheid wordt dan ook niet gemaakt.

Vraag 6

De leden van de fractie van D66 vragen de regering waarom zij ervoor heeft gekozen om illegaliteit strafbaar te stellen in de vorm van een misdrijf en niet in de vorm van een overtreding nu de regering meent dat er een betere grip op migratie door kan ontstaan. In het jaar 2013 had de regering – waaraan de VVD en PvdA deelnamen – strafbaarstelling van illegaliteit als overtreding voorgesteld. Kan de regering de voor- en nadelen van de 'overtredingsvariant' op een rijtje zetten?

De regering kiest er met het onderhavige wetsvoorstel voor hulpverlening niet strafbaar te laten zijn op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, dat zoals bekend via het amendement-Vondeling aan het wetsvoorstel is toegevoegd. De strafbaarstelling van illegaal verblijf zelf blijft in stand. Daarbij heeft de regering, afgezien van de wijziging die met het onderhavige novelle wordt voorgesteld, niet willen afdoen aan het door de Kamer aangenomen amendement en de daarin gemaakte keuzes, waaronder de keuze om illegaal verblijf aan te merken als misdrijf en niet als overtreding. Uit de toelichting op het amendement blijkt dat de indiener illegaal verblijf als een groot maatschappelijk probleem beschouwt, dat veel overlast, criminaliteit en kosten met zich meebrengt. De regering veronderstelt dat dit redengevend is geweest voor de indiener om illegaal verblijf als misdrijf te bestempelen. De regering acht dit een voldoende draagkrachtige onderbouwing van deze keuze.

Bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering, naar aanleiding van de voorlichting van de Afdeling advisering, verschillende varianten overwogen, waaronder de 'overtredingsvariant'. Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, is bij een overtreding medeplichtigheid niet strafbaar, maar medeplegen wel (artikel 52 Sr). In de 'overtredingsvariant' zullen de meeste hulpverleners daardoor niet strafbaar zijn. Daarbij moet wel bedacht worden dat, zoals ook uit de voorlichting blijkt, tussen medeplegen en medeplichtigheid een gradueel verschil en daarmee een vloeiende overgang bestaat. Dit betekent dat bij een keuze om alleen medeplichtigheid niet strafbaar te maken, niet buiten twijfel zou komen te staan dat hulpverlening in alle gevallen buiten de reikwijdte van de strafbepaling valt. Het is bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat juist het zogeheten kerkasiel – een proces waarbij de illegale vreemdeling daadwerkelijk aan de macht van de overheid wordt onttrokken – als medeplegen kan worden gekwalificeerd. De regering vindt dat procedures en discussies over grensgevallen moeten worden voorkomen. In de 'overtredingsvariant' wordt deze doelstelling in de optiek van de regering onvoldoende verwezenlijkt. Om die reden heeft de regering gekozen voor de nu voorgestelde oplossing, waarbij de strafbepaling zich alleen uitstrekt tot de pleger en alle overige deelnemingsvormen van strafbaarheid zijn uitgesloten.

3. Kern van het voorstel

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben de volgende vragen.

Kinderrechtentoets

Vraag 7

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering naar de wijze waarop haar standpunt inhoudende dat een kinderrechtentoets niet nodig zou zijn omdat de wetgeving 'niet ziet op minderjarige kinderen'⁹ zich verhoudt tot – volgens de Kinderombudsvrouw in bedoelde brief van 3 maart 2026 – het uitgangspunt van artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag inhoudende dat ook maatregelen die indirect gevolgen voor kinderen hebben aan het belang van het kind moeten worden getoetst. Op welke wijze beoordeelt de regering het argument van de Kinderombudsvrouw inhoudende dat de strafbaarstelling van het verblijf van ouders – mede gezien de mogelijkheid van detentie – onvermijdelijk gevolgen kan hebben voor kinderen, ook wanneer de wet formeel alleen betrekking heeft op meerderjarigen? Hoe reageert de regering op de kritiek van de Kinderombudsvrouw en de Nationale ombudsman inhoudende dat het afzien van een kinderrechtentoets mede lijkt te zijn ingegeven door de wens om de wetgeving snel in te voeren en dat daarmee het risico ontstaat dat de belangen van kinderen onvoldoende zijn meegewogen? Kan de regering toelichten op welke wijze in het wetgevingsproces is getoetst aan de

⁹ Idem, p. 30.

*verplichtingen
uit het Kinderrechtenverdrag?*

Vraag 8

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering naar een reactie op het standpunt van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie J&V), dat werd ingenomen in het Position Paper ten behoeve van het rondetafelgesprek dat op 11 december 2025 in de Tweede Kamer plaatsvond over het voorliggende wetsvoorstel, inhoudende dat het ontbreken van een kinderrechtentoets bij deze wetgeving ten onrechte is.¹⁰

Is de regering bereid om alsnog een kinderrechtentoets uit te voeren voordat de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel gezamenlijk met de wetsvoorstellen Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet in deze Kamer plaatsvindt? Zo nee, waarom niet?

Mede gelet op de onderlinge samenhang tussen vraag 7 en 8, gaat de regering hieronder in op de verschillende aspecten met betrekking tot kinderen en kinderrechten. Het huidige kabinet sluit aan bij de eerder gegeven beantwoording over de positie van kinderen bij deze wetgeving.

De belangen van kinderen zijn bij het opstellen van de novelle meegewogen. Het meewegen van de kinderrechten vormt, zoals geldt voor alle grondrechten, een standaard onderdeel van het wetgevingsproces. Daarvoor is het niet noodzakelijk om een aparte kinderrechtentoets uit te voeren. Voor de wijze waarop de belangen van het kind bij het opstellen en de vormgeving van de novelle zijn meegewogen geldt het volgende. Het wetsvoorstel richt zich niet op de vervolging van minderjarigen. Geen enkel kind wordt rechtstreeks geraakt, in de zin dat zij binnen de reikwijdte van artikel 108a Vw 2000 vallen. De wet sluit niet uit dat procedures gevoerd zullen worden tegen ouders die hun terugkeer frustreren en die nog minderjarige kinderen hebben. Dit is niet uniek aan dit wetsvoorstel. Ook bij andere delicten geldt dat de dader ook een ouder van een minderjarig kind kan zijn. Het Openbaar Ministerie (OM) en – daarna – de strafrechter maken in die gevallen een afweging ten aanzien van de opportuniteit en proportionaliteit van de strafvervolging, en de strafeis. De familieomstandigheden zullen, net als binnen andere wet- en regelgeving, zo verwacht de regering, een aanzienlijke rol spelen in deze afweging en deze kunnen er ook toe leiden dat afgezien wordt van een vrijheidsstraf. De regering treedt niet in de afweging van OM en de strafrechter. Juist die onafhankelijkheid ziet de regering als een goede maatstaf om te borgen dat de procedure tot een billijke uitkomst leidt.

De regering benadrukt dat de strafbaarstelling in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 geen afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Vreemdelingen die risico lopen of slachtoffer zijn van misdrijven, moeten zich veilig kunnen melden en om hulp kunnen vragen. Hiervoor zal duidelijke informatievoorziening over rechten en bescherming worden geboden, zal toegang tot rechtsbijstand en opvang worden gegarandeerd, en zullen bestaande waarborgen zoals de B8-regeling en slachtofferbescherming worden gehandhaafd. Op deze manier wordt voorkomen dat vreemdelingen uit angst voor vervolging afzien van hulp of vrijwillige melding.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben gevraagd naar de samenstelling van de groep vreemdelingen die onder de reikwijdte zouden kunnen vallen, en het aantal ouders van minderjarige kinderen daaronder. Ten aanzien van de omvang van de groep kan slechts een ruwe inschatting worden gemaakt van het aantal zaken waarin vervolging op grond van het voorgestelde artikel in beeld zou kunnen komen. Er bestaat geen nauwkeurig beeld van de samenstelling van de niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Naar de aard der zaak onttrekken zij zich vaak juist aan het zicht van de overheid. De regering houdt er rekening mee dat vervolging aan de orde kan zijn in circa 100 tot 300 zaken per jaar. Over het aantal ouders van minderjarige kinderen dat daarbij betrokken zou kunnen raken, valt geen uitspraak te doen. Om die reden wordt hierover in de toelichting niet gespeculeerd.

De regering onderkent dat onzekerheid over verblijf en terugkeer spanning kan

¹⁰ Raadpleegbaar via: <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/12/09/position-paper-ijenv--novelle-strafbaarstelling-illegaal-verblijf>.

veroorzaken, zowel bij ouders als bij kinderen. Die onzekerheid is echter nu ook al aan de orde. Nederland kent een zorgvuldig toelatingsstelsel. Wanneer na het doorlopen van procedures vaststaat dat geen verblijfsrecht bestaat, dient de inzet gericht te zijn op terugkeer. Ook acht de regering van belang nogmaals te benadrukken dat de bestaande regelingen en afspraken over toegang tot onderwijs, zorg en hulp niet veranderen. Er komen geen nieuwe verplichtingen voor instellingen om te rapporteren. Van belang is bovendien dat wanneer een vreemdeling meewerkt aan terugkeer, vervolging op grond van het voorgestelde artikel niet aan de orde is. De eventuele strafrechtelijke consequentie speelt uitsluitend wanneer iemand zijn vertrek actief frustreert. De sleutel om de onzekerheid en spanning te vermijden, ligt daarmee deels ook bij de ouders.

De bescherming van kinderrechten vormt voor de regering een zwaarwegend uitgangspunt. Internationale en Europese verplichtingen worden bij wetgeving en uitvoering gerespecteerd. Internationale verplichtingen, meest van belang het Verdrag inzake de rechten van het kind, spelen een rol, maar het belang van het kind is niet het enige belang dat de overheid heeft te dienen. In een democratische rechtsstaat moeten maatregelen mogelijk zijn om de naleving van geldende regels te waarborgen, ook die in het migratiedomein. De regering acht het niettemin essentieel dat bij de toepassing van de wet oog blijft bestaan voor de positie en kwetsbaarheid van kinderen, ook tegen de achtergrond van de rechten van het kind. Daarbij is juist van belang dat het huidige voorstel ruimte laat voor een beoordeling per geval in plaats van een generieke regel, waarbij proportionaliteit, fundamentele rechten en het belang van het kind worden betrokken. De effecten van de maatregel zullen in de praktijk worden gevolgd. Indien blijkt dat minderjarigen onbedoeld of onevenredig worden geraakt, is de regering bereid te bezien of aanvullende maatregelen of verduidelijkingen nodig zijn.

Uitvoerbaarheidstoets ex ante

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de regering in haar antwoord op de eerder door deze leden gestelde vraag 7 aangeeft dat het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie nog moet worden vastgesteld en dat keuzes voor de uitvoering nog moeten worden gemaakt.¹¹ Deze leden merken op dat hun vraag juist betrekking had op de voorzienbare risico's voor uitvoerbaarheid en rechtszekerheid voor onder meer de politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak. Naar het oordeel van deze leden dient een dergelijke uitvoerbaarheidstoets juist voorafgaand aan de vaststelling van wetgeving plaats te vinden.

Vraag 9

Kan de regering de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA toelichten op welke wijze zij de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van onder meer de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak voorafgaand aan deze wetsbehandeling heeft beoordeeld?

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is een uitvoeringstoets gedaan, waarin de gevolgen voor de betrokken organisaties zijn meegenomen. De verwachting is dat het nieuwe artikel zal leiden tot circa 100 tot 300 vervolgingen per jaar. Dit moet worden bezien in verhouding tot circa 3.500 gevallen van vreemdelingenbewaring en het bredere terugkeerproces.

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee zal worden omgegaan, wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners. Structurele middelen worden bekeken in samenhang met de bredere capaciteitsplanning, inclusief mogelijkheden voor werving, scholing en prioritering, om verdringingseffecten zoveel mogelijk te beperken.

Vraag 10

Kan de regering alsnog concreet uiteenzetten welke risico's zij voorziet voor de uitvoerbaarheid en rechtszekerheid van deze strafbaarstelling voor de opsporing, vervolging en berechting, nu zij tegelijkertijd aangeeft dat het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie nog moet worden vastgesteld en de keuzes voor de

¹¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 5.

uitvoering nog moeten worden gemaakt?

De regering kan niet vooruitlopen op het vervolgingsbeleid van het OM. Ook herhaalt de regering dat het, afgezet tegen de totale werkvoorraad en capaciteit van het OM en de rechterlijke macht, om een beperkt aantal zaken gaat. Dat een aantal keuzes ten aanzien van de inrichting en positionering in de organisatie nog niet is gemaakt, laat onverlet dat na de aannahme van de wet op een verantwoorde wijze met de voorbereiding en implementatie kan worden gestart.

Hulpverleners

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de regering stelt dat hulpverleners in de regel geen weet hebben van een inreisverbod of ongewenstverklaring en daar beroepshalve ook niet naar hoeven te vragen en dat strafrechtelijke aansprakelijkheid daarom niet snel aan de orde zal zijn.¹²

Vraag 11

(GL-Pvda) Acht de regering het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wenselijk dat de strafbaarheid van hulpverlening in belangrijke mate afhankelijk wordt van een achteraf door de politie, het Openbaar Ministerie of de rechter te beoordelen vermoeden in plaats van duidelijke wettelijke criteria?

De regering stelt dat strafbaarheid slechts aan de orde is indien iemand weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat een vreemdeling een inreisverbod heeft of ongewenst is verklaard.¹³ Kan de regering verduidelijken onder welke concrete omstandigheden een hulpverlener geacht kan worden dergelijke 'ernstige redenen om te vermoeden' te hebben?

De regering stelt verder dat het uitdelen van voedsel of het bieden van hulp aan dakloze vreemdelingen niet snel tot strafrechtelijke aansprakelijkheid zal leiden.¹⁴ Kan de regering toelichten op welke wijze deze formulering zich verhoudt tot het uitgangspunt dat strafbaarstelling in de wet duidelijk en voorzienbaar moet zijn en niet afhankelijk mag zijn van het inschatten van vervolgingskansen?

De regering meent dat de huidige artikelen 108, zesde lid, Vw 2000 (illegaal verblijf in weerwil van een licht inreisverbod) en 197 Sr (illegaal verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring) duidelijke en beperkte strafbaarstellingen bevatten.¹⁵ Op basis van die wettelijke delictsomschrijvingen komt bij hulpverlening strafbaarheid alleen in beeld in uitzonderlijke gevallen dat iemand opzettelijk het illegaal verblijf van een vreemdeling faciliteert, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat voor deze vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt, bijvoorbeeld omdat die vreemdeling dat aan de hulpverlener heeft verteld. Anders dan deze leden stellen gaat het dus niet om een vermoeden dat achteraf ontstaat. In de genoemde uitzonderlijke gevallen is in de optiek van de regering sprake van een andere situatie, waarin de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging in ieder geval niet op voorhand zou moeten zijn uitgesloten. In het bijzonder valt te denken aan de situatie dat de betrokken vreemdeling ongewenst is verklaard, omdat die vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.¹⁶ De regering benadrukt dat vervolging van hulpverleners wegens het deelnemen aan de genoemde delicten in de praktijk voor zover bekend niet voorkomt.

In algemene zin wordt nog opgemerkt dat in concrete gevallen de beoordeling of iemand schuldig is aan (het deelnemen aan) een strafbaar feit, in de praktijk altijd een nauwkeurige beoordeling vergt door de politie, het OM en uiteindelijk de strafrechter. Tot strafoplegging kan namelijk slechts worden overgegaan als is voldaan aan de vier materiële voorwaarden voor strafbaarheid: (1) de verdachte heeft de tenlastegelegde gedraging begaan (2) het bewezenverklaarde is onder te brengen bij een wettelijke delictsomschrijving (3) het feit is wederrechtelijk (er is geen rechtvaardigingsgrond) en (4) het is aan de schuld van de verdachte te wijten (er is geen schulditsluitingsgrond). Of aan deze vier (cumulatieve) voorwaarden is voldaan, is altijd sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Zie ook HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893, rov. 3.4.3, waaruit blijkt dat de Hoge Raad met betrekking tot artikel 197 Sr hetzelfde oordeel is toegedaan.

¹⁶ Artikel 67, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000.

Dat is bij de huidige strafbaarstellingen van (gekwalificeerd) illegaal verblijf niet anders.

Vraag 12

Kan de regering de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verduidelijken of zij met deze toelichting bedoelt dat strafrechtelijke vervolging van hulpverlening in de praktijk uitsluitend aan de orde moet zijn wanneer het gaat om vreemdelingen die wegens gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid ongewenst zijn verklaard?

De regering heeft niet bedoeld te zeggen dat vervolging van hulpverlening *uitsluitend* aan de orde zou moeten zijn wanneer het gaat om vreemdelingen die wegens gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid ongewenst zijn verklaard. Dat is ook niet aan de regering om te bepalen. Ook voor de bestaande strafbaarstellingen van (gekwalificeerd) illegaal verblijf geldt dat het OM de kaders stelt voor opsporing en vervolging.

De regering heeft slechts tot uitdrukking willen brengen dat er in haar optiek een relevant verschil bestaat tussen deelneming aan het generieke delict van illegaal verblijf (artikel 108a Vw 2000) en de gekwalificeerde delicten van illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring (artikel 108, zesde lid, Vw 2000 en 197 Sr). Zoals in het nader rapport naar voren is gebracht, zien de laatste strafbepalingen primair op de specifieke omstandigheid dat jegens de desbetreffende vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt. Een ongewenstverklaring of het uitvaardigen van een inreisverbod is alleen mogelijk wanneer specifieke bezwaren bestaan tegen de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland, hetgeen de vreemdeling bekend is omdat dit blijkt uit een ten aanzien van hem genomen besluit. Tegen die achtergrond is er naar het oordeel van de regering – anders dan bij de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf – bij deze specifieke strafbepalingen geen dringende reden om van algemene strafrechtelijke uitgangspunten af te wijken door de reikwijdte daarvan te beperken tot het plegen van het feit.

Tot slot moet benadrukt worden dat vervolging van personen of organisaties wegens deelname aan de gekwalificeerde delicten van illegaal verblijf in weerwil van een (licht of zwaar) inreisverbod of ongewenstverklaring, in de praktijk niet voorkomt. Dat laat onverlet dat de regering op basis van de hiervoor genoemde overwegingen onvoldoende aanleiding ziet om bij deelname van personen of organisaties aan een van de gekwalificeerde vormen van illegaal verblijf de mogelijkheid van strafrechtelijke aansprakelijkheid op voorhand geheel uit te sluiten.

Ex post beoordeling

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen in het antwoord van de regering op de eerder door deze leden gestelde vraag 17 dat als eenmaal blijkt dat alleen hulpverlening plaatsvindt, het opsporingsonderzoek zich niet langer kan richten op hulpverleners.¹⁷

Vraag 13

(GL-PvdA) Kan de regering per door deze leden genoemde strafbepaling uiteenzetten waarom hulpverlening aan personen zonder rechtmatig verblijf onder geen omstandigheid onder deze strafbepalingen kan vallen, in het bijzonder waar het gaat om de artikelen 140, 131, 197a, 420bis en 420quater van het Wetboek van Strafrecht? Kan de regering daarbij concreet aangeven welke elementen van deze delictsomschrijvingen volgens haar uitsluiten dat humanitaire hulpverlening of maatschappelijke ondersteuning onder deze strafbepalingen zou kunnen worden gebracht?

De regering verwijst naar haar uitgebreide reactie op vergelijkbare vragen, gesteld door de leden van de fractie van de ChristenUnie, in de nota naar aanleiding van het verslag (zie de beantwoording van de vragen 48 t/m 52).¹⁸

Effect op derden

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de regering stelt dat

¹⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 8.

¹⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B.

met de novelle is 'zeker gesteld dat hulpverleners niet door deze maatregel getroffen worden'.¹⁹ Deze leden merken op dat de strafbaarstelling van behulpzaamheid bij illegaal verblijf potentieel een veel bredere kring van personen kan raken dan uitsluitend professionele hulpverleners. Deze leden hebben daarom de volgende vragen aan de regering te stellen.

Vraag 14

Heeft de regering onderzocht of ook andere categorieën derden – zoals burgers, vrijwilligers, religieuze instellingen of familieleden – door de strafbaarstelling geraakt kunnen worden? Zo ja, wat waren de uitkomsten van dat onderzoek?

Kan de regering de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA toelichten waarom zij meent dat met het uitzonderen van hulpverleners het gesignaleerde probleem afdoende is opgelost, terwijl de strafbaarstelling nog steeds van toepassing kan zijn op andere derden die in de praktijk contact hebben met personen zonder rechtmatig verblijf?

Kan de regering uiteenzetten op welke wijze de strafbaarstelling zich verhoudt tot situaties waarin burgers in de privésfeer hulp bieden, bijvoorbeeld door:

- het verrichten van huishoudelijk werk door een persoon zonder verblijfsrecht;
- het tijdelijk bieden van onderdak, en
- het verlenen van praktische ondersteuning of vervoer?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen in dit verband of dergelijke situaties onder omstandigheden eveneens onder de strafbaarstelling kunnen vallen. Zo ja, acht de regering het wenselijk dat dergelijke gedragingen strafrechtelijk worden gesanctioneerd? Zo nee, op welke wijze wordt dat juridisch afgebakend?

Kan de regering verduidelijken waar die afbakening in de wet is terug te vinden?

De regering vindt dat hulpverlening niet strafbaar moet zijn. Uit oogpunt van rechtszekerheid heeft zij het wenselijk geacht om de uitsluiting van strafbaarheid van hulpverlening in dit wetsvoorstel zo vorm te geven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Tegen die achtergrond wordt in artikel 108a, derde lid, Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het daarin omschreven misdrijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Dit wijzigingsvoorstel brengt mee dat uitsluitend het plegen van het misdrijf strafbaar wordt. Hulpverlening daarbij wordt niet strafbaar. Daartoe worden alle overige deelnemingsvormen uit Titel V van Boek 1 van het Wetboek van Strafrecht uitgesloten. Het gaat om: doen plegen, medeplegen, opzettelijk uitlokken (zie voor deze deelnemingsvormen: artikel 47 Sr), medeplichtigheid (artikel 48 Sr) alsmede opdracht geven en feitelijk leidinggeven (artikel 51, tweede lid, Sr).

Het voorgaande betekent dat burgers, vrijwilligers, religieuze instellingen, familieleden en andere personen of organisaties die een illegaal verblijvende vreemdeling hulp verlenen, daarvoor niet kunnen worden gestraft op basis van artikel 108a Vw 2000. Het maakt daarbij niet uit om wat voor soort hulp het gaat (hulp die wordt verleend in de privésfeer of bijvoorbeeld beroepshalve), wie de hulp verleent (een professionele hulpverlener of een andere derde) of vanuit welk motief dat gebeurt (vanuit medemenselijkheid of een ander motief, bijvoorbeeld de verplichte uitvoering van een wettelijke taak). Voor de volledigheid merkt de regering wel op dat het laten verrichten van arbeid door een persoon zonder rechtmatig verblijf, in strijd is met de Wet Arbeid vreemdelingen en strafbaar is als overtreding (op basis van artikel 2 juncto 18 tot en met 19d van die wet). De wijziging die in het onderhavige voorstel wordt voorgesteld, doet daar niet aan af.

Andere relevante panden

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de regering in haar antwoord op de eerder door deze leden gestelde vraag 11 voornamelijk verwijst naar bestaande nationale bevoegdheden, zoals opgenomen in artikel 53 van de Vreemdelingenwet 2000 en stelt dat de voorgestelde Europese regeling hier in grote mate bij aansluit.²⁰

Vraag 15

(GL-PvdA) Kan de regering alsnog concreet uiteenzetten hoe de in artikel 23a van de ontwerp-Terugkeerverordening genoemde bevoegdheden zich verhouden tot de bestaande

¹⁹ Idem, p. 3.

²⁰ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 6.

ationale bevoegdheden, in het bijzonder daar waar het gaat om de mogelijkheid tot doorzoeking en onderzoek van 'andere relevante panden'? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA ontvangen graag een precies en feitelijk antwoord van de regering op deze vraag.

Kan de regering toelichten op welke wijze haar instemming met een Europese regeling die dergelijke vergaande onderzoeksmaatregelen mogelijk maakt zich verhoudt tot de in het nationale debat geschetste verwachting dat opsporing in dit kader terughoudend en proportioneel zal plaatsvinden?

Kan de regering ten slotte toelichten waarom zij meent dat het voorgestelde Europese kader geen aanmerkelijke verschuiving van bevoegdheden met zich brengt²¹, terwijl de tekst van artikel 23a van de ontwerp-Terugkeerverordening juist voorziet in een expliciete uitbreiding van onderzoeksmaatregelen?

De regering herhaalt dat bestaande bevoegdheden, gericht op het tegengaan van illegaal verblijf, door de invoering van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 niet wezenlijk zullen veranderen. Daarbij is van belang dat ook nu al in het bestuursrecht de nodige bevoegdheden bestaan: de vreemdelingenpolitie kan vreemdelingen staande houden als er, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn (artikel 50 Vw 2000).

Op de vraag van de leden naar de reikwijdte van artikel 23a van het onderhandelingsmandaat voor de Terugkeerverordening wordt als volgt gereageerd. Zonder vooruit te lopen op de uitkomsten van de triloog, wil de regering graag aangeven dat onder het huidige Nederlandse recht – met inachtneming van wettelijke waarborgen – reeds vergelijkbare bevoegdheden bestaan. Allereerst kan de politie personen staande houden, en zo nodig meenemen naar een plaats voor verhoor, als er een redelijk vermoeden bestaat van illegaal verblijf, naar objectieve, dat wil zeggen niet discriminatoire maatstaven gemeten. Daarnaast kan op grond van artikel 53 Vw 2000 in alle plaatsen worden binnengetreden, waaronder ook woningen, indien er een redelijk vermoeden bestaat dat zich daar personen bevinden zonder rechtmatig verblijf.

Daarnaast kan grond van artikel 53a Vw 2000 een woning worden doorzocht om documenten te achterhalen voor de identificatie van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf. Artikel 50, vijfde lid, biedt de mogelijkheid tot onderzoek aan lichaam en kleding en tot het doorzoeken van persoonlijke zaken. Artikel 52 voorziet in de bevoegdheid om documenten in beslag te nemen voor vreemdelingrechtelijke doeleinden. Het doorzoeken van elektronische gegevensdragers kan eveneens onder artikel 50, vijfde lid, vallen. Gelet op de ingrijpende aard daarvan in het privéleven, is hiervoor nadere en meer specifieke regelgeving nodig. De regering werkt, mede op verzoek van de Tweede Kamer,²² momenteel aan deze uitwerking, los van de onderhandelingen over de Terugkeerverordening. Tot slot bevatten de artikelen 107, 107a en 107b bepalingen over het uitwisselen van gegevens met andere instanties met het oog op de wettelijke taak van die instanties.

Tegen deze achtergrond is de verwachting dat de bevoegdheden uit het in het onderhandelingsmandaat voor de Terugkeerverordening voorgestelde artikel 23a voor Nederland geen wezenlijke uitbreiding vormen van het bestaande instrumentarium. De voorgestelde tekst sluit daarmee aan op de bestaande wettelijke mogelijkheden in de wet en deze houdt volgens de regering geen aanmerkelijke verruiming in. Voor andere lidstaten kan dat anders liggen, en kan de bepaling een vergroting van het effectieve vreemdelingentoezicht inhouden. De regering is ervan overtuigd, op basis van praktijk en rechterlijke uitspraken, dat het mogelijk is om dergelijke bevoegdheden proportioneel toe te passen op een wijze die passend is in een democratische samenleving.

Geen voorbeelden bekend

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA nemen kennis van de stelling van de regering dat haar geen voorbeelden bekend zijn van vervolging van hulpverleners wegens medeplegen of medeplichtigheid aan illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring.²³ Deze leden merken op dat het ontbreken van vervolgingszaken in het verleden mede afhankelijk kan zijn van prioriteiten en beleid van het Openbaar Ministerie, die in de loop van de tijd kunnen veranderen.

²¹ *Idem.*

²² Kamerstuk 36 333, nr. 64.

²³ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 5.

Daarnaast introduceert het onderhavige wetsvoorstel een nieuwe strafbaarstelling en een hernieuwde nadruk op handhaving, waardoor de uitvoeringspraktijk eveneens kan verschuiven.

Vraag 16

(GL-PvdA) Kan de regering toelichten in hoeverre het ontbreken van vervolgingszaken in het verleden daadwerkelijk een garantie biedt voor de toekomstige praktijk, nu vervolgingsbeleid en prioriteiten van het Openbaar Ministerie kunnen wijzigen?

De regering benadrukt dat artikel 197 Sr – dat in zijn huidige vorm sinds 2012 van kracht is en daarvoor in vergelijkbare vormen bestond – voor zover bekend nooit heeft geleid tot vervolging van hulpverleners wegens medeplichtigheid aan illegaal verblijf. Dat wijst erop dat in de praktijk een duidelijke scheidslijn wordt gehanteerd tussen het verlenen van hulp uit medemenselijkheid en strafbaar handelen. Dit wetsvoorstel wijzigt deze scheidslijn niet, hetgeen met uw Kamer en Tweede Kamer inmiddels is gewisseld. Daarom benadrukt de regering nogmaals met klem: het is nadrukkelijk niet de bedoeling om in Nederland hulp uit medemenselijkheid te criminaliseren. Het OM stelt zelfstandig het vervolgingsbeleid vast, binnen de wettelijke kaders en met oog voor proportionaliteit en maatschappelijke context.

Vraag 17

(GL-PvdA) Erkent de regering dat het enkele feit dat in het verleden geen vervolging heeft plaatsgevonden niet uitsluit dat er wel degelijk een theoretisch strafrisico kan blijven bestaan voor hulpverleners? Op welke wijze beoordeelt de regering in dat licht het risico dat hulpverleners uit voorzorg terughoudender worden in het verlenen van hulp, juist omdat zij vooraf niet kunnen uitsluiten dat hun handelen in een individueel geval strafrechtelijk relevant kan worden geacht?

De regering stelt andermaal voorop dat hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen in haar optiek niet strafbaar behoort te zijn op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000. De regering heeft verder diverse malen aangegeven waarom zij het onwenselijk en vanuit beginselen van proportionaliteit en evenredigheid, maar ook uit oogpunt van bewijslast van het OM onwaarschijnlijk acht dat tot een succesvolle vervolging van deelneming aan de strafbare feiten, omschreven in artikel 108, zesde lid, Vw 2000 en 197 Sr, wordt gekomen. De regering gaat er vanuit dat hetgeen hierover gedurende de schriftelijke behandeling van het onderhavige voorstel met u is gewisseld, ook bijdraagt aan de boodschap richting de hulpverleners dat hun handelen strafrechtelijk niet anders zal worden beoordeeld met de komst van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000.

Unieburgers uitgezonderd?

Vraag 18

De regering stelt dat de beperking dat aan Unieburgers geen vrijheidsstraf kan worden opgelegd moet worden 'ingelezen' in het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000.²⁴ Kan de regering de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA toelichten waarom deze beperking niet expliciet in de wettekst is opgenomen, maar afhankelijk wordt gemaakt van interpretatie achteraf?

Kan de regering bevestigen dat het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 tekstueel wel degelijk van toepassing is op Unieburgers, ook wanneer geen sprake is van een actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving?

Hoe verhoudt deze strafbaarstelling zich tot de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin is bepaald dat beperkingen van het vrije verkeer slechts gerechtvaardigd zijn bij een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving?

De regering kiest er met het onderhavige wetsvoorstel voor hulpverlening niet strafbaar te laten zijn door zowel medeplegen als medeplichtigheid expliciet uit te sluiten. De strafbaarstelling van illegaal verblijf zelf (die zoals bekend via het amendement-Vondeling aan het wetsvoorstel is toegevoegd) blijft in stand. Daarbij heeft de regering (afgezien van de wijziging die is opgenomen in het onderhavige voorstel) niet willen afdoen aan het door de Kamer aangenomen amendement en de daarin gemaakte keuzes, waaronder de keuze voor de reikwijdte van de strafbepaling. Gelet op het grote belang om met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te

²⁴ Idem, p. 9.

ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen, heeft de regering aangekoerst op spoedige indiening van de onderhavige novelle bij uw Kamer, zodat de behandeling van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet weer hervat zou kunnen worden.

De regering heeft daarbij in haar afweging betrokken dat in haar optiek het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 een duidelijke en beperkte strafbaarstelling inhoudt, die geen verdere precisering behoeft. Zoals in de memorie van toelichting ook uitgebreid is toegelicht, moet de strafbepaling in overeenstemming met het Unierecht, meer in het bijzonder de Terugkeerrichtlijn, worden uitgelegd en toegepast. Het huidige artikel 108, vijfde lid, Vw 2000 bepaalt in dit verband dat wegens de in het eerste lid strafbaar gestelde gedragingen, waarvoor op zichzelf hechtenis kan worden opgelegd, Unieburgers enkel een geldboete opgelegd kunnen krijgen. De regering gaat er zoals gezegd vanuit dat deze Unierechtelijke beperking ook moet worden 'ingelesen' in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000. Uitgaande van deze (strikte) interpretatie van de strafbepaling, komt de toepassing ervan volgens de regering niet in strijd met het Unierecht, waaronder de jurisprudentie van het HvJ EU waaraan de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie refereren.

Tot slot wordt nog gewezen op het volgende. Net als het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, bepaalt het huidige artikel 197 Sr (strafbaarstelling van illegaal verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring) evenmin dat wegens daarin strafbaar gestelde gedragingen, waarvoor op zichzelf gevangenisstraf kan worden opgelegd, Unieburgers enkel een geldboete opgelegd kunnen krijgen. Niettemin heeft de Hoge Raad in 2020 geoordeeld dat: "artikel 197 Sr (voorziet) in een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwalficeerd illegaal verblijf' zodat deze voldoet aan de vereisten van artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden".²⁵ Ook gelet op deze duidelijke uitspraak ziet de regering geen dringende noodzaak om de genoemde beperking wél expliciet te verankeren in de tekst van artikel 108a Vw 2000.

Rechtsvergelijking Zweden

Vraag 19

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA nemen met zorg kennis van de passage in de beantwoording van de eerder door deze leden gestelde vraag 4 waarin de regering aangeeft dat zij de uiteindelijke effecten van de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf niet in zicht heeft.²⁶ Is de regering met deze leden eens dat een wetgeving die gebaseerd is op wensdenken onzorgvuldig en derhalve ongewenst is? Welke gevolgen zijn bekend in deze landen als het gaat om het vermijden van de overheid, waaronder de politie en zorg?

De regering laat kwalificaties over de voorgestelde Asielnoodmaatregelenwet en het onderhavige voorstel voor rekening van de vraagsteller. Hoewel de effecten niet met wetenschappelijke zekerheid te voorspellen zijn, meent de regering op basis van een zorgvuldige afweging (gemaakt in de eerder genoemde *quick scan*) dat de maatregel proportioneel en noodzakelijk is als *ultimum remedium* binnen een breder pakket. De regering herhaalt dat ook de Europese Commissie en het HvJ EU de strafbaarstelling in deze context als een onderdeel van de wettelijke mogelijkheden van de lidstaten zien. Zie verder de beantwoording bij vraag 91.

Vraag 20

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de regering tegelijkertijd een vergelijking maakt met Zweden voor de onderbouwing van haar standpunt dat de invoering van illegaliteit effect zal hebben op de instroom.²⁷ Hoe voorkomt de regering dat hier sprake is van een selectieve of anekdotische vergelijking, nu de context in Zweden op tal van punten verschilt met die van de Nederlandse situatie en ook andere factoren – waaronder de algemene daling van asielaanvragen in Europa na 2015 – een rol hebben gespeeld? Heeft de regering deze bevindingen uit internationaal onderzoek en de signalen uit de Nederlandse uitvoeringspraktijk expliciet in samenhang gewogen bij de

²⁵ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

²⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 4.

²⁷ *Idem*.

voorbereiding van dit wetsvoorstel? Zo ja, tot welke conclusies heeft dit geleid? En zo nee, waarom niet?

Hoe verhoudt de door de regering aangehaalde vergelijking met Zweden zich tot internationaal onderzoek waaruit geen aantoonbaar afschrikwekkend effect van strafbaarstelling blijkt en tot de signalen van Nederlandse uitvoeringsinstanties inhoudende dat deze maatregel juist kan leiden tot extra druk op en vertraging binnen de asiel- en migratieketen?

De vergelijking met Zweden is door de regering niet bedoeld als zelfstandig bewijs dat strafbaarstelling in Nederland een bepaald effect op de instroom zal hebben. De regering onderkent dat de Zweedse situatie op relevante punten verschilt van de Nederlandse context en dat migratiestromen altijd door een samenstel van factoren worden beïnvloed, waaronder bredere Europese ontwikkelingen.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn signalen uit internationaal onderzoek en uit de Nederlandse uitvoeringspraktijk wel degelijk betrokken. Daarbij is ook onder ogen gezien dat internationaal onderzoek geen eenduidig aantoonbaar afschrikwekkend effect van strafbaarstelling laat zien en dat in de uitvoering zorgen bestaan over extra druk op de migratieketen. Tegelijkertijd blijkt uit de uitvoeringstoets dat de maatregel is bedoeld voor een relatief beperkte groep hardnekkige gevallen waarin bestaande bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende effect sorteren. In de uitvoeringstoets is rekening gehouden met de verwachte toename van 100 tot 300 vervolgingen als gevolg van dit nieuwe artikel, tegenover de 3.500 gevallen van vreemdelingenbewaring per jaar en de vele vertrekgevallen.

De conclusie van de regering is daarom niet dat strafbaarstelling op zichzelf of langs lineaire weg tot een bepaalde instroomdaling zal leiden. De maatregel wordt gezien als onderdeel van een breder pakket, met in de eerste plaats een normstellende functie en als sluitstuk in zaken waarin terugkeer mogelijk is, maar actief wordt gefrustreerd. Daarbij worden de zorgen van uitvoeringsinstanties over capaciteit, vertraging en proportionaliteit serieus genomen.

Een beroep op Zweden moet dus in die context worden gelezen: niet als doorslaggevend empirisch bewijs, maar als één van meerdere buitenlandse ervaringen. Juist omdat de internationale literatuur geen eenduidig beeld geeft en nationale contexten verschillen, baseert de regering haar afweging niet op één casus, maar op het totaal van juridische, beleidsmatige en uitvoeringsmatige overwegingen.

Vraag 21

De regering geeft in antwoord op de eerder door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vraag 5 aan dat zij de derde oplossing om hulpverleners uit te zonderen van strafbaarstelling niet opnieuw aan de Afdeling advisering van de Raad van State heeft voorgelegd alvorens het nader rapport uit te brengen.²⁸21 Kan de regering toelichten waarom zij het niet wenselijk achtte om de Afdeling advisering van de Raad van State alsnog te raadplegen, nu zij afwijkt van de door de Afdeling zelf geschetste oplossingsrichtingen?²⁹

Duidelijkheidshalve wordt het volgende opgemerkt. Anders dan het antwoord op de eerdere vraag lijkt te suggereren, heeft de regering de Afdeling advisering wel degelijk om advies gevraagd over de door haar gewenste optie om te verzekeren dat hulpverlening niet strafbaar wordt. Deze optie heeft zij immers uitgewerkt in het onderhavige wetsvoorstel, dat op 14 oktober 2025 voor advies aan de Afdeling advisering is voorgelegd, en dat voortborduurt op de eerdere voorlichting van de Afdeling advisering van 27 augustus 2025 over de gevolgen van het amendement-Vondeling.³⁰ In die voorlichting had de Afdeling advisering (reeds) een aantal opties gepresenteerd om te verzekeren dat hulpverlening niet strafbaar wordt. Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering deze opties zorgvuldig overwogen, maar uiteindelijk voor een andere (derde) optie gekozen.³¹ In haar advies van 30 oktober 2025 over het onderhavige wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering uitgebreid gereageerd op de keuze voor deze optie en de uitwerking

²⁸ *Idem.*

²⁹ *U.a. Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4, p. 3, met verwijzing naar de eerdere voorlichting.*

³⁰ W03.25.00207/II.

³¹ Zie de kabinetsreactie van 29 augustus 2025 op de voorlichting van de Afdeling advisering, Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 80.

daarvan in het onderhavige wetsvoorstel.³² Zij merkte onder meer op dat de gekozen oplossing 'goed aansluit bij hetgeen de regering wil waarborgen'. Wel had zij een aantal bedenkingen bij de inpassing van de gekozen oplossing in de strafrechtelijke systematiek, waarop de regering in het nader rapport bij het wetsvoorstel heeft gereageerd.³³

Vraag 22

Acht de regering het – mede gelet op de fundamentele kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voorbereiding van dit wetsvoorstel – gebruikelijk dan wel wenselijk om een nieuwe juridische constructie in het strafrecht te introduceren zonder dat de Afdeling advisering van de Raad van State zich daar expliciet over heeft kunnen uitlaten?

Er is in het onderhavige voorstel geen sprake van een nieuwe juridische constructie in het strafrecht. Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, wijkt de keuze om bij het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 de overige deelnemingsvormen uit te sluiten, af van het in de algemene regeling van deelneming aan strafbare feiten (Titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht) neergelegde uitgangspunt dat ook bijdragen aan een delict onder voorwaarden een vorm van strafbare betrokkenheid kunnen opleveren. De wettelijke systematiek laat evenwel ruimte om, als daarvoor een dringende reden bestaat, bij specifieke strafbepalingen af te wijken van algemene uitgangspunten. In het verleden heeft de wetgever die mogelijkheid ook al vaker benut. Het nader rapport noemt hiervan verschillende voorbeelden.³⁴ Voor het overige verwijst de regering naar het antwoord op de vorige vraag.

Vergelijking Verenigde Staten

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de regering voor de beantwoording van de eerder door deze leden gestelde vraag 12 aangeeft dat een rechtsvergelijking met de bevoegdheden waarover Immigration and Customs Enforcement (ICE) in de Verenigde Staten beschikt te complex zou zijn en voorbij zou gaan aan de kern van de zaak.³⁵

Deze leden merken op dat hun vraag juist zag op een concrete vergelijking van specifieke wettelijke bevoegdheden, zoals opgenomen in artikel 23a van de ontwerp-Terugkeerverordening, bijvoorbeeld met betrekking tot het betreden van woningen, doorzoeking, inbeslagname, gegevensverzameling en samenwerking met andere instanties. Naar het oordeel van deze leden betreft dit een juridisch goed afgebakende vergelijking van bevoegdheden en waarborgen, die juist kan bijdragen aan een beter begrip van de reikwijdte van het voorgestelde instrumentarium en daarmee juist de kern van de zaak betreft.

Vraag 23

(GL-PvdA) Kan de regering toelichten waarom zij een vergelijking van complexe migratie-effecten tussen Nederland en Zweden wel relevant acht ter onderbouwing van de effectiviteit van dit wetsvoorstel, terwijl zij een vergelijking van duidelijk omschreven handhavingsbevoegdheden met die van ICE te complex acht?

Acht de regering het niet juist methodologisch moeilijker om grote maatschappelijke effecten zoals migratiestromen tussen landen te vergelijken – waarbij vele moeilijk te isoleren factoren een rol spelen – dan om concrete wettelijke bevoegdheden en waarborgen tussen rechtsstelsels te vergelijken?

Terecht merken deze leden daarbij op dat een vergelijking met andere landen maar zeer beperkt inzicht kan geven in de Nederlandse situatie en dat asielmigratie door tal van elementen wordt beïnvloed. Daarom stelt de regering consequent dat de strafbaarstelling niet als een op zichzelf staand instrument moet worden gezien, maar als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Ook binnen het terugkeerbeleid staat deze maatregel niet op zichzelf, maar zal deze worden ingezet in samenhang met ondersteuning bij vrijwillige terugkeer, wat onverminderd de eerste inzet blijft. Pas indien duidelijk wordt dat de vreemdeling door zijn gedrag verwijdering heeft weten te verijdelen en frustreert en tegenwerkt, komt belang toe aan het middel strafbaarstelling.

³² W03.680650025.00303/II.

³³ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4.

³⁴ Idem.

³⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 6-7.

De verwijzing naar ervaringen in bijvoorbeeld Zweden heeft primair een contextuele en illustratieve functie. Daarbij wordt gekeken naar trends en mogelijke effecten van een samenhangend pakket aan migratiemaatregelen binnen een vergelijkbare Europese rechtsorde. Het kabinet acht dergelijke vergelijkingen relevant om te laten zien dat bepaalde beleidsrichtingen in meerdere Europese landen worden gevolgd en welke effecten daar in algemene zin zijn waargenomen. Daarbij wordt steeds onderkend dat verschillen in nationale context – zoals migratiesamenstelling, bestuurlijke inrichting en uitvoeringspraktijk – maken dat resultaten niet zonder meer één-op-één overdraagbaar zijn.

Een vergelijking met de handhavingsbevoegdheden van de Amerikaanse Immigration and Customs Enforcement (ICE) is niet op realistische manier te maken. Er bestaat in Nederland niet een dergelijke praktijk en die zal er in de toekomst ook niet zijn. De institutionele en juridische context van de Verenigde Staten verschilt fundamenteel van die van Nederland en de Europese Unie, onder meer vanwege verschillen in constitutioneel recht, straf- en bestuursrechtelijke bevoegdheden, federale bevoegdheidsverdeling en rechtsbescherming. Hierdoor zijn bevoegdheden van ICE, en meer in het bijzonder de wijze waarop daarop controle wordt uitgeoefend door parlementaire instanties en de rechterlijke macht, niet vergelijkbaar met die van Nederlandse toezichthouders en handhavingsinstanties. Ook toekomstige regeringen zullen bij hun beleidsinzet bestaande waarborgen moeten respecteren. Het kabinet acht een dergelijke vergelijking daarom niet geschikt om de proportionaliteit of effectiviteit van specifieke Nederlandse bevoegdheden te duiden.

Vraag 24

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering met klem om alsnog per bevoegdheid uit artikel 23a van de ontwerp-Terugkeerverordening uiteen te zetten in hoeverre deze overeenkomen met of verschillen van de bevoegdheden van ICE – op onderdelen zoals het betreden van woningen, het verrichten van controles zonder concrete verdenking, gegevensverzameling en samenwerking met andere overheidsinstanties – om de Kamer in staat te stellen de reikwijdte van deze bevoegdheden goed te beoordelen.

Zie de beantwoording bij vraag 15.

Vraag 25

Welke risico's ziet de regering bij het gegeven dat vergelijkbare bevoegdheden in de Europese en Nederlandse context tot vergelijkbare problematiek kunnen leiden zoals door het optreden van ICE in de Verenigde Staten?

Dat risico ziet de regering niet. Het is relevant om te benadrukken dat in het kader van het vreemdelingentoezicht de bevoegdheid om een persoon staande te houden en om plaatsen te betreden – waaronder, indien nodig, een woning zonder toestemming van de bewoner – reeds geruime tijd in de Nederlandse wet- en regelgeving is verankerd. Tegelijkertijd zijn in onder meer de Algemene wet op het binnentreden, de Algemene wet bestuursrecht, en ook in de Grondwet en toepasselijke internationale (mensenrechten)verdragen, waarborgen neergelegd die verzekeren dat binnen het Nederlandse rechtsbestel steeds proportioneel wordt gehandeld. De rechterlijke toetsing maakt hiervan deel uit, evenals de maatschappelijke dialoog. Op lokaal niveau wordt de inzet van de politie besproken in de lokale driehoek. Grootschaliger acties, bijvoorbeeld gericht op locaties waar mogelijk personen zonder rechtmatig verblijf werkzaam zijn, worden eveneens binnen de lokale driehoek afgestemd en gecoördineerd. Wanneer een vreemdeling is staande gehouden, geldt in Nederland – op grond van Europese regelgeving – een asielstelsel dat waarborgt dat personen die bij terugkeer vrezende voor gevolgen, niet worden uitgezet voordat een rechter hun zaak heeft beoordeeld. De rechter kan daarbij bevelen dat de voorgenomen verwijdering in afwachting van dat oordeel wordt opgeschort.

Op deze wijze wordt, naar het oordeel van de regering, in Nederland al decennia een balans gevonden tussen enerzijds het handhaven van de wet- en regelgeving inzake migratie, en anderzijds de rechten van de vreemdeling. De strafbaarstelling van illegaal verblijf in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 zal hierin geen verandering brengen.

Artikel 23a van de ontwerp-Terugkeerverordening

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA nemen kennis van de stelling van de

regering dat de in de ontwerp-Terugkeerverordening opgenomen bevoegdheden in wezen aansluiten bij reeds bestaande bevoegdheden in het Nederlandse bestuursrecht, zoals neergelegd in onder meer artikel 50 en 53 van de Vreemdelingenwet 2000.³⁶ Deze leden merken op dat een dergelijke conclusie slechts goed kan worden beoordeeld wanneer per bevoegdheid wordt geanalyseerd in hoeverre deze reeds bestaat in het huidige Nederlandse recht en in hoeverre deze mogelijk ruimer is geformuleerd in de ontwerp-Terugkeerverordening.

Vraag 26

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering om per in artikel 23a van de ontwerp-Terugkeerverordening genoemde bevoegdheid uiteen te zetten in hoeverre deze reeds bestaat binnen het huidige Nederlandse vreemdelingentoezicht, met name op grond van artikel 50 en 53 van de Vreemdelingenwet 2000 en andere relevante regelgeving.

Kan de regering daarbij specifiek ingaan op bevoegdheden zoals:

- de fouillering;*
- de doorzoeking van ruimtes;*
- de inbeslagname van goederen;*
- het betreden of onderzoeken van 'andere relevante panden', en*
- de gegevensverzameling of samenwerking met andere instanties?*

Kan de regering daarbij tevens aangeven of en, zo ja, op welke punten de formulering of reikwijdte van deze bevoegdheden in artikel 23a van de ontwerp-Terugkeerverordening ruimer is dan de bevoegdheden die thans in het Nederlandse bestuursrecht bestaan, ook indien het slechts om een beperkte verruiming gaat? En indien de regering van mening is dat deze bevoegdheden reeds volledig in het Nederlandse recht bestaan, kan zij dan per bevoegdheid aangeven op welke specifieke wettelijke grondslag in het huidige recht deze berust?

Zie de beantwoording bij vraag 15.

Snelle implementatie

Vraag 27

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat de regering stelt dat zij niet bereid is de Asielnoodmaatregelenwet en de voorliggende novelle in te trekken, onder meer vanwege de implementatieplanning.³⁷ Kan de regering toelichten waarom het belang van snelle implementatie volgens haar zwaarder weegt dan de door verschillende instanties gesignaleerde zorgen over de uitvoerbaarheid, rechtmatigheid en rechtszekerheid van onderdelen van deze wetgeving? In hoeverre heeft de regering bij haar afweging betrokken dat het aannemen van wetgeving die later ingrijpend moet worden aangepast of door de rechter wordt beperkt, juist tot extra onzekerheid en uitvoeringsproblemen kan leiden?

De invoering van het geheel aan maatregelen in zowel de Asielnoodmaatregelenwet, de Wet invoering tweestatusstelsel als de invoering van het Europese Asiel- en Migratiepact, betekent een grote veranderopgave voor de uitvoeringsorganisaties in de asielketen. Zoals ook de IND in uitvoeringstoetsen aangeeft, is er na vaststelling van deze wetten nog enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het van belang dat er duidelijkheid komt omtrent deze wetten, zodat de uitvoeringsorganisaties daarna ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kunnen beginnen. Daarnaast zitten in de Asielnoodmaatregelenwet maatregelen die geen verandercapaciteit vragen en direct de keten ontlasten. Deze onderdelen kunnen eerder geïmplementeerd worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ongegrond verklaren bij het niet komen opdagen bij gehoor of het afschaffen van de rechterlijke dwangsom. Ook hierbij geldt dat duidelijkheid over de aanvaarding van de voorliggende wetsvoorstellen bijdraagt aan een zo snel mogelijke implementatie.

Bij de voorbereiding is nadrukkelijk gekeken naar juridische houdbaarheid, onder meer via toetsing aan nationaal en Europees recht, adviezen van de Raad van State en uitvoeringstoetsen. Tegelijkertijd kan bij wetgeving op een complex en dynamisch terrein als het migratierecht nooit volledig worden uitgesloten dat rechterlijke uitspraken of nieuwe ontwikkelingen in de toekomst tot aanpassing leiden. De

³⁶ *Idem*, p. 7.

³⁷ *Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 9.*

regering acht het echter van belang dat er op korte termijn duidelijkheid ontstaat over het wettelijke kader, zodat uitvoeringsorganisaties hun processen daarop kunnen inrichten en met de implementatie kunnen beginnen.

Vraag 28

De leden van de fractie van D66 vragen de regering waarom zij niet bereid is om, in plaats van het onderhavige voorstel in te dienen, een nieuw wetsvoorstel op te stellen waarin de strafbaarstelling van illegaliteit volledig van tafel gaat. Hoe ziet de regering haar eigen constatering inhoudende dat (i) in landen die illegaliteit wel strafbaar hebben gemaakt dit daar geen aantoonbaar afschrikwekkend effect heeft gehad³⁸ en dat (ii) de uiteindelijke effecten van deze maatregel niet met wetenschappelijke zekerheid zijn te voorspellen?³⁹ Dit alles bij elkaar zou volgens deze leden toch tot de conclusie moeten leiden dat strafbaarstelling van illegaliteit beter niet geïntroduceerd kan worden? Is hier het adagium 'beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald' niet wijsheid?

De strafbaarstelling is niet uitsluitend bedoeld als instrument met een direct meetbaar afschrikwekkend effect, maar ook als normstellend onderdeel van het handhavingskader, dat kan bijdragen aan het versterken van de boodschap dat langdurig onrechtmatig verblijf geen perspectief biedt en dat terugkeer het uitgangspunt is wanneer verblijf niet rechtmatig is. Tegen deze achtergrond ziet de regering geen aanleiding om de maatregel niet in te voeren. In dit standpunt ziet de regering zich bovendien gesterkt door recente juridische ontwikkelingen. Het HvJ EU erkent dat strafbaarstelling van illegaal verblijf kan functioneren als sluitstuk van de terugkeerprocedure en daarmee als een concreet onderdeel van het terugkeerproces. Dit volgt onder meer uit de recente uitspraak van 5 maart 2026 in de zaak Aroja (C-150/24).⁴⁰ Zie hiervoor ook de beantwoording bij vraag 4 en 5.

De leden van de fractie van D66 hebben ook een vraag over de tijdstabel van het onderhavige wetsvoorstel alsmede van de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel in relatie tot de uitvoerbaarheid en de ingangsdatum van het Europees Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026. Nu er over de wetsvoorstellen op 21 april 2026 in de Kamer zal kunnen worden gestemd en aannemend dat de meerderheid van de Kamer voor zal stemmen, dan resteert nog maar maximaal anderhalve maand voordat het Europees Asiel- en migratiepact in werking treedt.

Vraag 29

(D66) Wat houdt dit in voor de uitvoeringsorganisaties zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) die hebben gewaarschuwd dat zij niet constant nieuwe wetgeving en beleid in hun werkprocessen kunnen vatten zonder dat de uitvoering van het werk daaronder lijdt? Dit omdat deze organisaties al druk doende zijn met een race tegen de klok om het Europees Asiel- en migratiepact goed ingevoerd te krijgen. Kan de regering garanderen dat de kwaliteit van het werk van de IND niet gaat lijden onder de invoering van de onderhavige wetsvoorstellen kort voor de datum van 12 juni 2026? Kan de regering garanderen dat de asielprocedures niet nog langer gaan duren vanwege alle veranderingen die de IND zal moeten doorvoeren? Is de duur van anderhalve maand voldoende implementatietijd voor de IND om alle maatregelen door te voeren en in de praktijk tot uitvoering te brengen?

De regering blijft erop inzetten de voorstellen Asielnoodmaatregelenwet, de onderhavige novelle en het voorstel Wet invoering tweestatusstelsel, wanneer zij worden aangenomen, zo spoedig mogelijk in te voeren. Bij het bepalen van het precieze tijdstip van invoering zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties. Na aanvaarding van deze wetsvoorstellen zal er, zoals door de leden van de fractie van D66 benoemd, inderdaad enige implementatietijd voor de IND nodig zijn om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de regering in antwoord op de eerder door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vraag 5 aangeeft "(...) dat het zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving verschillend wordt gedacht, van belang is dat de wetgever voor een precieze en

³⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 22.

³⁹ Idem.

⁴⁰ HvJ EU 5 maart 2026, ECLI:EU:C :2026:148.

duidelijke afbakening kiest”.⁴¹ De leden van de fractie van D66 begrijpen in dit licht niet waarom de regering de mondelinge inperkingen op de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling niet duidelijk in de wettekst heeft opgenomen zodat degenen die de wettekst lezen snappen waar ze aan toe zijn.

Vraag 30

Kan de regering uiteenzetten waarom zij in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer de aldaar genoemde beperkingen – bestaande uit een vertrekbesluit nadat de volledige terugkeerprocedure is doorlopen, terugkeer is feitelijk mogelijk, de vreemdeling frustreert de inspanningen van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) door niet mee te werken aan vertrek – niet alsnog in een nota van wijziging in de wettekst heeft opgenomen? Dat zou dan toch de precieze en duidelijke afbakening zijn die de regering van belang acht? Dit is toch ook in lijn met de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin erop wordt gewezen ‘dat het zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving zeer verschillend wordt gedacht, van belang is dat de wetgever voor een precieze en duidelijke afbakening kiest.’⁴² Graag ontvangen de leden van de fractie van D66 hierop een inhoudelijke reflectie van de regering.

Zoals in de beantwoording van eerdere vragen van de leden van de D66-fractie al naar voren is gebracht, heeft de regering ervoor gekozen de strafbaarstelling van illegaal verblijf, die via het amendement-Vondeling aan het wetsvoorstel is toegevoegd, te handhaven. Daarbij heeft de regering (afgezien van de wijziging die is opgenomen in het onderhavige voorstel) niet willen afdoen aan het door de Kamer aangenomen amendement en de daarin gemaakte keuzes, waaronder de keuze voor de reikwijdte van de strafbepaling. Gelet op het grote belang om met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen, heeft de regering aangekoerst op spoedige indiening van de onderhavige novelle bij uw Kamer, zodat de behandeling van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet weer hervat zou kunnen worden.

De regering heeft daarbij in haar afweging betrokken dat in haar optiek het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 een duidelijke en beperkte strafbaarstelling inhoudt, die geen verdere precisering behoeft. Zoals in de memorie van toelichting ook uitgebreid is toegelicht, moet de strafbepaling in overeenstemming met het Unierecht, meer in het bijzonder de Terugkeerrichtlijn, worden uitgelegd en toegepast. Dit brengt met zich mee dat de groep die in aanmerking komt voor oplegging van een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf op basis van artikel 108a Vw 2000 rechtens beperkt is tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Dat volgt uit vaste jurisprudentie van de Hoge Raad over artikel 197 Sr (strafbaarstelling van illegaal verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring).⁴³

Tot slot wordt nog gewezen op het volgende. Net als het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, expliciteert het zojuist genoemde artikel 197 Sr evenmin dat oplegging van een vrijheidsstraf alleen mogelijk is bij vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Die beperking moet op grond van de genoemde vaste jurisprudentie van de Hoge Raad in de bepaling worden ‘ingelesen’. De Hoge Raad heeft in 2020 geoordeeld dat: “artikel 197 Sr (voorziet) in een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van ‘gekwalficeerd illegaal verblijf’ zodat deze voldoet aan de vereisten van artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”.⁴⁴ Ook gelet op deze duidelijke uitspraak ziet de regering geen dringende noodzaak om de genoemde beperking wél expliciet te verankeren in de tekst van artikel 108a Vw 2000.

Vraag 31

De leden van de fractie van D66 vragen de regering hoe zij de discrepantie verklaart in haar antwoord op de eerder door de leden van de fractie van FVD gestelde vraag 56 inhoudende dat zij belang hecht aan het trekken van een duidelijke grens bij het uitsluiten van deelnemingsvormen van hulpverleners aan het gronddelict, ‘zodat

⁴¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 3.

⁴² Advies Afdeling advisering van de Raad van State 28 augustus 2025, W03.25.00207/II.

⁴³ HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2012:BY3151.

⁴⁴ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

procedures over grensgevallen worden voorkomen,⁴⁵ terwijl als het gaat om het gronddelict zelf – wat de vreemdeling regardeert – de regering van mening is dat de grensafbakeningen niet in de wettekst hoeven worden opgenomen. Mondelinge en schriftelijke verklaringen van de minister zonder borging in de wettekst zouden hier opeens wel afdoende werking hebben. Is dit meten met twee maten? Zou de achterliggende gedachte psychologisch verklaard kunnen worden doordat de regering zich gemakkelijker kan identificeren met veelal Nederlandse hulpverleners en minder goed met vreemdelingen uit andere culturen?

De regering volgt deze leden niet in de veronderstelling dat zij zich makkelijker met 'veelal Nederlandse hulpverleners' zou kunnen identificeren dan met 'vreemdelingen uit andere culturen'. Verwezen wordt naar de beantwoording van de vorige vraag, waarin de inhoudelijke redenen voor de gemaakte keuze nog eens worden toegelicht.

Vraag 32

De leden van de fractie van D66 lezen dat de regering schrijft dat het aan het Openbaar Ministerie is om het vervolgingsbeleid vast te stellen.⁴⁶ Minimaliseert de minister van Justitie en Veiligheid hier zijn rol niet al te zeer? Er is toch een wisselwerking tussen de minister en het Openbaar Ministerie, waarbij de minister kan laten weten wat voor type zaken hij belangrijk vindt in het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie? Denk bijvoorbeeld aan ondermijningszaken. Dan is het uiteindelijk het Openbaar Ministerie dat het vervolgingsbeleid vaststelt, maar de minister heeft er wel degelijk invloed op kunnen uitoefenen. Nu de beperkende criteria niet in de wettekst zijn opgenomen, is het niet ondenkbaar dat een toekomstige minister van Justitie en Veiligheid op basis van de wettekst kan zeggen dat alle ongedocumenteerden ongeclausuleerd moeten worden vervolgd. Ziet de regering dat dit een gevaar kan zijn, reden waarom de gulden regel is dat een strafbepaling precies en afgebakend moet zijn? Waarom dan toch zo'n open norm in het strafrecht introduceren?

Het OM heeft een centrale plaats in het strafrecht. Die plaats ontleent het OM aan zijn gezag over de politie, zijn vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Het is dan ook primair aan het OM om het vervolgingsbeleid vast te stellen. Omwille van de democratische controle is de minister bevoegd om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan het OM. Het geven van dergelijke aanwijzingen is geen gebruik en bovendien gelden voor het geven van bijzondere aanwijzingen de procedurele waarborgen uit artikel 128 Wet RO. Daarbij geldt ook voor toekomstige Ministers van Justitie en Veiligheid dat zij gebonden zijn aan het geldende recht, waarbij in deze context in het bijzonder de reeds meermaals beschreven kaders uit het Europese recht van belang zijn, dat zij voor al hun handelen verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement en dat sprake is van rechterlijke controle. De regering ziet geen aanleiding tot verdere inperking van de reikwijdte van artikel 108a Vw 2000.

Vraag 33

De leden van de fractie van D66 haalden in de eerder door deze leden gestelde vraag 25 de kritiek van de Raad voor de rechtspraak aan inhoudende dat in de wettekst van het aan de orde zijnde voorstel een nadere afbakening wettelijk had moeten worden verankerd en dat verwijzing naar toekomstig vervolgingsbeleid onvoldoende is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid.⁴⁷ In antwoord daarop gaat de regering niet echt in op deze kritiek wanneer zij stelt dat zij de precisering 'niet nodig' acht en dat de inperkingen in de wettekst moeten worden 'ingelesen'.⁴⁸ Hoe verhoudt zich dit tot het adagium Lex certa est? Hoe verhoudt zich dit tot de Aanwijzingen voor de regelgeving?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 30 van deze leden.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat de voorzitter van het College van procureurs-generaal in het advies van het Openbaar Ministerie over de Asielnoodmaatregelenwet en tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer naar voren heeft gebracht dat de reeds bestaande strafrechtelijke mogelijkheden om een

⁴⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 56.

⁴⁶ Idem, p. 5.

⁴⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 11.

⁴⁸ Idem, p. 11-12.

ongedocumenteerde vreemdeling te vervolgen, voldoende zijn. Het Openbaar Ministerie heeft geen behoefte aan een nieuwe strafbaarstelling en bepleit een beleidsluwe periode om de huidige problemen in de strafrechtsketen op orde te brengen. Nu lezen de leden in antwoord op de eerder door deze leden gestelde vraag 24 dat de regering aangeeft dat het in het nieuwe artikel 'naar huidige inschatting om enkele honderden situaties per jaar' gaat.⁴⁹ De regering voegt eraan toe dat het zal gaan om 'hardnekkige zaken waarin betrokkenen het terugkeerproces blijven frustreren.'

Vraag 34

(D66) Hoe rijmt de regering dit met de uitdrukkelijke wens van het Openbaar Ministerie? Bestaat het gevaar dat het Openbaar Ministerie die honderden hardnekkige zaken per jaar helemaal niet goed kan verwerken? Hoe zal dit voor de Rechtspraak zijn? Zullen deze honderden hardnekkige zaken per jaar op voortvarende wijze kunnen worden behandeld? Hoe denkt de Rechtspraak daarover?

Dat het OM vanuit haar praktijk nu geen uitdrukkelijke behoefte ziet maakt de visie van de regering niet anders. Daarbij voorziet de regering dat er in de toekomst mogelijk vaker gevallen zullen zijn waarin er geen bestuursrechtelijke mogelijkheid meer bestaat om effectief te reageren op het aanhoudende illegale verblijf. Dit vanwege de maximalisering die door het HvJ EU is aangebracht op de bestuursrechtelijke detentie. Het HvJ EU verwijst daarbij uitdrukkelijk naar het strafrecht als een mogelijke remedie voor lidstaten. Zie hiervoor ook de beantwoording bij vraag 3, 4 en 5.

Vraag 35

In antwoord op de eerder door de leden van de fractie van D66 gestelde vraag 24 geeft de regering verder aan dat wanneer alle andere bestuursrechtelijke middelen zijn uitgeput, de strafbaarstelling van illegaal verblijf kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid.⁵⁰ Daar voegt de regering dan aan toe: "Er is echter geen concreet percentage of onderzoek van gevallen, waarin de huidige bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende blijken." Hoe kan de regering zonder dit soort gegevens volhouden dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf noodzakelijk en proportioneel is?

De regering onderkent dat er geen exact percentage of afzonderlijk onderzoek beschikbaar is dat kwantificeert in hoeveel gevallen de huidige bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende effect sorteren. Dat betekent echter niet dat er geen aanwijzingen zijn dat het bestaande instrumentarium in bepaalde situaties zijn grenzen bereikt. In de uitvoeringspraktijk blijkt dat een groep vreemdelingen langdurig zonder rechtmatig verblijf in Nederland verblijft, terwijl bestuursrechtelijke terugkeerinstrumenten niet altijd tot daadwerkelijk vertrek leiden.

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf wordt daarom niet gepresenteerd als vervanging van het bestuursrechtelijke terugkeerbeleid, maar als een aanvullend instrument dat in uitzonderlijke situaties kan worden ingezet wanneer andere middelen zijn uitgeput. De beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit is daarbij gebaseerd op een bredere beleidsmatige afweging, waarbij onder meer is gekeken naar de omvang van langdurig onrechtmatig verblijf, de beperkingen van het huidige instrumentarium en de mogelijkheid om het handhavingskader te versterken.

Daarnaast geldt dat de toepassing in de praktijk gericht en beperkt zal zijn, mede gelet op de EU-rechtelijke randvoorwaarden en het vervolgingsbeleid van het OM. De regering zal de effecten van de maatregel na invoering monitoren en de Kamer daarover informeren. Indien uit de praktijk blijkt dat de inzet van dit instrument niet proportioneel of effectief is, kan dat aanleiding geven tot heroverweging.

Vraag 36

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat de eerder door deze leden gestelde vraag 27⁵¹ was toegespitst op de beoordeling door het Openbaar Ministerie of een vreemdeling zijn terugkeer frustreert, terwijl die terugkeer feitelijk mogelijk is. Ten aanzien van de politie stellen deze leden nu de vraag op welke wijze de politie op straat kan toezien of deze criteria zich voordoen, wanneer zij in een gegeven

⁴⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 11.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 12.

situatie een vreemdeling controleert op zijn verblijfsrecht.

De regering wil graag benadrukken dat ook thans de politie in de uitoefening van haar taken in aanraking kan komen met vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Binnen de politie is de vreemdelingenpolitie, de AVIM, bij uitstek in staat om de verblijfsrechtelijke status te beoordelen. Wanneer een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling wordt aangetroffen, is dan ook niet voorzien dat deze wordt gearresteerd op grond van artikel 108a Vw 2000. In plaats daarvan, enigszins vergelijkbaar met de procedure bij bijvoorbeeld een vals identiteitsbewijs op een luchthaven, wordt de vreemdeling door de politie of KMar (na afhandeling van eventuele andere strafbare feiten) overgedragen aan de politie (AVIM) of afhandelunit vreemdelingenzaken van de KMar. De politie (AVIM) of afhandelunit vreemdelingenzaken onderzoekt of de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd.

Pas als duidelijk wordt dat geen effectieve bestuursrechtelijke stappen, gericht op terugkeer, kunnen worden gezet, zal naar een eventuele strafvervolgning vanwege illegaal verblijf worden gekeken.

Vraag 37

De leden van de fractie van D66 lezen dat de regering in antwoord op de eerder door deze leden gestelde vraag 30 aangeeft dat de terugkeer van de vreemdeling het doel is van de opgelegde gevangenisstraf.⁵² De regering stelt in dit kader het volgende: "De wet stelt geen beperkingen aan het aantal malen dat het OM bij recidive vervolging in kan stellen en een vrijheidsstraf kan vorderen." Moet niet geconstateerd worden – zo vragen deze leden de regering – dat een vreemdeling die al meer dan eens een vrijheidsstraf heeft ondergaan wegens illegaal verblijf geen redelijk uitzicht op vertrek heeft – omdat hij dat zelf wellicht hardnekkig frustreert – en dat de rechter zal moeten oordelen dat een gevangenisstraf niet zinvol is? Zou de rechter steeds een gevangenisstraf opleggen, wordt dan niet de bedoeling van de wetgever om een maximale straf van zes maanden op het delict te zetten, geweld aangedaan?

In de meeste gevallen is terugkeer mogelijk, en met minimale eigen inzet van de vreemdeling te organiseren. In veel gevallen kan dit ook zonder medewerking van de vreemdeling worden afgedwongen. Echter bij hardnekkige weerspannigheid, kan het zo zijn dat de verwijderingsmogelijkheden uitgeput raken. De vraag is dan of dit moet leiden tot berusting in de wederrechtelijke aanwezigheid. Het antwoord van deze regering is nee. Handelen in strijd met de wet moet niet beloond worden met een 'uitzondering op de wet'. Strafrechtelijke vervolging streeft in de kern een gedragsverandering na, om het onwenselijke gedrag naar de toekomst toe te voorkomen. Gedurende de straf zal de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) wederom met de vreemdeling in gesprek gaan, om deze te bewegen alsnog medewerking te verlenen aan vertrek. Op deze wijze wordt de boodschap steeds herhaald dat de toekomst van de niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling niet in Nederland ligt. Dat is een boodschap die de regering desnoods bereid is te blijven herhalen.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de regering in antwoord op de vraag wat nu eigenlijk de meerwaarde is van het voorgestelde artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 aangeeft dat vreemdelingen die herhaaldelijk een strafbaar feit hebben begaan en die een gevaar voor de openbare orde zijn, ingevolge artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 ongewenst kunnen worden verklaard.⁵³ Maar dit is nu juist de categorie vreemdelingen die de regering op basis van het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 zegt te willen aanpakken. Als niet aan de voorwaarden uit artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 is voldaan, zou volgens de regering artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht in beginsel toegepast kunnen worden. Dit is het artikel dat mensensmokkel strafbaar stelt. Deze leden kunnen kortom de redenering van de regering niet volgen.

Vraag 38

Graag ontvangen de leden van de fractie van D66 een nadere uiteenzetting waarom het toevoegen van een nieuw artikel 108a aan de Vreemdelingenwet 2000 een meerwaarde heeft.

De regering wil allereerst benadrukken dat er in de vorige set met vragen

⁵² *Idem*, p. 13.

⁵³ *Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 14.*

abusievelijk naar artikel 197a Sr is verwezen, welk artikel ziet op – onder meer – mensensmokkel.

De ongewenstverklaring zal door de procesgang in bepaalde gevallen pas op een later moment tot vervolging kunnen leiden – om ongewenst verklaard te worden moeten een beschikking worden genomen, en daartegen kan bij de bestuursrechter worden geprocedeerd. Daarnaast is de ongewenstverklaring natuurlijk gebonden aan de voorwaarden neergelegd in artikel 67 van de Vreemdelingenwet, indien daaraan niet is voldaan blijft een ongewenstverklaring achterwege, maar is vervolging op basis van artikel 108a Vw 2000 in beginsel wel mogelijk. De ongewenstverklaring kent, op basis van het geamendeerde wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, een hogere strafmaat. Daarmee kan de ongewenstverklaring ook worden gezien als de verzwaarde delictsvariant.

Vraag 39

De leden van de fractie van D66 merken op dat veel maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties – waaronder de politie – hebben gewezen op het chilling effect van de voorgestelde strafbaarstelling van illegaliteit. Als het gaat om vreemdelingen die slachtoffer kunnen worden of zijn van misdrijven, gaat de regering informatie en toegang tot rechtsbijstand en opvang organiseren om dit effect te voorkomen, aldus het antwoord op de eerder door de leden van de fractie van D66 gestelde vraag 34.⁵⁴ Op welke wijze rijmt de regering dit met de ervaringen van alle organisaties die op basis van werkervaringen zien dat zo'n chilling effect wel degelijk optreedt, niet alleen op het punt van slachtofferschap van ongedocumenteerde vreemdelingen, maar ook op het gebied van zorg en onderwijs?

Zoals eerder aangegeven, heeft de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen gevolgen voor de toegang van illegaal verblijvende vreemdelingen tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs (voor minderjarige vreemdelingen) en bescherming door de politie. Om te bevorderen dat vreemdelingen veilig gebruik kunnen maken van voorzieningen, vindt daarnaast overleg plaats met andere departementen en het maatschappelijk middenveld over praktische uitvoering en aanvullende maatregelen. De regering blijft de situatie monitoren en zal zo nodig acties ondernemen om de toegankelijkheid en veiligheid te waarborgen.

Vraag 40

Het is de leden van de fractie van D66 niet duidelijk op welke wijze de politie op straat, wanneer zij iemand aanhoudt, kan zien of de persoon een vreemdeling is die een inreisverbod of een ongewenstverklaring heeft gekregen. Waar staat dit geregistreerd? Hebben alle politieagenten en buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) recht op inzage in de registers? Kunnen ze de informatie op straat achterhalen? Moet de persoon meegenomen worden naar het politiebureau om de benodigde informatie te verkrijgen?

De regering wil graag benadrukken dat ook thans de politie in de uitoefening van haar taken in aanraking kan komen met vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Binnen de politie is de vreemdelingenpolitie, de AVIM, bij uitstek in staat om de verblijfsrechtelijke status te beoordelen. Wanneer een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling wordt aangetroffen tijdens het reguliere politiewerk, is het afhankelijk van de situatie of op straat kan worden vastgesteld of iemand een vreemdeling is en of de vreemdeling een maatregel opgelegd heeft gekregen en welke dit dan is. Niet alle politiecollega's hebben namelijk toegang tot deze gegevens, alleen de collega's van de AVIM van de politie. In veel gevallen betekent het dat dit vastgesteld moet worden op het bureau. Op het bureau wordt de vreemdeling door de politie of KMar (na afhandeling van eventuele andere strafbare feiten) overgedragen aan de politie (AVIM) of afhandelunit vreemdelingenzaken van de KMar. De politie (AVIM) of afhandelunit vreemdelingenzaken onderzoekt of de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd. Pas als duidelijk wordt dat geen effectieve bestuursrechtelijke stappen gericht op terugkeer kunnen worden gezet, zal naar een eventuele strafvervolging vanwege illegaal verblijf worden gekeken. Ook hier benadrukt de regering dat het OM nog geen vervolgingsbeleid heeft opgesteld.

Vraag 41

(D66) Stel dat men erachter komt dat de persoon een inreisverbod heeft gekregen, wordt dan de voorlopige hechtenis gevraagd of de vreemdelingenbewaring? En, zo nee,

⁵⁴ Idem.

bestaat dan niet het risico dat de persoon onvindbaar wordt voor de autoriteiten?

Aangenomen wordt dat de vraagsteller doelt op een vreemdeling aan wie een zogenaamd zwaar inreisverbod is uitgevaardigd, waardoor de aanwezigheid in Nederland een misdrijf is geworden. In lijn met eerdere beantwoording, wil de regering benadrukken dat de bestuursrechtelijke terugkeer dan wel verwijdering voorop staat. In eerste instantie dient te worden gekeken naar de mogelijkheden om vreemdelingenbewaring op te leggen. Eerst indien duidelijk is dat dit niet kan, omdat de terugkeerprocedure zonder succes is doorlopen, komt een mogelijke aanhouding en in voorkomende gevallen een invezekeringstelling in beeld. Wanneer welke route wordt gevolgd hangt dus af van de omstandigheden van het geval. Welke maatregel proportioneel is, zal per geval moeten worden beoordeeld. Uiteraard kan ook de afweging worden gemaakt niet tot een vorm van vrijheidsbeneming over te gaan. In dat geval is er een risico dat de vreemdeling zich (opnieuw) aan het zicht van de overheid onttrekt. Of dat risico in het individuele geval acceptabel is zal per geval worden beoordeeld. Detentie is nooit een automatisme.

Vraag 42

(D66) Op welke wijze wordt gehandeld ten aanzien van personen die verdacht worden van strafbare deelneming aan de bestaande strafbare feiten van illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring? Als de betrokken persoon stelt dat hij van niets wist of geen ernstige reden had om te vermoeden dat de vreemdeling aan wie hij hulp had verleend een inreisverbod had gekregen of ongewenst was verklaard, op welke wijze gaat de politie dan te werk om de juistheid daarvan te achterhalen? Rust op de betrokkene een rechtsplicht om de status van de vreemdeling die hij helpt te verifiëren?

Strafvervolgning ter zake van het medeplegen van of medeplichtigheid aan het feit, omschreven in artikel 197 Sr heeft sinds de inwerkingtreding van deze bepaling in zijn huidige vorm in 2012, nog nooit plaatsgevonden. Ook van voor die tijd (toen de strafbepaling in andere vorm ook al bestond) zijn geen zaken bekend waarin een verdachte wegens medeplegen van of medeplichtigheid aan dit feit is vervolgd. De regering voorziet, ook gezien de duidelijke conclusie in het debat rondom artikel 108a Vw 2000, weinig tot geen ruimte voor het OM dit te veranderen, gegeven de afwegingen op het terrein van opportuniteit en proportionaliteit die het OM – en nadien de strafrechter, zou maken. Dit past bovendien formeel niet binnen het strafrechtelijke kader. Zoals de vraagsteller ook lijkt te beseffen, vereist dit kader namelijk een vorm van ‘dubbele opzet’: niet alleen moet de bijstand bewust zijn verleend, maar degene die de bijstand verleent moet zich ook bewust zijn van het strafbare feit.

Voor een burger – of particuliere organisatie – is het in de praktijk niet mogelijk om te verifiëren of een persoon een zwaar inreisverbod of een ongewenstverklaring heeft.

Vraag 43

Stel dat iemand een liefdesrelatie heeft met een vreemdeling die heeft verteld dat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd en deze persoon uit liefde aan deze vreemdeling onderdak biedt, bestaat dan de kans dat deze persoon strafrechtelijk vervolgd kan worden? De leden van de fractie van D66 vernemen graag van de regering.

De regering wijst er allereerst op dat artikel 197 Sr in zijn huidige vorm sinds 2012 in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen, maar daarvoor in andere gedaanten al decennia lang daarin een plaats heeft. Er zijn de regering uit de afgelopen decennia geen gevallen bekend waarin het OM het medeplegen van of medeplichtigheid aan dit delict ten laste heeft gelegd. De regering is ervan overtuigd dat het voorstel Asielnoodmaatregelenwet en onderhavige voorstel daarin geen verandering zullen brengen.

Hoewel het (structureel) bieden van onderdak aan een vreemdeling waartegen een (licht of zwaar) inreisverbod is uitgevaardigd in strafrechtelijke termen in theorie gekwalificeerd zou kunnen worden als het medeplegen van het delict omschreven in artikel 108, zesde lid, Vw 2000 of 197 Sr, lijkt strafvervolgning in het geschetste scenario, waarin er sprake is van een liefdesrelatie tussen de vreemdeling en de hulpverlenende derde, de regering hoogst onwaarschijnlijk. Zij kan zich althans niet voorstellen dat strafvervolgning in dat scenario kansrijk is, en door het OM opportuun zou worden geacht. De vraag dringt zich daarnaast op, waarom het OM in het

geschetste scenario ervoor zou kiezen (alleen) de hulpverlenende derde te vervolgen en niet (ook) de vreemdeling zelf.

Vraag 44

Begrijpen de leden van de fractie van D66 het goed dat indien men te maken heeft met een vreemdeling tegen wie een terugkeerbesluit is genomen en deze vreemdeling uitzetting frustreert, er de volgende twee opties zijn om de vreemdeling vast te houden: i) in vreemdelingenbewaring of ii) in voorlopige hechtenis? Op basis van welk wetsartikel kan voorlopige hechtenis worden gevorderd in relatie tot het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000? In welk geval wordt welke route gevolgd? En als er geen voorlopige hechtenis mogelijk is, op welke wijze wordt dan voorkomen dat de betrokken vreemdeling onvindbaar wordt?

Zoals hiervoor aangegeven zal steeds voorrang gegeven moeten worden aan het bestuursrechtelijke traject van de Terugkeerrichtlijn en het daarin vastgelegde terugkeerproces. Pas indien duidelijk is dat dit traject vanwege niet-medewerking door de vreemdeling niet tot het beoogde resultaat – terugkeer – heeft geleid, kan strafrechtelijke sanctionering aan de orde zijn.

In dat geval kan op grond van artikel 67, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) – indien ook aan de overige voorwaarden voor voorlopige hechtenis is voldaan (zie de artikelen 67, derde lid, en 67a Sv) een bevel tot voorlopige hechtenis worden gegeven, onder meer ten aanzien van een verdachte waarvan geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kan worden vastgesteld en die verdacht wordt van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld. Tot de genoemde overige voorwaarden behoort voor zover hier relevant onder andere de voorwaarde dat er een grond voor voorlopige hechtenis is, hetgeen bijvoorbeeld aan de orde kan zijn wanneer er sprake is van vluchtgevaar (artikel 67a, eerste lid, onder a, Sv).

De leden van de fractie van D66 lezen dat de regering – in antwoord op de eerder gestelde vraag 173 van het lid van de fractie-Visseren-Hamakers – aangeeft dat gegevens over vreemdelingen die beschikbaar zijn bij hulpverleners niet kunnen worden gebruikt voor de opsporing “conform het beginsel van gegevensbescherming dat persoonsgegevens slechts voor het doel waarvoor zij zijn verzameld mogen worden verwerkt”.⁵⁵ De leden van de fractie van D66 vragen de regering of dit in alle gevallen wel juist is omdat zorgverleners en politie op grond van de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden gegevens mogen uitwisselen over bijvoorbeeld vreemdelingen die psychische problemen hebben, bij het Zorg- en Veiligheidshuis bekend zijn en in het openbaar problemen veroorzaken.

Vraag 45

Graag ontvangen de leden van de fractie van D66 een reflectie van de regering op het uitwisselen van gegevens van vreemdelingen die verdacht worden van het misdrijf van illegaal verblijf ex het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000.

Gelet op de aard en karakter van het delict, omschreven in artikel 108a Vw 2000, lijkt vrijwel uitgesloten dat *het enkele feit* dat iemand illegaal in Nederland verblijft, tot een casusoverleg in een Zorg- en Veiligheidshuis (ZHV) zal leiden. In de ZHVen zitten organisaties die stuk voor stuk een taak hebben op het terrein van strafrecht, bestuursrecht of op het terrein van zorgverlening, hulpverlening en begeleiding van personen met sociale en zorgproblematiek. ZHVen richten zich op complexe gevallen, waarbij sprake is van een onveilige situatie die voortvloeit uit multi-problematiek en waarbij een ketenoverstijgende aanpak nodig is. Het gaat om zware gevallen van criminaliteit en ernstige overlast die worden veroorzaakt door sociale en zorgproblemen. Het kan daarbij o.a. gaan om personen met een verslaving, personen met een psychische stoornis of verstandelijke handicap, of personen die te maken hebben met situaties van huiselijk geweld.

Niet is uitgesloten dat een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling om een andere reden (die buiten het illegaal verblijf is gelegen) besproken wordt in een ZHV, bijvoorbeeld omdat de betrokkene crimineel of overlastgevend verdrag vertoont. Daarin zal steeds worden gekeken naar een passende vervolgstap. De regering acht ook

⁵⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 43.

niet uitgesloten dat de uitkomst van de bespreking in een ZHV in de richting van de strafrechtelijke aanpak wijst, als dat gegeven de overige omstandigheden juridisch mogelijk en passend is. De Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden voorziet bij dit alles in een wettelijke basis voor – en passende waarborgen bij – de verwerking van persoonsgegevens van de betrokkene.

De leden van de fractie van FVD lezen dat de regering in haar antwoord op de eerder door deze leden gestelde vraag 53 aangeeft dat de gekozen constructie niet voortkomt uit het idee dat de rechter het onderscheid tussen hulp uit medemenselijkheid en hulp met andere motieven niet zou kunnen maken, maar dat zij vooral wil voorkomen dat hierover procedures en discussies ontstaan.⁵⁶ De regering schrijft daarbij dat zij uit oogpunt van rechtszekerheid wil voorkomen dat over de reikwijdte van de strafbaarheid discussie kan bestaan.

Vraag 46

(FVD) Kunnen deze leden hieruit concluderen dat de regering hiermee erkent dat de rechter in staat is om in individuele gevallen een dergelijk onderscheid te maken? En dat de regering er tegelijkertijd voor kiest om alle deelnemingsvormen bij dit strafbare feit (misdrijf) uit te sluiten, waardoor ook personen die willens en wetens bijdragen aan het plegen van dit misdrijf niet strafbaar zijn?

De regering ontkent niet dat de rechter in individuele gevallen een dergelijk onderscheid kan maken. Van een strafbepaling gaat echter altijd in meer of mindere mate een afschrikwekkende werking uit, waardoor rechtssubjecten zich beperkt kunnen voelen in hun vrijheid, ook als het gaat om handelingen (of uitingen) die vanuit hun optiek volstrekt acceptabel of gerechtvaardigd zijn, of, sterker nog, die zij in de gegeven omstandigheden als een morele plicht beschouwen en die – objectief – ook zo kunnen en moeten worden beoordeeld. Het is mede tegen deze achtergrond dat de regering er geen misverstand over wil laten bestaan dat hulpverlening aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen niet strafbaar is. Procedures en discussies over grensgevallen moeten voorkomen. In deze context is voorts van belang dat het voor een verdachte een ingrijpende ervaring is om vervolgd te worden en terecht te staan voor de strafrechter, en belasting van de strafrechtsketen bovendien waar mogelijk moet worden voorkomen.

Het onderhavige wetsvoorstel bewerkstelligt met het oog hierop dat hulpverlening aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen niet strafbaar wordt op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000. Het maakt daarbij voor de regering inderdaad niet uit of hulpverlening of het faciliteren van illegaal verblijf het (primaire) motief van de betrokkene is. De regering neemt hierbij in aanmerking dat deelneming aan de strafbare feiten omschreven in artikel 108, zesde lid, Vw 2000 (illegaal verblijf in weerwil van een licht inreisverbod) en artikel 197 Sr (illegaal verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring) op dit moment in bepaalde gevallen al strafbaar is. Zoals in het nader rapport reeds uitgebreid is toegelicht, acht de regering dit ook passend, en ziet zij geen aanleiding om op dit punt de wet te wijzigen. De regering vindt namelijk dat bij (ogenschijnlijk) ernstig laakbaar gedrag, de mogelijkheid van strafvervolgning niet op voorhand uitgesloten zou moeten zijn. Hierbij denkt de regering bijvoorbeeld aan het geval dat iemand bewust het illegale verblijf faciliteert van een ongewenst verklaarde vreemdeling, wetende dat de reden voor de ongewenstverklaring erin is gelegen dat de betrokkene een gevaar zou vormen voor de nationale veiligheid.

De leden van de fractie van FVD begrijpen het belang van rechtszekerheid, maar vragen de regering of het argument van rechtszekerheid hier niet zeer ver wordt doorgetrokken.

Waarom acht de regering het proportioneel om – ter voorkoming van discussies over medeplegen of medeplichtigheid – ook personen die bewust bijdragen aan een misdrijf van strafbaarheid uit te sluiten?

De regering verwijst naar het antwoord op de vorige vraag.

Vraag 47

Kan de regering de leden van de fractie van FVD bevestigen dat zij met de voorgestelde uitsluiting van medeplegen en medeplichtigheid bij het misdrijf van illegaal verblijf ervoor kiest om rechtszekerheid voor derden zwaarder te laten

⁵⁶ Idem, p. 20.

wegen dan het strafrechtelijke uitgangspunt dat ook personen die willens en wetens bijdragen aan het plegen van een misdrijf strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden?

Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, wijkt de keuze om bij artikel 108a Vw 2000 alle deelnemingsvormen behalve het plegen, van strafbaarheid uit te sluiten af van de algemene regeling van deelneming aan strafbare feiten (Titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht) neergelegde uitgangspunt dat ook bijdragen aan een delict onder voorwaarden een vorm van strafbare betrokkenheid kunnen opleveren. De regering ziet echter een dringende reden om bij artikel 108a Vw 2000 van dit algemene uitgangspunt af te wijken. Zoals hiervoor al uitgebreid is toegelicht, wil de regering er geen misverstand over laten bestaan dat hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen niet strafbaar is op grond van artikel 108a Vw 2000. Het systeem van het strafrecht biedt hier ook voldoende ruimte voor.

Vraag 48

(FvD) Hoe rechtvaardigt de regering dat hiermee de mogelijkheid voor de rechter wordt uitgesloten om in concrete gevallen vast te stellen dat iemand bewust heeft meegewerkt aan het plegen van een misdrijf, terwijl het vaststellen van dergelijke deelnemingsvormen juist een fundamenteel onderdeel vormt van het Nederlandse strafrecht?

De regering verwijst naar het antwoord op de voorgaande vragen van de leden van de FVD-fractie over dit onderwerp.

Vraag 49

Het is in het strafrecht juist aan de rechter om vast te stellen wat er feitelijk is gebeurd en met welke intentie iemand heeft gehandeld, aldus de leden van de fractie van FVD.

Door alle vormen van medeplegen en medeplichtigheid op voorhand uit te sluiten, wordt deze beoordeling echter niet meer aan de rechter overgelaten. Daarmee ontstaat de situatie dat ook personen die bewust bijdragen aan het plegen van een misdrijf buiten het strafrecht vallen.

Dat biedt weliswaar maximale rechtszekerheid voor dergelijke personen, maar roept tegelijkertijd de vraag op of het wenselijk is om – ter voorkoming van mogelijke discussies – ook bewuste deelname aan een misdrijf buiten het bereik van het strafrecht te plaatsen. De leden van de fractie van FVD vragen de regering hierop te reflecteren.

Zoals hiervoor al uitgebreid is toegelicht, heeft de regering de bewuste keuze gemaakt om bij artikel 108a Vw 2000 alle vormen van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen van strafbaarheid uit te sluiten. De regering ziet zoals gezegd geen onoverkomelijke bezwaren tegen deze oplossing, mede gelet op het feit dat het deelnemen aan de bestaande delicten van (gekwalificeerd) illegaal verblijf op dit moment in bepaalde gevallen al strafbaar is (hetgeen in de optiek van de regering ook zo moet blijven).

De leden van de fractie van FVD lezen dat de regering in antwoord op de eerder door deze leden gestelde vraag 55 stelt dat organisaties die het Rijksbeleid niet steunen dit in een democratische samenleving moeten kunnen doen, zolang zij daarbij geen strafbare feiten plegen.⁵⁷ De regering merkt daarbij ook op dat hulp aan illegaal verblijvende personen nooit bestraft is en dat dit met de voorgestelde wijziging onveranderd blijft.

Deze leden merken op dat juist hierin de kern van het voorliggende vraagstuk lijkt te liggen. Met het voorliggende wetsvoorstel worden immers alle deelnemingsvormen aan het misdrijf van illegaal verblijf – zoals medeplegen en medeplichtigheid – uitgesloten van strafbaarheid. Daarmee worden ook organisaties die willens en wetens bijdragen aan het faciliteren of in stand houden van illegaal verblijf niet strafbaar.

Vraag 50

Kan de regering de leden van de fractie van FVD bevestigen dat gedragingen van organisaties die bewust bijdragen aan het faciliteren van illegaal verblijf vóór deze wijziging onder omstandigheden wél als strafbare deelneming konden worden aangemerkt, maar dat deze door het uitsluiten van deelnemingsvormen bij dit misdrijf

⁵⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 34.

in niet langer strafbaar zijn?

Zoals eerder toegelicht, behoort hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen in de optiek van de regering niet strafbaar te zijn op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, ook niet als hierdoor in feite illegaal verblijf wordt gefaciliteerd. Bovendien zijn maatschappelijke organisaties in onze democratische samenleving vrij om het regeringsbeleid, waaronder het huidige terugkeerbeleid, niet te steunen en zich in woord en daad hard te maken voor een ander beleid, mits daarbij geen strafbare feiten worden begaan.

Vraag 51

Kan de regering ook toelichten op welke wijze zij dit verenigbaar acht met haar streven naar een effectiever terugkeerbeleid, wanneer organisaties die bewust bijdragen aan het frustreren van dat beleid daarmee in buiten het bereik van deze strafbaarstelling worden geplaatst?

De regering streeft naar een effectief terugkeerbeleid, maar wil daarbij niet zover gaan dat hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen strafbaar wordt op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000. Dat vindt de regering principieel een brug te ver, nog los van het nodeloze beslag dat daarmee zou worden gelegd op de strafrechtsketen.

De leden van de fracties van Volt en PvdD hebben de volgende vragen.

Kinderrechten en de kinderrechtentoets

De leden van de fracties van Volt en de PvdD hebben kennisgenomen van het interview met de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw in het dagblad Trouw van 3 maart 2026 'Ombudsmannen over het bestraffen van illegaal verblijf: "Je maakt van kinderen een soort onderduikers"'. In dit interview waarschuwen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw voor de gevolgen van het strafbaar stellen van illegaal verblijf voor kinderen. Volgens hen kan deze maatregel ertoe leiden dat kinderen feitelijk "onderduiken", omdat ouders uit angst voor strafvervolgning contact met scholen, zorginstellingen en andere publieke instanties zullen mijden. Ook stellen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw dat het een misverstand is dat deze wetgeving kinderen niet raakt en dat juist maatregelen die zich op volwassenen richten vaak ingrijpende gevolgen hebben voor kinderen.

De leden van de fracties van Volt en de PvdD constateren dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorliggende wetsvoorstel heeft gesteld dat een afzonderlijke kinderrechtentoets niet noodzakelijk is, omdat de wetgeving zich volgens haar primair richt op volwassenen en daarom kinderen niet direct zou raken.⁵⁸ De Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw spreken dit expliciet tegen en wijzen erop dat het Kinderrechtenverdrag vereist dat bij alle maatregelen die kinderen raken het belang van het kind een eerste overweging vormt. Tegen deze achtergrond achten de leden van de fracties van Volt en PvdD het noodzakelijk om de regering enkele nadere vragen voor te leggen over de wijze waarop kinderrechten in deze wetgeving zijn meegewogen.

Vraag 52

Kan de regering de leden van de fracties van Volt en de PvdD aangeven of zij de eerder door het vorige kabinet ingenomen lijn volgt dat deze wetgeving kinderen niet direct raakt? Hoe verhoudt een dergelijke opvatting zich tot de recente waarschuwing van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw dat het strafbaar stellen van illegaal verblijf ertoe kan leiden dat kinderen feitelijk "onderduiken", omdat ouders uit angst voor strafvervolgning contact met scholen, zorginstellingen en andere publieke instanties zullen vermijden? Kan de regering toelichten op welke wijze zij deze waarschuwing weegt bij de beoordeling van de mogelijke gevolgen van deze wetgeving voor kinderen?

Vraag 53

Kan de regering de leden van genoemde fracties daarnaast aangeven of zij de lijn van het vorige kabinet volgt dat een afzonderlijke kinderrechtentoets bij deze wetgeving niet noodzakelijk is omdat de maatregelen zich primair richten op volwassenen? Hoe verhoudt deze redenering zich tot artikel 3 lid 1 van het Kinderrechtenverdrag,

⁵⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 29-30.

waarin is bepaald dat bij alle maatregelen betreffende kinderen het belang van het kind een eerste overweging moet zijn?

Vraag 54

Indien de regering deze lijn van het vorige kabinet voortzet, kan zij toelichten op welke wijze bij de totstandkoming van deze wetgeving concreet invulling is gegeven aan de verplichting uit artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag om het belang van het kind als eerste overweging te betrekken?

Vraag 55

Kan de regering aangeven of en op welke wijze bij de voorbereiding van deze wetgeving een systematische beoordeling heeft plaatsgevonden van de mogelijke gevolgen voor kinderen, zoals gebruikelijk is bij een kinderrechtentoets? Indien een dergelijke beoordeling niet heeft plaatsgevonden, volgt de regering daarmee de benadering van het vorige kabinet? En, zo ja, waarom acht zij die benadering nog steeds juist?

Vraag 56

Hoe verhoudt de keuze om – in lijn met het vorige kabinet – geen afzonderlijke kinderrechtentoets uit te voeren zich tot artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin eveneens is bepaald dat het belang van het kind een primaire overweging moet zijn bij alle handelingen van overheidsinstanties?

Vraag 57

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw waarschuwen dat ouders zonder verblijfsstatus uit angst voor strafvervolgning mogelijk minder contact zullen zoeken met scholen, consultatiebureaus en andere voorzieningen. Heeft de regering onderzocht in hoeverre dit risico reëel is en welke gevolgen dit kan hebben voor de toegang van kinderen tot onderwijs en gezondheidszorg, zo vragen de leden van de fracties van Volt en de PvdD de regering.

Vraag 58

Indien het vorige kabinet heeft aangenomen dat deze wetgeving kinderen niet direct raakt, kan de regering toelichten op welke wijze zij waarborgt dat kinderen van ouders zonder verblijfsstatus hun rechten op onderwijs en gezondheidszorg daadwerkelijk kunnen uitoefenen wanneer ouders mogelijk vrezen voor contact met overheidsinstanties?

Vraag 59

Kan de regering genoemde leden aangeven hoeveel kinderen naar schatting indirect geraakt worden door de strafbaarstelling van illegaal verblijf, bijvoorbeeld doordat hun ouders strafrechtelijk worden vervolgd of doordat hun ouders uit angst voor vervolging contact met instanties vermijden? Indien dergelijke cijfers niet beschikbaar zijn, kan de regering toelichten waarom deze effecten niet eerder zijn onderzocht?

Vraag 60

De regering schrijft met betrekking tot de kinderrechten in de beantwoording dat zij de effecten van de maatregel in de praktijk zal volgen en – indien blijkt dat minderjarigen onbedoeld of onevenredig worden geraakt – bereid is om te bezien of aanvullende maatregelen of verduidelijkingen nodig zijn. Kan de regering aangeven voor welke concrete indicatoren de praktische effecten worden gemonitord? De leden van de fracties van Volt en de PvdD denken in dit kader aan indicatoren zoals schoolverzuim, zorgmijding, aangiftebereidheid en wellicht zijn er nog andere indicatoren. Welke drempelwaarden leiden tot aanpassing?

Vraag 61

Bevat de strafmaatregel zelf of de huidige uitvoeringspraktijk waarborgen om te voorkomen dat vervolging of gevangenzetting van ouders van minderjarige kinderen tot feitelijke gezinsontwrichting leidt? Zo ja, welke zijn dat? Zijn deze waarborgen meteen van toepassing op de situaties die onder het voorliggende wetsvoorstel vallen of moet dit nader worden geregeld?

Vraag 62

In hoeverre acht de regering het wenselijk dat de bescherming van kinderrechten in de praktijk grotendeels afhankelijk wordt van rechterlijke toetsing achteraf, bijvoorbeeld via artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in

plaats van dat deze belangen expliciet vooraf worden meegewogen bij de totstandkoming van wetgeving? Volgt de regering hiermee de benadering van het vorige kabinet?

Vraag 63

Is de regering – mede gelet op de kritiek van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw en de maatschappelijke discussie die hierover is ontstaan – bereid de lijn van het vorige kabinet te heroverwegen en alsnog een formele kinderrechtentoets uit te laten voeren voordat deze wet in werking treedt, zo vragen de leden van de fracties van Volt en de PvdD.

De regering verwijst voor de beantwoording van de bovenstaande vragen (nrs. 52-63) naar de beantwoording van de vragen 7 en 8.

Zorgvuldigheid en wetgevingsadviezen

Vraag 64

De leden van de fracties van Volt en de PvdD wijzen erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State,⁵⁹ de Raad voor de rechtspraak⁶⁰ en het College voor de Rechten van de Mens⁶¹ allen in hun wetgevingsadviezen over het voorliggende wetsvoorstel hebben aangegeven dat zij de voorbereiding van het wetsvoorstel als onvoldoende zorgvuldig aanmerken. Kan de regering toelichten op welke wijze zij de adviezen van deze instanties weegt op het punt van de zorgvuldige voorbereiding? De leden van de fracties van Volt en de PvdD ontvangen graag een reflectie hierop van de regering.

Adviezen van gezaghebbende (advies)instanties zoals de Afdeling advisering van de Raad van State, de Raad voor de Rechtspraak en het College voor de Rechten van de Mens neemt de regering vanzelfsprekend serieus. Overigens zag de kritiek van de Raad voor de Rechtspraak en het College voor de Rechten van de Mens niet zozeer op de voorbereiding van het onderhavige voorstel, maar vooral op het eerdere wetgevingsproces rondom het amendement-Vondeling. De regering erkent niettemin dat de voorbereiding van de onderhavige novelle sneller is verlopen dan doorgaans het geval is bij wetsvoorstellen omtrent een maatschappelijk beladen thema zoals de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Zij meent echter dat de problemen in de asielketen dermate serieus zijn, dat het geëigend is om met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. De regering ziet de strafbaarstelling van illegaal verblijf daarbij als een maatregel die kan bijdragen aan het verminderen van de instroom en een effectiever terugkeerbeleid. Tegen die achtergrond heeft de regering aangekoerst op het zo spoedig mogelijk indienen van de onderhavige novelle bij uw Kamer, zodat de behandeling van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet weer hervat zou kunnen worden.

Zoals in antwoord op de eerdere vragen van de leden van de fracties van Volt en PvdD al naar voren is gebracht, meent de regering daarbij een zorgvuldige balans te hebben getroffen tussen de benodigde voortvarendheid en de gewenste zorgvuldigheid. Hoewel het waar is dat het onderhavige voorstel slechts voor korte tijd in (internet)consultatie is gegeven, moet de nuttige bijdrage van deze stap aan het wetgevingsproces in de optiek van de regering niet worden onderschat. In reactie op de (internet)consultatie heeft de regering vele reacties ontvangen, onder meer van bezorgde burgers, religieuze gemeenschappen, mensenrechtenorganisaties, koepelorganisaties en uitvoeringsinstanties. Deze reacties zijn uitgebreid beschreven in de consultatieparagraaf van de memorie van toelichting en door de regering daarin van een korte reactie voorzien. De regering meent dat de consultatiefase, ondanks de korte duur daarvan, zodoende een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het in kaart brengen van de relevante feiten en af te wegen belangen, een proces dat volgens onder meer de Afdeling advisering en de Raad voor de Rechtspraak tot dan toe nog onvoldoende had plaatsgevonden. De regering gelooft

⁵⁹ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4.

⁶⁰ Raadpleegbaar via:

https://www.rechtspraak.nl/binaries/_rts_1768838196717/content/assets/rvdr/wa/2024/rvdr-wa-2024-wetsvoorstel-tweestatusstelsel-asielnoodmaatregelen.pdf.

⁶¹ Raadpleegbaar via: <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/18b1d64f-25df-43c5-959c-202e52ccecfc3>.

wat dat betreft dat de consultatiefase voor de Tweede Kamer en uw Kamer behulpzaam is (geweest) om tot een geïnformeerd en afgewogen oordeel te komen.

Vraag 65

De leden van de fracties van Volt en de PvdD lezen in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorliggende wetsvoorstel dat de regering de adviezen van de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak en het College voor de Rechten van de Mens over de zorgvuldige voorbereiding wel heeft gewogen, maar dat zij dit belang moest afwegen tegen het belang om met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen.⁶² Kan de regering een uitgebreide onderbouwing verstrekken van deze belangenafweging en daarbij toelichten welke zwaarwegende belangen de regering ziet die tot deze afweging hebben geleid?

Zoals uit paragraaf 4 van de memorie van toelichting blijkt, heeft de regering de voor- en nadelen van het strafbaar stellen van illegaal verblijf zorgvuldig afgewogen, waarbij de vele reacties uit de openbare (internet)consultatie zijn meegewogen. In de optiek van de regering kan de strafbaarstelling bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid, met name ten aanzien van criminele en overlastgevende vreemdelingen. Afgezet tegen dit doel, acht de regering de mogelijke negatieve gevolgen van de strafbaarstelling voor vreemdelingen en de maatschappij evenredig. Daarbij neemt de regering in aanmerking dat de strafbaarstelling geenszins afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Zij neemt daarbij ook in aanmerking dat de reikwijdte van de strafbaarstelling rehtens beperkt is tot de groep vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen terugkeren en die hun (gedwongen) vertrek actief en effectief frustreren.

Vraag 66

De leden van de fracties van Volt en de PvdD constateren dat vele instanties, waaronder de wetenschap, het College voor de Rechten van de Mens,⁶³ EU-experts⁶⁴, kinderrechtenorganisaties⁶⁵ en uitvoeringsinstanties,⁶⁶ unaniem waarschuwen voor de effecten van de wet, waaronder het risico dat mensen zich niet bij instanties durven te melden voor medische hulp of bescherming en de toegang tot belangrijke basisvoorzieningen dus zal verslechteren. Kan de regering toelichten of zij bekend is met de zorgen van bovengenoemde instanties en op welke wijze zij deze zorgen weegt?

Bij de voorbereiding van wetgeving worden signalen en aanbevelingen van uiteenlopende partijen zorgvuldig betrokken. In het onderhavige geval, ten aanzien van artikel 108a Vw 2000, past uiteraard de constatering dat dit artikel in het wetsvoorstel is opgenomen bij amendement door de Tweede Kamer. Het kent daardoor een andere aanloop. In algemene zin is echter van belang dat de regering steeds een bredere afweging dient te maken waarin ook andere publieke belangen, zoals de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en het belang van een effectief vreemdelingenbeleid, worden meegewogen. De regering blijft uiteraard in gesprek met betrokken organisaties en deskundigen om signalen uit de praktijk te blijven volgen en het beleid waar nodig verder te verbeteren.

Vraag 67

De leden van de fracties van Volt en de PvdD lezen op verschillende plaatsen in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorliggend wetsvoorstel dat de regering stelt dat het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 geen afbreuk doet aan de toegang tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie.⁶⁷ Deze leden constateren echter dat vele instanties – zoals hierboven benoemd – de zorg hebben geuit dat dit wel het praktische effect

⁶² Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 23-24.

⁶³ Raadpleegbaar via: <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/18b1d64f-25df-43c5-959c-202e52ccec3>.

⁶⁴ Raadpleegbaar via:

https://www.eerstekamer.nl/brief_in/20250926/commissie_meijers_internet/f=vmr4hh4g76xn.pdf.

⁶⁵ Raadpleegbaar via: Save the Children | Nieuwe asielwetten bedreigen kinderrechten en menselijkheid: Kom in actie!.

⁶⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 703, E, p. 15.

⁶⁷ Zie o.a. Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 24, p. 26 en 30.

van het voorliggende wetsvoorstel zal zijn. Kan de regering toelichten waarom zij – in afwijking van al deze signalen – van mening is dat het wetsvoorstel geen nadelige effecten op de toegang tot basisvoorzieningen zal veroorzaken en op basis van welke gereede indicaties zij dat concludeert? Kan de regering een gedegen onderbouwing delen – op basis van cijfers of ervaringen elders – van de reden waarom zij denkt dat dit risico zich niet zal verwezenlijken?

De regering herkent dat vanuit verschillende organisaties en instanties zorgen zijn geuit over mogelijke praktische effecten van de strafbaarstelling op de toegang tot basisvoorzieningen. Die signalen neemt de regering serieus. Tegelijkertijd ziet de regering daarin geen grond voor de conclusie dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 als zodanig de toegang tot elementaire voorzieningen (indirect) wijzigt of beperkt. Het wetsvoorstel brengt immers geen verandering aan in de geldende aanspraken, voorzieningen of wettelijke kaders voor toegang tot onderwijs, medisch noodzakelijke zorg en bescherming door de politie.

De regering baseert haar standpunt in de eerste plaats op de juridische reikwijdte van het voorstel: de strafbaarstelling ziet op illegaal verblijf onder de in de wet omschreven voorwaarden, maar legt geen nieuwe meldplichten op aan scholen, zorginstellingen of hulpverleners en creëert evenmin nieuwe belemmeringen voor toegang tot deze voorzieningen. Ook bestaande beschermingsmechanismen, zoals de B8-regeling en andere vormen van slachtofferbescherming, blijven onverkort van kracht. Daarnaast blijft uitgangspunt dat vreemdelingen die slachtoffer zijn van misdrijven of anderszins hulp nodig hebben, zich veilig moeten kunnen melden.

De regering erkent wel dat naast de juridische werkelijkheid ook de feitelijke uitwerking in de praktijk van belang is. Juist daarom wordt ingezet op duidelijke informatievoorziening over rechten, bescherming en toegang tot hulp, op het waarborgen van rechtsbijstand en opvang, en op het in stand houden van bestaande beschermingsregelingen. Daarmee beoogt de regering te voorkomen dat onjuiste aannames of vrees voor gevolgen ertoe leiden dat mensen afzien van zorg, onderwijs of contact met de politie.

Om die reden zal de regering de toepassing van de wet en de signalen uit de praktijk zorgvuldig monitoren, mede in overleg met uitvoeringsorganisaties en het maatschappelijk middenveld. Indien blijkt dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht in de praktijk onevenredige belemmeringen ervaren bij het zoeken van medisch noodzakelijke zorg of andere elementaire voorzieningen, zal worden bezien welke aanvullende maatregelen of verduidelijkingen nodig zijn.

Vraag 68

De leden van de fractie van Volt en de PvdD lezen in de nota naar aanleiding van het verslag bij voorliggend wetsvoorstel dat de regering aangeeft dat “(...) de signalen en aanbevelingen van uiteenlopende partijen zorgvuldig worden betrokken bij de voorbereiding van wetgeving, maar dat in algemene zin de regering steeds een bredere afweging dient te maken waarin ook andere publieke belangen, zoals de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en het belang van een effectief vreemdelingenbeleid worden meegenomen.”⁶⁸ Kan de regering een onderbouwing geven van de wijze waarop die belangenafweging in dit geval is uitgevallen? Kan de regering daarbij ook reflecteren op het gegeven dat zij daarbij in dit geval een andere balans lijkt te hebben getroffen dan de Afdeling advisering van de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak, het College voor de Rechten van de Mens, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Commissie Meijers, de politie, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) en vele andere uiteenlopende instanties en organisaties voorstaan?

Dat verschillende adviesorganen en betrokken organisaties tot een andere weging komen dan de regering, betekent niet dat hun inbreng niet serieus is genomen. Hun signalen hebben juist aanleiding gegeven om in de toelichting en beantwoording nadrukkelijk aandacht te besteden aan mogelijke neveneffecten, de verhouding tot grondrechten, de uitvoeringspraktijk en het belang van een zorgvuldige toepassing. Tegelijkertijd is het uiteindelijk aan de regering om alle betrokken belangen in onderlinge samenhang te wegen en daarin ook het bredere maatschappelijke belang van een effectief terugkeerbeleid te betrekken.

De kern van die afweging is dat de regering van oordeel is dat een afwijzende

⁶⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 34.

beslissing die tevens een terugkeerbesluit inhoudt, niet zonder consequenties kan blijven wanneer betrokkene vertrek niet alleen nalaat, maar actief frustreert. Tegen die achtergrond acht de regering het gerechtvaardigd om strafbaarstelling als sluitstuk op te nemen in een breder pakket aan maatregelen. De regering beziet deze maatregel dus niet als een geïsoleerd instrument, maar als onderdeel van een bredere aanpak die begint met vrijwillig vertrek en ondersteuning, en pas in laatste instantie kan uitmonden in sanctionering.

In dit standpunt ziet de regering zich bovendien gesterkt door recente juridische ontwikkelingen. Het HvJ EU erkent dat strafbaarstelling van illegaal verblijf kan functioneren als sluitstuk van de terugkeerprocedure en daarmee als een concreet onderdeel van het terugkeerproces. Dit volgt onder meer uit de recente uitspraak van 5 maart 2026 in de zaak Aroja (C-150/24).⁶⁹ In deze uitspraak verduidelijkt het Hof dat vreemdelingenbewaring op grond van de Terugkeerrichtlijn maximaal 18 maanden mag duren. Daarna voorziet de richtlijn niet langer in een instrument om de terugkeer nog effectief af te dwingen. Het Hof onderkent dat dit een onwenselijke situatie kan opleveren en wijst erop dat lidstaten in dergelijke gevallen, zonder in strijd te handelen met de Terugkeerrichtlijn, op grond van hun nationale regels, strafrechtelijke sancties kunnen opleggen aan derdelanders ten aanzien van wie de terugkeerprocedure is afgerond en die desondanks zonder geldige reden illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.⁷⁰

De thans voorgestelde strafbaarstelling kan worden gezien als een nationaal complement op een effectief terugkeersysteem, als sluitstuk van de asielbeoordeling.

Reikwijdte en het lex certa-beginsel

Vraag 69

De leden van de fracties van Volt en de PvdD lezen dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag bij voorliggend wetsvoorstel aangeeft dat de reikwijdte van de strafbaarstelling mede wordt begrensd door het Unierecht en dat deze beperking door de rechter wordt 'ingelesen' via een richtlijnconforme uitleg.⁷¹ Kan de regering toelichten waarom zij er niet voor heeft gekozen om de reikwijdte en de kaders waaraan wordt getoetst expliciet in de wettekst op te nemen, zoals onder meer door de Raad voor de rechtspraak is geadviseerd? Dit mede gelet op het beginsel van de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid. Welke precieze elementen moeten volgens de regering door de rechter worden ingelezen?

Dit wetsvoorstel verzekert dat hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen niet strafbaar wordt op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, dat zoals bekend via het amendement-Vondeling aan het voorstel Asielnoodmaatregelenwet is toegevoegd. Zoals hiervoor in de beantwoording van vraag 30 van de leden van de D66-fractie al naar voren is gebracht, heeft de regering ervoor gekozen de strafbaarstelling van illegaal verblijf te handhaven. Daarbij heeft de regering (afgezien van de wijziging die is opgenomen in het onderhavige voorstel) niet willen afdoen aan het door de Kamer aangenomen amendement en de daarin gemaakte keuzes, waaronder de keuze voor de reikwijdte van de strafbepaling. Zoals in dat antwoord is toegelicht, is deze keuze niet alleen ingegeven door de wens om de onderhavige novelle zo snel mogelijk bij uw Kamer in te dienen, maar ook omdat de regering van mening is dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 op zichzelf een duidelijke en beperkte strafbaarstelling inhoudt, die geen verdere precisering behoeft.

Bij dat laatste neemt de regering in aanmerking dat het opleggen van een vrijheidsstraf op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, gelet op vaste jurisprudentie van de Hoge Raad over artikel 197 Sr, alleen mogelijk moet worden geacht in geval de vreemdeling wel kan, maar niet wil terugkeren en dat actief en effectief frustreert.⁷² Deze laatste beperking is evenmin vastgelegd in artikel 197 Sr, maar moet daarin op grond van de genoemde jurisprudentie worden ingelezen. Niettemin heeft de Hoge Raad in 2020 geoordeeld dat: "artikel 197 Sr (voorziet) in een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwaliceerd

⁶⁹ HvJ EU 5 maart 2026, ECLI:EU:C:2026:148.

⁷⁰ Zie in die zin arresten van 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punten 46 en 48, en 17 september 2020, JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod), C-806/18, EU:C:2020:724, punten 28 en 29.

⁷¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 9.

⁷² HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2012:BY3151.

illegaal verblijf' zodat deze voldoet aan de vereisten van artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden'.⁷³ Mede tegen die achtergrond acht de regering het niet nodig deze beperking wél vast te leggen in artikel 108a Vw 2000.

Vraag 70

De leden van de fracties van Volt en de PvdD begrijpen dat de regering van mening is dat het bij de toepassing van het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 nodig is dat de rechter dit artikel conform de Terugkeerrichtlijn interpreteert.⁷⁴ Kan de regering toelichten waarom zij de nieuwe wetgeving niet heeft benut om de strijdigheid met de richtlijn op te heffen door de richtlijnconforme uitleg te codificeren? Is de regering voornemens om dit in de toekomst alsnog te doen?

In de optiek van de regering is het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 niet strijdig met de Terugkeerrichtlijn. De bepaling kan immers richtlijnconform worden uitgelegd en toegepast zonder dat dit een *contra legem*-uitleg vergt. Het is op zichzelf ook niet uitzonderlijk dat een nationale (straf)bepaling richtlijnconform moet worden geïnterpreteerd. Dat is bijvoorbeeld ook zo bij artikel 197 Sr. Gelet hierop, ziet de regering geen aanleiding om (nu of op een later moment) de reikwijdte van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 te preciseren.

Vraag 71

(Volt en PvdD) Genoemde leden vragen de regering op welke wijze het 'inlezen' zich verhoudt tot toekomstige wijzigingen van EU-recht. Welke juridische risico's ziet de regering dat de huidige veronderstelde kaders verschuiven en dat de uitleg van de strafbaarstelling dan mee schuift?

De regering acht dit risico niet aanwezig. De genoemde vaste jurisprudentie van het HvJ EU en de Hoge Raad is namelijk gebaseerd op het in de EU-verdragen vastgelegde loyaliteitsbeginsel, dat onder meer met zich meebrengt dat de lidstaten zich moeten onthouden van nationale maatregelen die de effectieve werking van het Unierecht, in dit geval de Terugkeerrichtlijn, doorkruisen. Voor een uitgebreide toelichting op de jurisprudentie van het HvJ EU over de Terugkeerrichtlijn, waarvan de ratio zoals gezegd gelegen is in dit Unierechtelijke (kern)beginsel, verwijst de regering naar de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel.

Vraag 72

(Volt en PvdD) Acht de regering het uit een oogpunt van rechtszekerheid en het Lex certa-beginsel wenselijk dat de precieze reikwijdte van een strafbaarstelling zoals zij die nu heeft voorgesteld afhankelijk is van interpretatie door de rechter?

De regering acht het niet problematisch dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, zoals dat bij wel meer nationale bepalingen het geval is, richtlijnconform moet worden uitgelegd. Daarbij neemt de regering in aanmerking dat deze richtlijnconforme uitleg voortvloeit uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Hoge Raad, die bovendien gebaseerd is op een kernbeginsel van het Unierecht waarmee iedere Nederlandse officier van justitie en strafrechter moet worden geacht bekend te zijn. Het wekt in dat opzicht dan ook geen verbazing dat het OM in zijn consultatiereactie op het onderhavige voorstel al meteen naar voren heeft gebracht dat zij in het nog te ontwikkelen vervolgingsbeleid inzake artikel 108a Vw 2000 zich 'rekenschap zal geven van de inkadering zoals die in de EU-jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn nader vorm heeft gekregen'.

Vraag 73

(Volt en PvdD) Is in de visie van de regering nu voor iedereen op voorhand voldoende duidelijk en kenbaar welke gedragingen strafbaar zijn, wanneer sprake is van actief en effectief frustreren, welke voorbeelden daarvan voortvloeien uit de Europese jurisprudentie en wanneer de rechter dit ambtshalve zo zal interpreteren?

In de optie van de regering is dit alles voldoende duidelijk. Omtrent de uitleg en toepassing van het huidige artikel 197 Sr spelen namelijk vergelijkbare vragen en dit leidt, voor zover de regering bekend, in de praktijk niet tot problemen.

⁷³ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

⁷⁴ *Idem*.

Vraag 74

(Volt en PvdD) De Commissie Meijers heeft in haar advies over het voorliggende wetsvoorstel aangegeven dat de formulering van de strafbaarstelling niet in overeenstemming is met het EU-recht.⁷⁵ Erkent de regering de Commissie Meijers als onafhankelijke expertgroep op het terrein van Europees straf-, asiel- en migratierecht? Heeft de regering inhoudelijk gereageerd op de EU-rechtelijke bezwaren van de Commissie Meijers? Waarom zijn deze bezwaren niet verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel?

De regering neemt adviezen van gezaghebbende expertcomités zoals de Commissie Meijers vanzelfsprekend serieus. In de memorie van toelichting op het onderhavige voorstel wordt ook inhoudelijk gereageerd op het advies van de Commissie Meijers. Verwezen wordt naar paragraaf 4.4 (Verhouding tot hoger recht), waarin onder meer valt te lezen: 'Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding tot inperking van de reikwijdte van artikel 108a Vw 2000, bijvoorbeeld aan de hand van de door de Commissie Meijers gedane tekstvoorstellen' (p. 9).

Vraag 75

Kan de regering de leden van de fracties van Volt en de PvdD aangeven hoe wordt voorkomen dat in de praktijk bij de toepassing van de strafbaarstelling verschillende interpretaties ontstaan bij opsporingsinstanties of lagere rechters?

In de eerste plaats is het OM verantwoordelijk voor het vervolgingsbeleid en geeft het richting aan de opsporingspraktijk door middel van richtlijnen en instructies aan de politie. Daarmee wordt bevorderd dat zaken op een uniforme wijze worden beoordeeld en opgepakt.

Daarnaast is het aan de strafrechter om in individuele gevallen de wet uit te leggen en toe te passen. Eventuele verschillen in interpretatie kunnen in de rechtspraak worden uitgekristalliseerd, waarbij hogere rechters richting geven aan de rechtsontwikkeling en bijdragen aan rechtseenheid.

Tot slot geldt dat de wet zelf en de bijbehorende toelichting duidelijkheid bieden over de reikwijdte en toepassing van de strafbaarstelling. In samenhang zorgen deze elementen ervoor dat de toepassing van de strafbaarstelling zoveel mogelijk uniform en voorspelbaar verloopt.

Vraag 76

De leden van de fracties van Volt en de PvdD lezen dat de DTenV in zijn advies bij het voorliggende wetsvoorstel stelt dat het moment 'terugkeerprocedure volledig doorlopen' in de praktijk feitelijk onbepaalbaar is zolang iemand nog niet is vertrokken.⁷⁶ Op welke wijze voorkomt de regering dat dit leidt tot willekeur of ongelijke toepassing?

De regering bevestigt dat een gevangenisstraf voor illegaal verblijf pas aan de orde kan zijn nadat de volledige terugkeerprocedure is doorlopen, zonder dat dit tot terugkeer heeft geleid, conform de Terugkeerrichtlijn. Dit is het geval wanneer: 1. de volledige terugkeerprocedure is doorlopen; 2. terugkeer feitelijk mogelijk is; en 3. het uitblijven van vertrek aantoonbaar aan de vreemdeling te wijten is. Pas in die fase kan het Openbaar Ministerie (OM) beoordelen of strafvervolgning passend is. Voor de goede orde herhaalt de regering andermaal, dat het vereiste dat de terugkeerprocedure is doorlopen, niet nieuw is. Aangesloten kan worden bij de in de jurisprudentie reeds beoordeelde werkwijze bij de vervolging van het zware inreisverbod op basis van artikel 197 Sr, waarvoor eenzelfde criterium geldt.

Vraag 77

(Volt en PvdD) Genoemde leden lezen dat de regering verwacht dat jaarlijks circa 100 tot 300 strafzaken zullen worden ingesteld.⁷⁷ Kan de regering toelichten hoe deze inschatting tot stand is gekomen en op welke aannames deze berust? Kan de regering daarnaast aangeven hoeveel gevallen van opsporing en onderzoek zij verwacht? Welke

⁷⁵ Zie hiervoor:

https://www.eerstekamer.nl/brief_in/20250926/commissie_meijers_internet/f=/vmr4hh4g76xn.pdf.

⁷⁶ https://www.eerstekamer.nl/overig/20251112/gebundelde_adviezen/document, p2-3

⁷⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 16.

keteneffecten heeft dit volgens de regering voor de politie, het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de DTenV?

De bandbreedte van 100 tot 300 vervolgingen per jaar betreft een conservatieve, scenario-gerichte capaciteitsschatting, mede om de uitvoering in staat te stellen een scan te maken van de eerste gevolgen. Deze raming is opgesteld op basis van beschikbare gegevens over de huidige instroom en uitvoeringspraktijk in de asielketen, in combinatie met de strikte EU-rechtelijke randvoorwaarden waarbinnen strafrechtelijke vervolging kan plaatsvinden. Daarbij is rekening gehouden met verschillende plausibele scenario's voor toepassing in de praktijk. De regering onderkent dat het vervolgingsbeleid uiteindelijk door het OM wordt vastgesteld en dat de uitvoeringspraktijk zich na inwerkingtreding nog moet uitkristalliseren. Om die reden is gekozen voor een bandbreedte in plaats van een vast aantal.

De feitelijke aantallen zullen afhangen van het nog vast te stellen OM-beleid en de toepassing daarvan in de praktijk. Na de start van de uitvoering zal hierover worden gerapporteerd aan uw Kamer.

Vraag 78

Kan de regering de leden van de fracties van Volt en de PvdD expliciet bevestigen of het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 mede ziet op: (a) verlopen studie- of arbeids- of toeristenvisa en (b) Unieburgers die niet meer voldoen aan de Richtlijn 2004/38 en een aanzegging tot vertrek hebben gekregen?

De strafbaarstelling ziet op alle meerderjarige vreemdelingen die in Nederland verblijven terwijl zij weten of ernstige redenen hebben om te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is. Daaronder kunnen ook de categorieën van vreemdelingen vallen die door de leden van de fracties van Volt en PvdD worden genoemd. Wel is het zo, dat de vreemdeling op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 niet strafbaar is, zolang de voor hem geldende vertrektermijn nog niet is verstreken. Van oplegging van een vrijheidsstraf kan op grond van vaste jurisprudentie van het HvJ EU bovendien pas sprake zijn nadat de gehele terugkeerprocedure die is vastgelegd in artikel 8 van de Terugkeerrichtlijn (zonder succes) is doorlopen. De uitvaardiging van een terugkeerbesluit met daarin een termijn voor vrijwillig vertrek is altijd de eerste stap in deze terugkeerprocedure.

De leden van de fracties van Volt en de PvdD lezen dat de regering aangeeft dat aan Unieburgers alleen een boete mag worden opgelegd omdat gevangenisstraf het vrij verkeer van personen al snel onevenredig zal beperken.⁷⁸ In artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 is deze beperking van de strafmaat voor Unieburgers expliciet geregeld in het vijfde lid. In het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 is die beperking niet expliciet geregeld. De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorliggende wetsvoorstel aan 'er vanuit te gaan' dat deze beperking van de strafmaat ook bij het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 moet worden 'ingelezen'.⁷⁹

Vraag 79

(Volt en PvdD) Kan de regering toelichten waarom zij ervoor heeft gekozen om dit niet expliciet als aparte strafmaat voor Unieburgers in het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 te regelen – zoals in artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 wel is gebeurd – maar in plaats daarvan te leunen op een Unierecht-conforme interpretatie van het artikel? Acht de regering het wenselijk voor de rechtszekerheid en het lex certa-beginsel dat deze beperking in de strafmaat naar analogie moet worden ingelezen?

De regering kiest er met het onderhavige wetsvoorstel voor hulpverlening niet strafbaar te laten zijn door zowel medeplegen als medeplichtigheid expliciet uit te sluiten. De strafbaarstelling van illegaal verblijf zelf, die zoals bekend via het amendement-Vondeling aan het wetsvoorstel is toegevoegd, blijft in stand. Daarbij heeft de regering (afgezien van de in de onderhavige novelle voorgestelde wijziging) niet willen afdoen aan het door de Kamer aangenomen amendement en de daarin gemaakte keuzes, waaronder de keuze voor de reikwijdte van de strafbepaling. Gelet op het grote belang om met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen, heeft de regering aangekoerst op spoedige

⁷⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 9.

⁷⁹ Idem.

indiening van de onderhavige novelle bij uw Kamer, zodat de behandeling van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet weer hervat zou kunnen worden.

Hoewel aan de fracties van Volt en PvdD kan worden toegegeven dat de reikwijdte van het huidige artikel 108a Vw 2000, in vergelijking met het in het amendement-Vondeling voorgestelde artikel 108a Vw 2000, iets preciezer is afgebakend, ziet de regering hier geen overwegend bezwaar in. Het is immers niet ongebruikelijk dat een nationale (straf)bepaling conform het Unierecht moet worden uitgelegd en daardoor iets anders moet worden gelezen dan de letterlijke wettekst suggereert. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het huidige artikel 197 Sr, waarin illegaal verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring strafbaar is gesteld. Niettemin heeft de Hoge Raad in 2020 geoordeeld dat: "artikel 197 Sr (voorziet) in een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwalficeerd illegaal verblijf' zodat deze voldoet aan de vereisten van artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden".⁸⁰

Vraag 80

De leden van de fracties van Volt en de PvdD wijzen erop dat ook als Unieburgers alleen beboet kunnen worden, het vereiste geldt dat het vrije verkeer niet onevenredig mag worden beperkt. Kan de regering toelichten op welke andere manieren ten aanzien van Unieburgers nog meer wordt voorkomen dat vervolging niet het vrij verkeer onevenredig beperkt?

Zoals in het antwoord op de vorige vraag al naar voren is gebracht, moet het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 worden uitgelegd en toegepast conform het Unierecht. Met eventuele Unierechtelijke beperkingen aan de toepassing van de strafbepaling in het voorliggende geval moet bij de vervolgingsbeslissing al rekening worden gehouden. Het OM is zich hier terdege van bewust. Niet voor niets heeft het OM in zijn consultatiereactie opgemerkt dat het zich in het nog te ontwikkelen vervolgingsbeleid inzake artikel 108a Vw 2000 'rekenschap zal geven van de inkadering zoals die in de EU-jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn nader vorm heeft gekregen'. De regering vreest dan ook niet dat de strafbepaling de vrije verkeersrechten van Unieburgers onevenredig zal beperken.

Vraag 81

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorliggende wetsvoorstel wordt door de regering gesteld dat de strafbaarstelling is bedoeld voor een relatief kleine groep hardnekkige zaken waarin betrokkenen het terugkeerproces blijven frustreren.⁸¹ Kan de regering de leden van de fracties van Volt en de PvdD toelichten waarom dit niet is gespecificeerd in de wettekst inclusief heldere criteria waaruit 'frustreren van terugkeer' objectief wordt beoordeeld? Hoe verhoudt dat zich tot het grote belang dat de regering hecht aan het creëren van een duidelijke norm, zoals zij zelf in de beantwoording aangeeft?

Zoals gezegd, heeft de regering (afgezien van de in onderhavige novelle voorgestelde wijziging) niet willen afdoen aan het door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Vondeling en de daarin gemaakte keuzes, waaronder de keuze voor de reikwijdte van de strafbepaling. Tegelijkertijd blijft de regering benadrukken dat de bepaling conform het Unierecht moet worden gelezen en toegepast. Daar is op zichzelf niets bijzonders aan. Die noodzaak bestaat blijkens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad bijvoorbeeld ook ten aanzien van het huidige artikel 197 Sr, waarin illegaal verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring strafbaar is gesteld.⁸² In deze bepaling is evenmin gespecificeerd wanneer sprake is van 'frustreren van terugkeer'. Niettemin heeft de Hoge Raad in 2020 geoordeeld dat: "artikel 197 Sr (voorziet) in een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwalficeerd illegaal verblijf' zodat deze voldoet aan de vereisten van artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden".⁸³

Zoals gezegd, stelt de regering in haar beantwoording dat de strafbaarstelling

⁸⁰ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

⁸¹ *Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 11.*

⁸² HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2012:BY3151.

⁸³ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

bedoeld is voor een relatief beperkte groep zaken waarin betrokkenen het terugkeerproces blijven frustreren. De strafbaarstelling lijkt echter breder geformuleerd en zondert geen groepen op voorhand uit.

Vraag 82

Op welke wijze kijkt de regering in dat licht aan tegen de positie van categorieën mensen bij wie het onrechtmatige verblijf vaak samenhangt met een structureel gebrek aan realistisch terugkeerperspectief of met (langer)lopende trajecten richting legalisatie binnen deze strafbaarstelling? De leden van de fracties van Volt en de PvdD denken daarbij onder meer aan bijvoorbeeld staatlozen, mensen een onbekende nationaliteit, mensen die vrijwillig een bemiddelingsverzoek bij de DTenV hebben ingediend, landen waarbij gedwongen terugkeer niet mogelijk is, gezinnen zonder verblijfsrecht die in voorzieningen van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) verblijven. Verwacht de regering dat het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 in deze categorieën in de praktijk toepassing zal vinden? En hoe reflecteert de regering op de doelmatigheid en effectiviteit van de wet in relatie tot deze groepen mensen?

De regering benadrukt dat de strafbaarstelling praktisch effect zal sorteren, in de zin dat een vrijheidsstraf kan worden geëist, voor een beperkte groep vreemdelingen die kunnen terugkeren, maar dat niet doen en hun vertrek actief blijven frustreren. De toepassing van artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 moet ook in dat licht worden gezien. Voor situaties waarin terugkeer (nog) niet mogelijk is of waarin andere trajecten lopen, zoals procedures gericht op legalisatie zal eerst op die – bestuursrechtelijke trajecten worden ingezet. In die gevallen ontbreekt immers het element van het actief frustreren van terugkeer en daardoor mislukken van de uitzetting.

Daarmee blijft de inzet van de strafbaarstelling gericht op die gevallen waarin bestaande instrumenten onvoldoende effect sorteren, terwijl terugkeer wel mogelijk is. In die context acht de regering de maatregel doelmatig als aanvullend instrument binnen het bredere terugkeerbeleid.

Effectiviteit van de strafbaarstelling

Vraag 83

De leden van de fracties van Volt en de PvdD lezen dat de regering stelt dat er geen exacte cijfers beschikbaar zijn over de verwachte effecten van strafbaarstelling van illegaal verblijf en dat een klassieke kosten-batenanalyse niet kan worden gemaakt.⁸⁴ Acht de regering het wenselijk om een strafrechtelijke maatregel in te voeren zonder dat vooraf inzicht bestaat in de te verwachten effectiviteit?

Bij maatregelen in het migratie- en vreemdelingenbeleid, en in het bijzonder bij normstellende strafrechtelijke maatregelen, is het inherent lastig om het precieze gedragseffect vooraf exact te voorspellen. Dat neemt niet weg dat het kabinet de proportionaliteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en verwachte bijdrage aan de doelstellingen wel degelijk weegt bij de voorbereiding van wetgeving. Er is om die reden een *quick scan* gedaan hiervan.

Daarbij geldt dat het kabinet oog heeft voor de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk en de strafrechtketen. Om die reden worden de effecten waar mogelijk gemonitord en betrokken bij de verdere uitwerking en evaluatie. Het ontbreken van exacte cijfers vooraf betekent daarom niet dat invoering per definitie onwenselijk is, maar wel dat een zorgvuldige afweging en blijvende monitoring noodzakelijk zijn.

Vraag 84

De leden van de fracties van Volt en de PvdD lezen dat de regering verwijst naar Zweden als voorbeeld waar na ingrijpende maatregelen na 2015 het aantal asielzoekers sterk daalde.⁸⁵ Kan de regering toelichten op welke wijze zij tot de conclusie komt dat de daling van het aantal asielzoekers in Zweden verband houdt met strafbaarstelling, nu vormen van strafbaarstelling ten minste tien jaar vóór 2015 al bestonden in Zweden?

Kan de regering aangeven welke lessen uit de Zweedse praktijk specifiek betrekking hebben op de strafbaarstelling zelf, en niet op andere maatregelen die na 2015 zijn genomen?

⁸⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 28.

⁸⁵ Idem, p. 4.

Zie de beantwoording bij vraag 20.

Vraag 85

Kan de regering genoemde leden nader toelichten waarom zij van mening is dat bestaande bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende effectief zijn, nu zij in haar beantwoording geen concrete cijfers of evaluaties kan noemen waaruit dit blijkt. Op basis van welke objectieve informatie is de regering het oneens met de bevinding van onder andere het Openbaar Ministerie dat bestaande mogelijkheden wel voldoende zijn? Waarom kiest de regering er niet voor om de bestaande mogelijkheden beter toe te passen, in plaats van een nieuwe strafmaatregel te introduceren?

De bestaande bestuursrechtelijke instrumenten zijn in sommige gevallen onvoldoende om effectief te zorgen voor de terugkeer van deze vreemdelingen. Dit geldt met name voor gevallen waarin vreemdelingen hun vertrek actief frustreren, ondanks dat zij de mogelijkheid hebben om terug te keren. In dergelijke gevallen, wanneer alle andere bestuursrechtelijke middelen zijn uitgeput, kan de strafbaarstelling van illegaal verblijf bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. Er is echter geen concreet percentage of onderzoek van gevallen waarin de huidige bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende blijken. Daarbij kan worden opgemerkt dat de verwachting is dat het instrument slechts in een beperkt aantal gevallen toepassing zal vinden. Het gaat naar huidige inschatting om hooguit enkele honderden situaties per jaar, tegenover vele duizenden gevallen waarin de DTenV erin slaagt terugkeer te realiseren. De strafbaarstelling is daarmee bedoeld voor een relatief kleine groep zaken waarin betrokkenen het terugkeerproces hardnekkig blijven frustreren.

Vraag 86

De leden van de fracties van Volt en de PvdD vragen de regering toe te lichten waarom geen kwantitatieve onderbouwing of beleidsanalyse is opgesteld waarin de verwachte effecten van deze strafbaarstelling worden afgezet tegen de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten.

De regering stelt voorop dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf in artikel 108a Vw 2000, en in het bijzonder de kwalificatie daarvan als misdrijf, niet voortvloeit uit een eigen beleidskeuze van de regering, maar rechtstreeks uit het door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Vondeling.

Het wetsvoorstel inzake de Asielnoodmaatregelenwet is bovendien, gelet op de urgentie van de problematiek in de asielketen, met grotere snelheid dan gebruikelijk tot stand gekomen. In dat kader is ervoor gekozen om niet voor alle afzonderlijke maatregelen een volledige beleidsanalyse of ex-ante uitvoeringstoets op te stellen. Voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf is in plaats daarvan gebruikgemaakt van een *quick scan*, waarin de voornaamste uitvoeringsaspecten en aandachtspunten in kaart zijn gebracht.

De regering heeft daarbij een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang van een zorgvuldig en uitgebreid wetgevingsproces, inclusief diepgaande kwantitatieve onderbouwingen, en anderzijds de noodzaak om op korte termijn te komen tot een samenhangend pakket aan maatregelen gericht op het ontlasten van de asielketen en het beheersen van de instroom. Naar het oordeel van de regering is in dit geval een evenwichtige balans gevonden tussen deze belangen.

Vraag 87

(Volt en PvdD) Genoemde leden lezen in de aan de orde zijnde nota dat de regering stelt dat de bestaande strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod weinig afschrikwekkend is omdat in de praktijk geen vrijheidsstraf wordt opgelegd.⁸⁶ Kan de regering toelichten waarom zij verwacht dat dit bij de toepassing van het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 anders zal zijn, terwijl het om een vergelijkbare categorie gedragingen gaat?

Gedoeld wordt op de strafbaarstelling van illegaal verblijf in weerwil van een licht inreisverbod als overtreding in artikel 108, zesde lid, Vw 2000. Op grond van dit artikel kan verblijf in Nederland na het opleggen van een licht inreisverbod worden bestraft met hechtenis van maximaal zes maanden of een geldboete van de tweede

⁸⁶ *Idem*, p. 11.

categorie. Omdat het hier om een overtreding gaat, is het niet gebruikelijk om een vrijheidsstraf te eisen, en dat gebeurt in de praktijk dan ook niet.

In artikel 108a Vw 2000 wordt het strafbare feit expliciet als misdrijf aangemerkt. De verwachting is dat het OM in dat geval eerder een vrijheidsstraf zal vorderen. Het is uiteindelijk aan het OM om het vervolgingsbeleid vast te stellen.

Evaluatie

Vraag 88

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van Volt en PvdD of de regering bereid is de wet na een jaar te evalueren, geeft de regering aan dat zij bereid is de toepassing en de effecten van de maatregel te "monitoren".⁸⁷ Kan de regering toelichten in hoeverre zij vasthoudt aan deze lijn van het vorige kabinet? Is de regering alsnog bereid om de wet na een jaar te evalueren? Zo nee, kan de regering toelichten waarom niet?

Vraag 89

De leden van de fracties van Volt en de PvdD lezen in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorliggende wetsvoorstel op meerdere plaatsen dat de regering aangeeft dat de effecten van de maatregel zullen worden gemonitord en dat zo nodig aanvullende informatie zal worden verstrekt.⁸⁸ Kan de regering toelichten welke concrete indicatoren zullen worden gemonitord om de effectiviteit en proportionaliteit van deze maatregel in beeld te brengen, binnen welke termijn de eerste voorgenomen monitoring zal plaatsvinden en of de regering bereid is de resultaten daarvan actief met de Kamer te delen?

Vraag 90

(Volt en PvdD) De regering geeft daarnaast ten aanzien van negatieve neveneffecten op bijvoorbeeld het gebied van zorg of onderwijs aan dat zij de effecten van de maatregelen in de praktijk zal volgen.⁸⁹ Wordt dit betrokken bij de monitoring van de wet die de regering zal uitvoeren? Is de regering bereid om daarbij in ieder geval ook te betrekken: het aantal vervolgingen en veroordelingen, het effect op daadwerkelijke terugkeer, mogelijke neveneffecten zoals zorgmijding of verminderde aangiftebereidheid en de belasting van de politie, het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)?

Op de vragen 88 t/m 90 wordt als volgt geantwoord.

De regering zal de wet binnen een jaar na inwerkingtreding evalueren en houdt vast aan deze lijn. Bij deze evaluatie wordt zowel de effectiviteit als de proportionaliteit van de maatregel integraal in beeld gebracht. Daarbij wordt in ieder geval gekeken naar het aantal vervolgingen en veroordelingen en de belasting van politie, Openbaar Ministerie, rechtspraak en DJI. Ook mogelijke neveneffecten, zoals zorgmijding, verminderde aangiftebereidheid en effecten op toegang tot onderwijs en zorg, worden nadrukkelijk betrokken. De regering merkt echter op dat het antwoord op de problematiek van terugkeer en vertrek moeten komen van het samenhangende gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen gericht op terugkeerondersteuning, informatievoorziening, bestuurlijke dwang en – uiteindelijk – de toepassing van strafrechtelijke sancties zoals opgenomen in het amendement. Waar effecten zich niet volledig in cijfers laten uitdrukken, worden signalen uit de uitvoeringspraktijk, gemeenten en het maatschappelijk middenveld betrokken. De regering zal de resultaten actief met de Eerste Kamer delen.

Vraag 91

*Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** leest dat het belang van een 'effectief vreemdelingenbeleid' wordt meegewogen in de keuzes die de regering maakt tijdens de totstandkoming van de wetgeving.⁹⁰ Kan de regering met wetenschappelijke onderbouwing aantonen op welke wijze de uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid 'effectief' wordt door invoering van deze wet?*

De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe

⁸⁷ *Idem*, p. 29.

⁸⁸ *O.a. Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 31 en 41.*

⁸⁹ *Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 26.*

⁹⁰ *Idem*.

op elkaar inwerkende factoren. Naast nationale maatregelen en EU-maatregelen is de instroom in belangrijke mate afhankelijk van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. In het bijzonder is dat het geval als wordt gekeken naar de redenen van asielmigranten om te vertrekken. Deze complexiteit betekent niet dat sturen op asielmigratie onmogelijk is, maar wel dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen maar met een samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, zowel nationaal als in EU-verband.

De inzet op terugkeer, vrijwillig en indien dat niet slaagt gedwongen, blijft onverminderd gehandhaafd. Met de invoering van deze strafbepaling, ontstaat een handelingsperspectief om, ook indien de vreemdeling er in slaagt gedwongen verwijdering te frustreren, niet louter in zijn aanwezigheid te berusten, maar als ultimum remedium het strafrecht in te zetten. De inzet is om het onaantrekkelijk te maken om niet-rechtmatig in Nederland te verblijven, en duidelijk te maken dat niet meewerken aan terugkeer er niet toe leidt dat de overheid geen handelingsperspectief meer heeft. De regering benadrukt dus dat de strafbaarstelling gericht is op vreemdelingen die weigeren terug te keren wanneer terugkeer wel mogelijk is, en dat deze maatregel slechts als ultimum remedium wordt toegepast. Voor het overige verwijst de regering naar de beantwoording van vraag 1 van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest in de aan de orde zijnde nota dat de regering in antwoord op de eerder door dit lid gestelde vraag 162 met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel stelt een zorgvuldige balans te hebben getroffen tussen benodigde voortvarendheid en de gewenste zorgvuldigheid, met als argument een (korte) openbare internetconsultatie over het voorstel te doen.⁹¹

Vraag 92

(Visseren-Hamakers) Is de regering het met dit lid eens dat slechts het doen van een korte openbare internetconsultatie niet de benodigde zorgvuldigheid borgt die eigenlijk ten grondslag zou moeten liggen aan een wetsvoorstel? Heeft de regering de uitkomsten van de consultatie meegenomen in de totstandkoming van het wetsvoorstel? Zo ja, op welke wijze?

Aan het lid van de fractie-Visseren-Hamakers kan worden toegegeven dat het onderhavige voorstel slechts voor korte tijd in (internet)consultatie is gegeven. Toch moet de nuttige bijdrage van deze stap aan het wetgevingsproces in de optiek van de regering niet onderschat worden. In reactie op de (internet)consultatie heeft de regering vele reacties ontvangen, onder meer van bezorgde burgers, religieuze gemeenschappen, mensenrechtenorganisaties, koepelorganisaties en uitvoeringsinstanties. Deze reacties zijn uitgebreid beschreven in de consultatieparagraaf van de memorie van toelichting en door de regering daarin van een korte reactie voorzien. De regering meent dat de consultatiefase, ondanks de korte duur daarvan, zodoende een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het in kaart brengen van de relevante feiten en af te wegen belangen, een proces dat volgens onder meer de Afdeling advisering en de Raad voor de Rechtspraak tot dan toe nog onvoldoende had plaatsgevonden. De regering gelooft wat dat betreft dat de consultatiefase voor de Tweede Kamer en uw Kamer behulpzaam is (geweest) om tot een geïnformeerd en afgewogen oordeel te komen.

Vraag 93

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest verder dat het doel van de regering van het strafbaar maken van vluchtelingen is: "(...) het onaantrekkelijk maken om niet-rechtmatig in Nederland te verblijven."⁹² Is de regering het met dit lid eens dat het met de huidige wetgeving al niet aantrekkelijk is om in Nederland te verblijven, aangezien ongedocumenteerde mensen die werken in Nederland het risico lopen om in aanraking te komen met onder andere uitbuiting, slechte werkomstandigheden en het maken van overuren? Graag ontvangt dit lid een reflectie van de regering hierop.

Vraag 94

Waarom moet het ongedocumenteerd verblijven in Nederland nóg onaantrekkelijker gemaakt worden, terwijl de omstandigheden voor ongedocumenteerden al onaantrekkelijk zijn? Graag ontvangt het lid van de fractie-Visseren-Hamakers een reflectie van de

⁹¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 41.

⁹² Idem.

meerwaarde van het voorliggend wetsvoorstel op bovengenoemd punt.

Op de vragen 93 en 94 wordt als volgt geantwoord.

De regering onderkent dat ongedocumenteerde vreemdelingen zich in een kwetsbare positie kunnen bevinden en dat zij risico lopen op uitbuiting, slechte werkomstandigheden en andere misstanden. Dat is een onwenselijke situatie. Tegelijkertijd vormt deze kwetsbaarheid geen reden om illegaal verblijf te accepteren of te laten voortduren. Het uitgangspunt van het Nederlandse migratiebeleid blijft dat vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, Nederland dienen te verlaten.

Het beleid is er dan ook op gericht om enerzijds misstanden, zoals arbeidsuitbuiting, tegen te gaan en waar nodig bescherming te bieden aan personen die daarvan slachtoffer zijn. Anderzijds moet worden voorkomen dat maatregelen of voorzieningen de indruk wekken dat illegaal verblijf in Nederland kan worden bestendigd. Zorg dragen voor basale humanitaire omstandigheden betekent daarom niet dat illegaal verblijf wordt gefaciliteerd of aantrekkelijk gemaakt.

Tegen deze achtergrond acht de regering het van belang dat het migratiebeleid geloofwaardig blijft en dat duidelijk is dat een afwijzende beslissing over toelating ook consequenties heeft. De strafbaarstelling van illegaal verblijf moet in dat licht worden gezien als onderdeel van een bredere aanpak die gericht is op het bevorderen van terugkeer en het versterken van de effectiviteit van het migratiebeleid

*Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest in het antwoord van de regering op de eerder door dit lid gestelde vraag 165: "Mocht blijken dat de wet in de praktijk leidt tot een vermindering van zorg of andere negatieve gevolgen voor kwetsbare groepen, dan zal de regering de situatie opnieuw evalueren en zo nodig maatregelen nemen om de toegankelijkheid van zorg te waarborgen door aanvullende informatiecampagnes."*⁹³

Vraag 95

(Visseren-Hamakers) Waar ligt voor de regering de grens van de hoeveelheid zorgmijders voordat over wordt gegaan op evaluatie en maatregelen? Op welke wijze gaat de regering het toegenomen aantal zorgmijders precies meten? Het zijn immers mensen die moeilijker te monitoren zijn, met name in het licht van de verwachte toename van afwezigheid bij instanties.

De regering onderkent dat zorgmijdend gedrag een aandachtspunt kan zijn. Het is echter niet mogelijk om hiervoor vooraf een harde grens vast te stellen, mede omdat het juist gaat om personen die minder zichtbaar zijn voor instanties.

De regering zal de ontwikkelingen daarom volgen op basis van signalen uit de praktijk en hierover in contact blijven met uitvoeringsorganisaties en het maatschappelijk middenveld. Deze signalen worden betrokken bij de monitoring en de toegezegde evaluatie van de maatregel. Indien daaruit blijkt dat sprake is van ongewenste neveneffecten, zal de regering bezien of nadere beleidsmaatregelen nodig zijn.

Vraag 96

(Visseren-Hamakers) Genoemd lid wijst erop dat er vanuit verschillende hoeken van de samenleving wordt gewaarschuwd voor het feit dat het voorliggende wetsvoorstel in de praktijk zal leiden tot negatieve gevolgen voor kwetsbare groepen. Waarom kiest de regering dan toch voor de behandeling van dit wetsvoorstel?

Zoals uit paragraaf 4 van de memorie van toelichting blijkt, heeft de regering de voor- en nadelen van het strafbaar stellen van illegaal verblijf zorgvuldig afgewogen, waarbij de vele reacties uit de openbare (internet)consultatie zijn meegewogen. In de optiek van de regering kan de strafbaarstelling bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid, met name ten aanzien van criminele en overlastgevende vreemdelingen. Afgezet tegen dit doel, acht de regering de mogelijke negatieve gevolgen van de strafbaarstelling voor vreemdelingen en de maatschappij evenredig. Daarbij neemt de regering in aanmerking dat de

⁹³ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 42.

strafbaarstelling geenszins afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Het neemt daarbij ook in aanmerking dat de reikwijdte van de strafbaarstelling rechtens beperkt tot de groep vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen terugkeren en die hun (gedwongen) vertrek actief en effectief frustreren.

Vraag 97

(Visseren-Hamakers) Welke informatiecampagnes gaat de regering opzetten als het voorliggende wetsvoorstel in de praktijk leidt tot een vermijding van zorg of andere negatieve gevolgen? Welke informatie zal gedeeld worden, op welke schaal en via welke informatiekanalen?

De regering staat hierover in contact met het maatschappelijk middenveld en andere betrokken partijen om signalen uit de praktijk tijdig op te vangen en mee te denken over een passende aanpak. Indien blijkt dat de maatregel in de praktijk leidt tot zorgmijding of andere ongewenste neveneffecten, zal de regering bezien of aanvullende communicatie of gerichte informatievoorziening nodig is.

Daarbij kan worden gedacht aan het verstrekken van duidelijke informatie over de reikwijdte van de wet, de rechten en plichten van betrokkenen en de mogelijkheden om toegang te houden tot noodzakelijke zorg en ondersteuning. De wijze waarop en via welke kanalen deze informatie wordt gedeeld, zal in dat geval in overleg met uitvoeringsorganisaties, andere departementen zoals VWS en met maatschappelijke organisaties worden vormgegeven, zodat de informatie de betreffende doelgroepen zo goed mogelijk bereikt.

Vraag 98

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest in het antwoord van de regering op de eerder door dit lid gestelde vraag 174 dat de zorgen van verschillende maatschappelijke organisaties en relevante uitvoeringsinstanties over de gevolgen van de strafbaarstelling van illegaal verblijf voor kwetsbare groepen zijn meegewogen in het wetgevingsproces.⁹⁴ Op welke manier zijn deze zorgen precies meegewogen in het wetgevingsproces?

Zoals ook in het nader rapport naar voren is gebracht, onderschrijft de regering het belang van een zorgvuldige wetgevingsprocedure, maar moest dit belang in dit geval worden afgewogen tegen het grote belang om nu met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Met het oog hierop, heeft de regering aangekoerst op het zo spoedig mogelijk indienen van de onderhavige novelle bij uw Kamer, zodat de behandeling van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet weer hervat zou kunnen worden. De regering meent daarbij een zorgvuldige balans te hebben getroffen tussen de benodigde voortvarendheid en de gewenste zorgvuldigheid. Zo heeft de regering bewust niet afgezien van het organiseren van een (korte) openbare (internet)consultatie over het voorstel.

Zoals uit paragraaf 4 van de memorie van toelichting blijkt, heeft de regering de voor- en nadelen van het strafbaar stellen van illegaal verblijf zorgvuldig afgewogen, waarbij de vele reacties uit de openbare (internet)consultatie zijn meegewogen. In de optiek van de regering kan de strafbaarstelling bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid, met name ten aanzien van criminele en overlastgevende vreemdelingen. Afgezet tegen dit doel, acht de regering de mogelijke negatieve gevolgen van de strafbaarstelling voor vreemdelingen en de maatschappij evenredig. Daarbij neemt de regering in aanmerking dat de strafbaarstelling geenszins afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. De regering neemt daarbij ook in aanmerking dat de reikwijdte van de strafbaarstelling rechtens beperkt tot de groep vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen terugkeren en die hun (gedwongen) vertrek actief en effectief frustreren.

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest in het antwoord van de regering op de eerder door dit lid gestelde vraag 175 dat de regering wil voorkomen dat vreemdelingen uit angst voor vervolging afzien van hulp of vrijwillige melding als ze slachtoffer zijn van misdrijven. Dit wil de regering doen door (i)

⁹⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 44.

*informatievoorziening over rechten en bescherming; (ii) toegang tot rechtsbijstand en opvang garanderen, en (iii) de B8-regeling en slachtofferbescherming te handhaven.*⁹⁵

Vraag 99

(Visseren-Hamakers) Welke informatievoorziening over rechten en bescherming wil de regering precies geven aan ongedocumenteerden? Op welke wijze dragen de punten ii en iii precies bij aan het doen afnemen aan de angst voor vervolging? De angst voor vervolging is namelijk voorafgaand aan de melding en deze middelen worden pas bekend, dan wel in werking gezet als de melding al is gedaan, zo lijkt het. Graag ontvangt genoemd lid een reflectie van de regering hierop.

Het bestaan van deze voorzieningen en de bekendheid daarvan via hulpverleningsorganisaties en informatievoorziening zijn bedoeld om vooraf duidelijk te maken dat slachtoffers bescherming kunnen krijgen, ongeacht hun verblijfsstatus.

De toegang tot rechtsbijstand en opvang (punt 2) zorgt ervoor dat slachtoffers al in een vroeg stadium ondersteuning kunnen krijgen bij het maken van een afweging om zich te melden. Via hulpverleningsinstanties, advocaten en opvangorganisaties kunnen slachtoffers worden geïnformeerd over hun rechten en over de bescherming die het recht biedt wanneer zij slachtoffer zijn van een misdrijf. Dit kan juist voorafgaand aan een formele melding plaatsvinden.

De B8-regeling en andere vormen van slachtofferbescherming (punt 3) zijn bovendien expliciet bedoeld om de meldingsbereidheid te vergroten. Deze regeling maakt het mogelijk dat slachtoffers van mensenhandel een verblijfsregeling kunnen krijgen gedurende het strafrechtelijk onderzoek en de vervolging. Het bestaan van deze bescherming is daarmee een belangrijk signaal dat slachtoffers niet hoeven te vrezen dat een melding automatisch leidt tot vreemdelingrechtelijke consequenties.

Door deze beschermingsmechanismen te handhaven en hierover duidelijk te communiceren, beoogt de regering dat slachtoffers weten dat bescherming vooropstaat en dat het doen van aangifte niet tegen hen zal worden gebruikt. Daarmee wordt juist beoogd de drempel om zich te melden te verlagen. Zie verder de beantwoording bij vraag 97.

Vraag 100

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers vraagt de regering of zij erkent dat – ondanks dat het ontvangen van betalingen van een ongedocumenteerde niet valt onder het misdrijf van witwassen – er alsnog onzekerheid over witwasrisico's kan bestaan bij banken en andere financiële instellingen? Welke maatregelen gaat de regering nemen om te voorkomen dat banken of andere financiële instellingen rekeningen of betalingen blokkeren?

Van belang is dat een persoon die niet legaal in Nederland verblijft, in de regel geen bankrekening zal kunnen openen, gezien het koppelingsbeginsel. Interbancair betalingsverkeer zal beperkt zijn. De regering onderkent desalniettemin dat financiële instellingen in hun praktijk mogelijk, in voorkomende gevallen rekening moeten houden met verplichtingen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en dat zij op basis daarvan eigen risicoafwegingen maken. Tegelijkertijd geldt dat het enkele ontvangen van betalingen van een ongedocumenteerde vreemdeling niet onder het misdrijf van witwassen valt.

De regering ziet daarom geen aanleiding om aan te nemen dat het onderhavige wetsvoorstel op zichzelf leidt tot een wijziging in de juridische kwalificatie van dergelijke betalingen. Financiële instellingen blijven gehouden om hun gebruikelijke risicobeoordelingen te maken binnen het bestaande wettelijke kader.

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest dat de regering stelt dat 'hulp zonder winstoogmerk wordt in Nederland niet bestraft'⁹⁶, terwijl dit lid elders in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorliggend wetsvoorstel leest dat " (...) het verlenen van zorg, of hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen – in welke vorm dan ook – niet strafbaar is."⁹⁷

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 47.

⁹⁷ Idem, p. 46.

Vraag 101

(Visseren-Hamakers) *Kan de regering bevestigen dat het verlenen van álle hulp, of het nou met of zonder winstoogmerk is, niet bestraft wordt?*

De regering kan dit bevestigen. Het onderhavige voorstel verzekert dat hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen niet strafbaar wordt op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000. Het motief waarmee de hulp wordt verleend is daarbij irrelevant. Voor de volledigheid merkt de regering op dat laakbaar handelen van derden jegens vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf wel strafbaar blijft op grond van andere strafbepalingen, zoals artikel 197a Sr (mensensmokkel) en artikel 273f Sr (mensenhandel).

Vraag 102

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers lees in antwoord op de eerder door dit lid gestelde vraag 189 dat signalen uit het veld actief gevolgd worden en betrokken worden bij de verdere invulling van de communicatie.⁹⁸ Welke actoren worden bedoeld met 'het veld'? Op welke manier worden deze signalen verzameld door de regering en in hoeverre zullen deze signalen worden meegenomen in de communicatie?

Zie hiervoor de beantwoording van vraag 97.

Vraag 103

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers wijst erop dat de Commissie Meijers stelt dat de strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf problematisch is omdat (i) er geen uitzonderingen bestaan voor groepen die volgens EU-recht niet mogen worden bestraft, (ii) de strafbaarstelling geen waarborgen biedt voor toegang tot basisrechten, en (iii) er geen strafuitsluitingsgronden gelden.⁹⁹ Kan de regering per kritiekpunt van de Commissie Meijers een reflectie bieden?

Ten aanzien van het eerste kritiekpunt benadrukt de regering dat de strafbepaling conform het Unierecht moet worden uitgelegd en toegepast. Dit betekent onder meer dat oplegging van een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 alleen mogelijk is bij vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen terugkeren en dat actief en effectief frustreren. Voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die Unieburger zijn geldt daarnaast dat de strafbepaling hun vrije verkeersrechten niet onevenredig mag beperken. Hoewel de Unierechtelijke grenzen aan de mogelijkheid tot strafoplegging niet expliciet in de wettekst zijn vastgelegd, beschouwt de regering dit niet als een probleem. Deze begrenzing is namelijk evenmin vastgelegd in artikel 197 Sr (strafbaarstelling van illegaal verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring). Niettemin heeft de Hoge Raad in 2020 geoordeeld dat: "artikel 197 Sr (voorziet) in een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwalificeerd illegaal verblijf' zodat deze voldoet aan de vereisten van artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden'.¹⁰⁰

Ten aanzien van het tweede kritiekpunt benadrukt de regering nogmaals met klem dat de strafbaarstelling geen afbreuk doet en mag doen aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Dit geldt ook voor andere noodzakelijke diensten, zoals geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Deze basisvoorzieningen zijn essentieel om ervoor te zorgen dat mensen, ongeacht hun verblijfsstatus, niet volledig buiten het systeem vallen. Mocht blijken dat de strafbaarstelling in de praktijk leidt tot vermindering van zorg- en andere hulpinstanties, dan zal de regering de situatie opnieuw evalueren en zo nodig maatregelen nemen om de toegankelijkheid van de zorg en andere elementaire voorzieningen te waarborgen door aanvullende informatiecampagnes. Daartoe zal de regering de effecten van de strafbaarstelling van illegaal verblijf monitoren.

⁹⁸ *Idem*, p. 47.

⁹⁹ Raadpleegbaar via: .

https://www.eerstekamer.nl/brief_in/20250926/commissie_meijers_internet/f=/vmr4hh4g76xn.pdf.

¹⁰⁰ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

Ten aanzien van het derde kritiekpunt benadrukt de regering dat de algemene strafuitsluitingsgronden gelden voor alle delicten. Als zich ten aanzien van de genoemde vreemdeling een strafuitsluitingsgrond voordoet – zoals ontoerekenbaarheid of overmacht (artikelen 39 en 40 Sr) – dan is diens illegaal verblijf in Nederland niet strafbaar en zal het OM geen strafvervolgning instellen of – als de relevante omstandigheden pas later aan het licht komen – zal de rechter een ontslag van alle rechtsvervolgning uitspreken.¹⁰¹ In alle gevallen gaat de desbetreffende persoon vrijuit.

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest in de beantwoording van de regering op de eerder door dit lid gestelde vraag 190 dat zij beoogt geen wijzigingen aan te brengen in de mogelijkheden voor ongedocumenteerden om toegang te krijgen tot voorzieningen, zoals de vrouwenopvang en de daklozenopvang.¹⁰² Dit lid leest dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de toegang tot de genoemde voorzieningen mogelijk is onder dezelfde voorwaarden als voordien.

Vraag 104

(Visseren-Hamakers) *Onder welke voorwaarden hebben ongedocumenteerden toegang tot deze voorzieningen?*

De toegang tot deze voorzieningen blijft onder het wetsvoorstel ongewijzigd.

Maatschappelijke opvang valt onder de Wmo 2015 en is bedoeld voor mensen die zich niet op eigen kracht kunnen handhaven. Gemeenten beoordelen of iemand daarvoor in aanmerking komt. Personen zonder rechtmatig verblijf hebben in beginsel geen aanspraak op deze voorziening. Wel kennen veel gemeenten een bovenwettelijke winterkouderegel, waarbij opvang bij extreme kou tijdelijk toegankelijk is voor iedereen, ongeacht verblijfsstatus.

Voor de vrouwenopvang geldt een andere situatie. Deze is bedoeld voor slachtoffers van huiselijk of eerge relateerd geweld in acute onveiligheid. Op grond van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 hebben slachtoffers, ongeacht verblijfsstatus, in dergelijke situaties recht op opvang. Tijdens de opvang kan een aanvraag voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden worden ingediend, waardoor verblijf en opvang gedurende de beoordeling mogelijk zijn.

Vraag 105

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers vraagt in het licht van het totale wetgevingspakket waar voorliggend wetsvoorstel onderdeel van uitmaakt, de regering wat dit pakket additioneel regelt ten opzichte van het Europees Asiel- en migratiepact? Graag ontvangt dit lid een overzicht van de maatregelen die additioneel zijn ten opzichte van genoemd Pact.

De asielmaatregelen uit het voorstel Asielnoodmaatregelenwet zijn ook opgenomen in het voorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, behoudens (i) de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring (artikel I, onderdelen E, V, onder 3, BB, CC en DD), (ii) de strafbaarstelling van illegaal verblijf (artikel I, onderdelen BBa en HHa, amendement Vondeling, 36 704, nr. 44), (iii) de afschaffing van rechterlijke dwangsommen in asielzaken (artikel I, onderdelen DDa en DDb en artikel III, vierde lid, amendement Van Dijk c.s. 36 704, nr. 32) en (iv) enkele overige – bij amendement aangebrachte – wijzigingen.¹⁰³ Het onderscheid in het voorstel Wet invoering tweestatusstelsel (vluchteling/subsidiaire bescherming/meereizen/nareizen) is ook opgenomen in de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, inclusief de daaraan verbonden

¹⁰¹ Zie bijv. HR 20 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB4956, waarin een ongewenst verklaarde vreemdeling die op grond van artikel 197 Sr veroordeeld was tot een maand gevangenisstraf een beroep op overmacht deed, o.a. omdat er medische beletselen zouden zijn tegen zijn uitzetting. In dit arrest oordeelde de HR dat het Hof diens verwerping van het beroep op overmacht onvoldoende had gemotiveerd.

¹⁰² Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 47.

¹⁰³ Meer specifiek gaat het om de volgende wijzigingen: (i) ongewenstverklaring voortaan ook mogelijk bij misdrijf dat met twee jaar gevangenisstraf is bedreigd (dat is nu drie jaar) (artikel 1, onderdeel CC, onder 2, amendement Rajkowski en Van Zanten, 36 704, nr. 52) (ii) verhoging maximale gevangenisstraf bij verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of een zwaar inreisverbod (artikel 197 Sr) van zes maanden maar een jaar (artikel IIA, amendement Van Zanten en Rajkowski, 36 704, nr. 47 en (iii) evaluatie van de wet binnen drie jaar (artikel IIB, amendement Podt, 36 704, nr. 10).

consequenties. In de brief van 18 december 2025 van de minister van Asiel- en Migratie aan de voorzitter van uw Kamer en de daarbij gevoegde tabellen wordt de verhouding tussen het voorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel en migratiepact 2026 en de voorstellen Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet inzichtelijk gemaakt.¹⁰⁴

Vraag 106

Kan de regering het lid van de fractie-Van de Sanden nader toelichten waarom zij de rechtszekerheid van de burger (en de vreemdeling) in dit kader volledig afhankelijk maakt van de directe werking van het Unierecht en de daaropvolgende rechtsvormende taak van de strafrechter achteraf, in plaats van dat zij de beoogde beperkte reikwijdte van dit nieuwe misdrijf vooraf expliciet en kenbaar in de nationale wettekst vastlegt, zoals het lex certa-beginsel (het rechtszekerheidsbeginsel) van de wetgever vereist?

Zoals hiervoor in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie al naar voren is gebracht (zie de beantwoording van vraag 30), beschouwt de regering het niet als een probleem dat de Unierechtelijke grenzen die aan de strafoplegging aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zijn gesteld, niet expliciet in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 zijn vastgelegd. Deze Unierechtelijke begrenzing is namelijk evenmin vastgelegd in artikel 197 Sr (strafbaarstelling van illegaal verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring). Niettemin heeft de Hoge Raad in 2020 geoordeeld dat: "artikel 197 Sr (voorziet) in een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwaliceerd illegaal verblijf' zodat deze voldoet aan de vereisten van artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden'.¹⁰⁵ Tegen die achtergrond ziet de regering geen noodzaak om het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, dat zoals bekend via het amendement-Vondeling aan het voorstel Asielnoodmaatregelenwet is toegevoegd, verder te preciseren.

Vraag 107

Het lid van de fractie-Van de Sanden vraagt de regering te reflecteren op de mogelijkheid dat het invoeren van een misdrijf waarvan nu aannemelijk is dat de bijbehorende vrijheidsstraf in de praktijk vaak niet geëffectueerd kan worden, afbreuk kan doen aan het doel van strafwetgeving en het gezag van de onafhankelijke rechter.

De regering heeft niet gesteld dat het aannemelijk is dat geen vrijheidsstraf kan worden opgelegd. Ook binnen de kaders van de Europese regelgeving is onderkend dat vrijheidsstraffen mogelijk zijn, indien het terugkeerproces geheel is doorlopen en de vreemdeling anders dan door overmacht nog in Nederland is. In eerdere beantwoording heeft de regering toegelicht dat het hier met name gaat om het vervolgingsbeleid, dat onder de verantwoordelijkheid van het OM valt.

Daarbij is opgemerkt dat het opleggen van een geldboete in de praktijk vaak als onuitvoerbaar wordt beschouwd. De sanctie van een geldboete heeft bovendien slechts een beperkt afschrikwekkend effect, mede omdat de doelgroep vaak niet beschikt over een vast adres of voldoende middelen, waardoor een opgelegde boete in de praktijk moeilijk of niet te verhalen is.

Dit laat onverlet dat het aan het OM is om binnen het vervolgingsbeleid te bepalen of en op welke wijze strafvervolging wordt ingesteld, en aan de rechter om in het individuele geval een passende sanctie op te leggen.

Vraag 108

Het lid van de fractie-Van de Sanden vraagt de regering of zij bereid is om vooraf objectieve indicatoren vast te stellen, zoals een meetbare stijging in de medewerkingsbereidheid bij de DTenV, en voor te stellen de wet weer in te trekken indien na de toegezegde evaluatie blijkt dat de strafbaarstelling averechts werkt in de vorm van ongedocumenteerd verblijf en hogere uitvoeringskosten in plaats van extra terugkeer.

Allereerst herhaalt de regering dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet

¹⁰⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 871, A.

¹⁰⁵ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

als een op zichzelf staande maatregel moet worden gezien, maar als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen dat gericht is op het bevorderen van terugkeer. In dat kader is ook een evaluatie voorzien, waarbij zal worden gekeken naar de werking van de maatregel in de praktijk en naar de effecten binnen het bredere terugkeerbeleid.

In dit standpunt ziet de regering zich bovendien gesterkt door recente juridische ontwikkelingen. Het HvJ EU erkent dat strafbaarstelling van illegaal verblijf kan functioneren als sluitstuk van de terugkeerprocedure en daarmee als een concreet onderdeel van het terugkeerproces. Dit volgt onder meer uit de recente uitspraak van 5 maart 2026 in de zaak Aroja (C-150/24).¹⁰⁶

In deze uitspraak verduidelijkt het Hof dat vreemdelingenbewaring op grond van de Terugkeerrichtlijn maximaal 18 maanden mag duren. Daarna voorziet de richtlijn niet langer in een instrument om de terugkeer nog effectief af te dwingen. Het Hof onderkent dat dit een onwenselijke situatie kan opleveren en wijst erop dat lidstaten in dergelijke gevallen, zonder in strijd te handelen met de Terugkeerrichtlijn, op grond van hun nationale regels, strafrechtelijke sancties kunnen opleggen aan derdelanders ten aanzien van wie de terugkeerprocedure is afgerond en die desondanks zonder geldige reden illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.¹⁰⁷ De thans voorgestelde strafbaarstelling kan worden gezien als een nationaal complement ten behoeve van een effectief terugkeersysteem, als sluitstuk van de asielbeoordeling.

Het vooraf vaststellen van afzonderlijke, objectieve indicatoren die uitsluitend aan deze maatregel kunnen worden toegeschreven, is ook niet goed mogelijk. De effecten op bijvoorbeeld medewerkingsbereidheid bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), feitelijke terugkeer en uitvoeringskosten worden immers beïnvloed door een samenstel van factoren en beleidsinstrumenten binnen het terugkeerstelsel.

Dat neemt niet weg dat de regering de werking van de maatregel zorgvuldig zal monitoren en bij de evaluatie zal betrekken hoe de strafbaarstelling zich verhoudt tot de bredere doelstelling van het terugkeerbeleid. Indien uit de evaluatie blijkt dat aanpassing van beleid of regelgeving aangewezen is, zal de regering dat vanzelfsprekend betrekken bij haar verdere beleidsafwegingen

4. Handhaving strafbaarstelling illegaal verblijf

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben de volgende vragen.

Particulieren

Bij de beantwoording door de regering van de eerder door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vraag 201 over de rechtsgevolgen voor particulieren, werkgevers en opdrachtgevers die gebruikmaken van arbeid verricht door personen zonder verblijfsrecht, constateren deze leden dat de regering in haar antwoord verwijst naar de huidige bestuurlijke sanctiëring van werkgevers op grond van de Wet arbeid vreemdelingen.¹⁰⁸ Deze leden merken op dat hun vraag niet uitsluitend zag op de bestaande bestuursrechtelijke handhaving van illegale tewerkstelling, maar juist op de vraag of de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 ook strafrechtelijke gevolgen kan hebben voor particulieren, werkgevers of opdrachtgevers die arbeid laten verrichten door personen zonder verblijfsrecht. Zij zijn immers geen hulpverleners en niet uitgezonderd van strafbaarstelling.

Vraag 109

(GL-PvdA) Kan de regering toelichten of de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf indirecte strafrechtelijke risico's kan meebrengen voor particulieren, werkgevers of opdrachtgevers die gebruikmaken van arbeid verricht door personen zonder verblijfsrecht, bijvoorbeeld via bepalingen inzake medeplegen, medeplichtigheid of andere strafrechtelijke constructies?

¹⁰⁶ HvJ EU 5 maart 2026, ECLI:EU:C:2026:148.

¹⁰⁷ Zie in die zin arresten van 6 december 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punten 46 en 48, en 17 september 2020, JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod), C-806/18, EU:C:2020:724, punten 28 en 29.

¹⁰⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 49.

Vraag 110

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat het medeplegen van illegaliteit in het voorliggende wetsvoorstel is uitgesloten. Is medeplichtigheid nog steeds strafbaar? Is er sprake van medeplichtigheid als onderdak wordt geboden, bijvoorbeeld in een opvang? Wat betekent dit voor medeoverheden en gemeenten die mogelijk opvang willen blijven geven aan mensen zonder rechtmatig verblijf?

De regering verwijst voor de beantwoording vraag 109 en 110 naar de beantwoording van vraag 14.

Vraag 111

(GL-PvdA) De toelichting op het amendement-Vondeling en daarmee ook de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel spreken nog van helpen bij onderduiken, hetgeen strafbaar zou zijn.¹⁰⁹ Het woord 'onderduiken' heeft een sterke verbinding met de Tweede Wereldoorlog. Waarom is de toelichting niet aangepast? Is de regering van mening dat van vergelijkbaar gedrag sprake is? Is er sprake van onderduiken als betrokkenen verblijven in een opvang, georganiseerd door gemeenten, kerken of maatschappelijke organisatie?

De regering veronderstelt dat de leden van de fractie van GL-PvdA refereren aan de volgende passage uit de inleiding van de memorie van toelichting:

"Dat artikel 108a Vw 2000 niet alleen van toepassing is op illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, maar ook op degenen die hun (daarbij) hulp bieden, wordt in de toelichting op het amendement nadrukkelijk als doel vermeld: 'Personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken zullen op grond van artikel 47 Sr ook strafbaar zijn'."

Zoals uit het citaat blijkt, gebruikt de regering hier niet zelf het woord 'onderduiken', maar citeert zij slechts (één zin) uit de toelichting op het amendement-Vondeling, waarmee de strafbaarstelling zoals bekend in het voorstel Asielnoodmaatregelenwet is geïntroduceerd. Het gebruik van de (in de onderhavige context) beladen term 'onderduiken' komt uiteraard volledig voor rekening en verantwoording van de indiener van het amendement. De regering beschouwt het bieden van hulp aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen niet als iets verwerpelijks. In tegendeel: de regering vindt dat dergelijke hulpverlening niet strafbaar moet zijn. Vanuit die overtuiging heeft zij het onderhavige wetsvoorstel ook opgesteld. Met het aanhalen van de gewraakte zin uit de toelichting op het amendement heeft de regering slechts willen verduidelijken dat criminalisering van hulpverlening een – volgens de regering: zeer ongewenste – consequentie van het amendement is, terwijl de indiener die consequentie nu juist nadrukkelijk heeft beoogd.

Nadere precisering van het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000

Vraag 112

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA nemen kennis van het antwoord van de regering op de eerder door deze leden gestelde vraag 191 inhoudende dat zij verdere precisering van de reikwijdte van het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 niet nodig acht.¹¹⁰ Kan de regering toelichten op welke gronden zij meent dat verdere precisering niet nodig is, terwijl juist de Eerste Kamer in haar rol als kamer van heroverweging tot taak heeft te beoordelen of wetgeving voldoende duidelijk, uitvoerbaar, rechtmatig en handhaafbaar is, mede in het licht van signalen van uitvoeringsinstanties dat het moment waarop de terugkeerprocedure als afgerond kan worden beschouwd in de praktijk moeilijk vast te stellen is?

Zoals in de beantwoording van vraag 30 van de leden van de D66-fractie al naar voren is gebracht, heeft de regering ervoor gekozen de strafbaarstelling van illegaal verblijf, die via het amendement-Vondeling aan het wetsvoorstel is toegevoegd, te handhaven. Daarbij heeft de regering (afgezien van de wijziging die is opgenomen in het onderhavige voorstel) niet willen afdoen aan het door de Kamer aangenomen amendement en de daarin gemaakte keuzes, waaronder de keuze voor de reikwijdte van

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44, p. 2 en Kamerstukken I 2025/26, 36 855, nr. 3, p. 1.

¹¹⁰ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 47.

de strafbepaling. Gelet op het grote belang om met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen, heeft de regering aangekoerst op spoedige indiening van de onderhavige novelle bij uw Kamer, zodat de behandeling van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet weer hervat zou kunnen worden.

De regering heeft daarbij in haar afweging betrokken dat in haar optiek het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 een duidelijke en beperkte strafbaarstelling inhoudt, die geen verdere precisering behoeft. Zoals in de memorie van toelichting ook uitgebreid is toegelicht, moet de strafbepaling in overeenstemming met het Unierecht, meer in het bijzonder de Terugkeerrichtlijn, worden uitgelegd en toegepast. Dit brengt met zich mee dat de groep die in aanmerking komt voor oplegging van een vrijheidsstraf op basis van artikel 108a Vw 2000 rehtens beperkt is tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Dat volgt uit vaste jurisprudentie van de Hoge Raad over artikel 197 Sr (strafbaarstelling van illegaal verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring).¹¹¹

Tot slot wordt nog gewezen op het volgende. Net als het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, expliciteert het zojuist genoemde artikel 197 Sr evenmin dat oplegging van een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf alleen mogelijk is bij vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Die beperking moet op grond van de genoemde vaste jurisprudentie van de Hoge Raad in de bepaling worden 'ingelesen'. Niettemin heeft de Hoge Raad in 2020 geoordeeld dat: "artikel 197 Sr (voorziet) in een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwalficeerd illegaal verblijf' zodat deze voldoet aan de vereisten van artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden".¹¹² Ook gelet op deze duidelijke uitspraak ziet de regering geen dringende noodzaak om de genoemde beperking wél expliciet te verankeren in de tekst van artikel 108a Vw 2000.

(On)juistheid conclusies?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA nemen kennis van de toelichting van de regering dat wordt uitgegaan van een verwachte toename van 100 tot 300 vervolgingen per jaar op grond van het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000.¹¹³ Tegelijkertijd merkt de regering op dat de praktische uitvoering van deze maatregel nog moet worden uitgewerkt en dat de concrete keuzes in de uitvoering nog moeten worden gemaakt in overleg met de ketenpartners.

Vraag 113

(GL-PvdA) Kan de regering toelichten op basis van welke concrete gegevens of analyses zij tot de verwachting komt dat jaarlijks 100 tot 300 vervolgingen zullen plaatsvinden, nu het vervolgingsbeleid uiteindelijk wordt bepaald door het Openbaar Ministerie en de uitvoeringspraktijk nog niet volledig is uitgewerkt?

Zie de beantwoording bij vraag 77.

Vraag 114

(GL-PvdA) Kan de regering alsnog concreet uiteenzetten wat de specifieke toegevoegde waarde van strafbaarstelling is voor het realiseren van vertrek, in het licht van de signalen van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) dat deze maatregel juist capaciteit kan onttrekken aan het organiseren van terugkeer?

De inzet op terugkeer, vrijwillig en indien dat niet slaagt gedwongen, blijft onverminderd gehandhaafd. Met de invoering van deze strafbepaling, ontstaat een handelingsperspectief om, ook indien de vreemdeling er in slaagt gedwongen verwijdering te frustreren, niet louter in zijn aanwezigheid te berusten, maar als ultimum remedium het strafrecht in te zetten. De inzet is om het onaantrekkelijk te maken om niet-rechtmatig in Nederland te verblijven, en duidelijk te maken dat niet meewerken aan terugkeer er niet toe leidt dat de overheid geen handelingsperspectief meer heeft. De regering benadrukt dus dat de strafbaarstelling gericht is op

¹¹¹ HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2012:BY3151.

¹¹² HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

¹¹³ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 48.

vreemdelingen die weigeren terug te keren wanneer terugkeer wel mogelijk is, en dat deze maatregel slechts als ultimum remedium wordt toegepast.

In dit standpunt ziet de regering zich bovendien gesterkt door recente juridische ontwikkelingen. Het HvJ EU erkent dat strafbaarstelling van illegaal verblijf kan functioneren als sluitstuk van de terugkeerprocedure en daarmee als een concreet onderdeel van het terugkeerproces. Dit volgt onder meer uit de recente uitspraak van 5 maart 2026 in de zaak Aroja (C-150/24).¹¹⁴

In deze uitspraak verduidelijkt het Hof dat vreemdelingenbewaring op grond van de Terugkeerrichtlijn maximaal 18 maanden mag duren. Daarna voorziet de richtlijn niet langer in een instrument om de terugkeer nog effectief af te dwingen. Het Hof onderkent dat dit een onwenselijke situatie kan opleveren en wijst erop dat lidstaten in dergelijke gevallen, zonder in strijd te handelen met de Terugkeerrichtlijn, op grond van hun nationale regels, strafrechtelijke sancties kunnen opleggen aan derdelanders ten aanzien van wie de terugkeerprocedure is afgerond en die desondanks zonder geldige reden illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.¹¹⁵

De thans voorgestelde strafbaarstelling kan worden gezien als een nationaal complement ten behoeve van een effectief terugkeersysteem, als sluitstuk van de asielbeoordeling

Vraag 115

Op de door de leden van de fractie van de PVV eerder gestelde vraag 209 geeft de regering volgens deze leden geen duidelijk antwoord, nu zij slechts stelt dat: "De politie kan straks, net als nu, optreden tegen illegaal verblijf, maar lokaal kunnen daar afspraken over worden gemaakt."¹¹⁶ Gelet hierop vragen de leden van de fractie van de PVV de regering of zij kan aangeven in hoeverre gemeenten nog ruimte wordt geboden om opvangvoorzieningen te faciliteren waar illegaal verblijf plaatsvindt. Kan de regering uitsluiten dat in dergelijke 'lokale afspraken' ruimte wordt geboden om via de gemeente illegaal verblijf te faciliteren?

De regering stelt voorop dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf onderdeel vormt van een bredere aanpak gericht op het realiseren van vertrek. De handhaving van deze strafbaarstelling is een verantwoordelijkheid van het OM en de politie en vindt plaats binnen de geldende wettelijke kaders en het vervolgingsbeleid van het OM. Dat betekent dat per individueel geval wordt beoordeeld of handhavend wordt opgetreden.

Lokale afspraken tussen gemeenten, politie en andere betrokken partijen kunnen betrekking hebben op de praktische uitvoering van (tijdelijk) onderdak, toezicht en handhaving in de lokale context. Deze afspraken kunnen echter niet afdoen aan de geldende wet- en regelgeving en bieden geen ruimte om illegaal verblijf als zodanig te legitimeren of te faciliteren. Ook vanuit het Rijk wordt overigens opvang in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) aangeboden als de vreemdeling werkt aan zijn vertrek maar Nederland nog niet kan verlaten. Deze voorzieningen doen geen afbreuk doen aan het uitgangspunt dat van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf wordt verwacht dat zij Nederland verlaten.

Vraag 116

*Het lid van de **fractie-Van de Sanden** vraagt de regering op welke wijze zij de theoretische 'beleidsmatige inschatting'¹¹⁷ van een afschrikwekkend effect onderbouwt dat niet wetenschappelijk bewezen is, wanneer er een concrete waarschuwing van de eigen uitvoeringsorganisatie is dat dit instrument de feitelijke terugkeer bemoeilijkt en schaarse capaciteit onttrekt aan de kerntaak van het organiseren van vertrek.*

Zie de beantwoording bij vraag 4, 5 en 20.

¹¹⁴ HvJ EU 5 maart 2026, ECLI:EU:C:2026:148.

¹¹⁵ Zie in die zin arresten van 6 december 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punten 46 en 48, en 17 september 2020, JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod), C-806/18, EU:C:2020:724, punten 28 en 29.

¹¹⁶ *Idem*, p. 51-52.

¹¹⁷ *Idem*, p. 51.

5. Uitvoeringsaspecten

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben de volgende vragen.

Afschrikwekkend effect

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat de regering in haar antwoord op de eerder door deze leden gestelde vraag 219 aangeeft dat duidelijke informatievoorziening, toegang tot rechtsbijstand en het voortbestaan van bestaande beschermingskaders waarborgen dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zich ondanks de strafbaarstelling veilig kunnen melden bij politie en hulpinstanties. En op die manier het chilling effect wordt voorkomen.¹¹⁸

Vraag 117

(GL-PvdA) Kan de regering toelichten op welke empirische gegevens, praktijkervaringen of adviezen van uitvoeringsinstanties zij baseert dat het verstrekken van informatie over rechten en beschermingskaders voldoende is om een dergelijk afschrikwekkend effect te voorkomen?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat de regering stelt dat de mate van effectiviteit van de strafbaarstelling in EU-landen waar deze reeds geldt, niet goed is vast te stellen.¹¹⁹ Welke gevolgen zijn bekend in deze landen als het gaat om het vermijden van de overheid, waaronder politie en zorg?

Vraag 118

(GL-PvdA) Op welke wijze verhoudt de stelling van de regering inhoudende dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen gevolgen heeft voor de toegang tot hulp, zorg, onderwijs en aangiftebereidheid¹²⁰ zich tot de brief van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw aan de Kamer van 3 maart 2026, waarin wordt gesteld dat de strafbaarstelling 'de afstand tot hulp, zorg en onderwijs zal vergroten of praktisch ontoegankelijk kan maken' en dat mensen uit angst voor autoriteiten mogelijk geen aangifte meer doen van strafbare feiten?¹²¹

Op vraag 117 en 118 wordt als volgt geantwoord.

De regering benadrukt dat de strafbaarstelling in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 geen afbreuk doet aan de bestaande toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen, zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Vreemdelingen die risico lopen of slachtoffer zijn van misdrijven, moeten zich veilig kunnen melden en om hulp kunnen vragen. Hiervoor zal duidelijke informatievoorziening over rechten en bescherming worden geboden, zal toegang tot rechtsbijstand en opvang worden gegarandeerd, en zullen bestaande waarborgen zoals de B8-regeling en slachtofferbescherming worden gehandhaafd.

Vraag 119

(GL-PvdA) Hoe beoordeelt de regering de waarschuwing van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw inhoudende dat met name kinderen van ouders zonder rechtmatig verblijf indirect geraakt kunnen worden doordat ouders uit angst voor handhaving contact met hulpinstanties vermijden?

Zie de beantwoording bij vraag 7 en 8.

De leden van de fractie van D66 lezen in de beantwoording van de door deze leden eerder gestelde vraag 227 dat de regering stelt dat er geen ex-ante uitvoeringstoets bij de politie heeft plaatsgevonden vanwege de tijdsdruk waaronder de novelle tot stand is gekomen.¹²² De politie heeft negatief op het wetsvoorstel geadviseerd. Dit geeft de leden van de fractie van D66 aanleiding tot het stellen van enkele vragen over de politie in relatie tot de voorgestelde strafbaarstelling van illegaliteit.

Vraag 120

(D66) Is het juist het dat elke ongedocumenteerde vreemdeling, wanneer hij of zij in

¹¹⁸ Idem, p. 54.

¹¹⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 22.

¹²⁰ Idem, p. 54.

¹²¹ Raadpleegbaar via: Eerste Kamer der Staten-Generaal.

¹²² Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 56.

aanraking komt met de politie – ook al is het om bijvoorbeeld een melding te doen van een misdrijf – een terugkeerbesluit opgelegd kan krijgen, wat de opmaat kan zijn naar strafbaarheid? Zo ja, gaat daar dan niet een chilling effect vanuit? Hoe ziet zo'n terugkeerbesluit er uit? Wie stelt dit besluit op? Wie reikt het uit? Kan het voorkomen dat er vreemdelingen zijn tegen wie een terugkeerbesluit is genomen, maar die zelf van niets weten omdat het niet aan hen persoonlijk is uitgereikt? Wanneer krijgt een terugkeerbesluit werking, bij het opstellen ervan of bij de uitreiking aan de betreffende vreemdeling?

De regering benadrukt dat de strafbepaling in artikel 108a Vw 2000 zich uitsluitend richt op personen die niet-rechtmatig in Nederland zijn, en die na een vertrektermijn Nederland niet hebben verlaten en hun vertrek actief frustreren. Ontvangst van een terugkeerbesluit is niet voldoende om strafbaar te zijn. Daarvoor zullen ook de stappen van de in de Terugkeerrichtlijn vastgelegde terugkeerprocedure (zonder succes) moeten worden doorlopen. De IND, politie (AVIM), Zeehavenpolitie en Koninklijke Marechaussee (KMar) kunnen een terugkeerbesluit uitvaardigen.

In het kader van het melden van misdrijven of het vragen om politiehulp geldt dat vreemdelingen zich veilig moeten kunnen melden. Een bezoek aan de politie voor aangifte of hulpverlening leidt niet tot onmiddellijke oplegging van een terugkeerbesluit of strafbaarstelling wegens illegaal verblijf. De politie handelt volgens interne richtlijnen en waarborgen, waaronder de B8-regeling en slachtofferbescherming, en prioriteert het bieden van bescherming aan personen die risico lopen of slachtoffer zijn van een misdrijf.

Vraag 121

(D66) Zijn er al ketenafspraken gemaakt met de politie en andere ketenpartners? Is er inmiddels een juridisch kader geformuleerd met een duidelijke doelgroepbeperking, zodat de politie weet wat te doen? Is al bekend wat de impact is op de werkprocessen van de politie, het Openbaar Ministerie en andere ketenpartners en is er al duidelijkheid welke verdringingseffecten zullen optreden nu de hele strafrechtsketen onder druk staat door ICT-perikelen, personeelstekort en beleidsintensiveringen. De politie hanteert als motto 'De politie is en handelt neutraal'. Bestaat het risico dat bij de aanpak van strafbare illegaliteit die neutraliteit in gevaar komt? Komt bij gebreke van een precieze wettelijke inkadering van het misdrijf van illegaal verblijf een grotere druk te liggen op de politie?

In het licht van de totale strafrechtsketen is de aanpassing ten aanzien van de strafbaarstelling zeer beperkt, met een geschatte impact van 100-300 zaken per jaar. De regering ziet dit niet als een majeure aanpassing. De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee zal worden omgegaan, wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners.

Vraag 121

(D66) Stel dat een andere minister in een ander tijdsgewricht de niet wettelijk verankerde inperkingen wil negeren, zou dat ertoe kunnen leiden dat er gemakkelijker burgerarresten plaats gaan vinden omdat deze burgers, gelegitimeerd door artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering, denken dat zij bij een confrontatie te maken hebben met een situatie van heterdaad?

Vraag 122

De leden van de fractie van D66 vragen de regering hoe zij tegenover het fenomeen staat dat burgers melding mogen maken of aangifte kunnen doen van de verblijfplaats van vreemdelingen, aannemend dat de vreemdelingen daar illegaal verblijven. Is de politie verplicht ook dit soort aangiftes en meldingen op te nemen? Hoe staat de regering tegenover de mogelijke oprichting van tiplijnen waar burgers door bepaalde organisaties worden opgeroepen de verblijfplaats van ongedocumenteerden te melden, de zogenaamde kliklijnen? Wat kan hiertegen worden gedaan?

Op vraag 121 en 122 wordt als volgt geantwoord.

Op grond van het Wetboek van Strafvordering is iedereen bevoegd een verdachte aan te houden die op heterdaad wordt betrapt op het plegen van een strafbaar feit. Van een burgerarrest kan dus alleen sprake zijn in een heterdaadssituatie. Dat betekent dat er een redelijk vermoeden moet bestaan dat iemand een strafbaar feit pleegt. Een

'gewone' burger zal niet eenvoudig kunnen vaststellen dat een vreemdeling illegaal in Nederland verblijft. Illegaal verblijf is niet zichtbaar en blijkt ook niet snel uit andere feiten en omstandigheden. Dat iemand bijvoorbeeld niet beschikt over een identificatiemiddel, is niet meteen bewijs dat iemand illegaal in Nederland verblijft. Uiteindelijk moet een burgerarrest ook altijd proportioneel zijn en een verdachte moet altijd zo snel mogelijk aan de politie worden overgedragen. Deze eisen moeten vooral heel erg streng worden getoetst als een burger zelf op zoek is gegaan naar verdachten. Het informeren van de politie is, net als nu, de aangewezen manier voor burgers om met gevallen van illegaal verblijf om te gaan.

Ook voor toekomstige Ministers van Justitie en Veiligheid geldt dat zij gebonden zijn aan het geldende recht, dat zij voor al hun handelen verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement en dat sprake is van rechterlijke controle.

De leden van de fractie van D66 hebben naar aanleiding van het feit dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf in de Vreemdelingenwet 2000 is opgenomen, nog een aantal vragen over wie nu eigenlijk het gezag heeft. De minister van Asiel en Migratie gaat over de vreemdelingentaak, maar de minister van Justitie en Veiligheid gaat over het Openbaar Ministerie en (indirect) over het vervolgingsbeleid.

Vraag 123

(D66) Kan er een discrepantie ontstaan als de politie op grond van de Vreemdelingenwet 2000 gaat handhaven, maar het Openbaar Ministerie om hem moverende redenen (bijvoorbeeld prioriteitsstelling, personeelstekort, verdringsrisico's) besluit niet te vervolgen? Als zich zo'n situatie voordoet, wat doet dat met het gezag van de politie (en de minister van Asiel en Migratie)? Welke minister heeft hier de eindverantwoordelijkheid en kan aangesproken worden op beleid dat tegen elkaar in werkt?

Indien uw Kamer het onderhavige wetsvoorstel en de Asielnoodmaatregelenwet aanvaart, zal het OM ten aanzien van artikel 108a Vw 2000 vervolgingsbeleid opstellen. De regering zal dit beleid vervolgens, zodra dat openbaar is, met uw Kamer delen. Op grond van artikel 108, vierde lid Vw 2000 is de politie belast met de opsporing van het strafbare feit opgenomen in artikel 108a Vw 2000. In het licht van het door het OM vastgestelde vervolgingsbeleid zullen keuzes voor de uitvoering en opsporing moeten worden gemaakt. Eerder heeft de regering daarover opgemerkt dat zij de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus neemt. Op dit moment kan in algemene zin over het door de leden van de fractie van D66 geschetste scenario alleen worden opgemerkt dat het niet in de rede ligt dat de politie prioriteit zal geven aan de opsporing van illegaal verblijf in de zin van artikel 108a Vw 2000 in situaties waarin het OM niet voornemens is tot vervolging over te gaan. Het zou immers ondoelmatig zijn om de beperkte politiecapaciteit op deze wijze in te zetten. Naar het oordeel van de regering kan de geschetste discrepantie dus niet ontstaan.

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat de Raad van State terecht constateert dat er in de samenleving zeer verschillende opvattingen bestaan over de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Volgens de leden van de fractie van D66 geldt dat mutatis mutandis ook voor de politie.

Vraag 124

(D66) Bestaat het gevaar dat politiemensen op grond van hun persoonlijke opvattingen het beleid terzake van het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 zullen gaan invullen en uitvoeren? Dus bijvoorbeeld actief handhaving te negeren of juist wel actief op de strafbaarstelling te handhaven? Wordt dit risico groter wanneer het Openbaar Ministerie nog geen duidelijkheid heeft geboden hoe het vervolgingsbeleid er uit moet gaan zien?

Bij de individuele strafvervolging fungeert het OM als gezag over de politie. De politie handelt daarbij niet op basis van persoonlijke overtuiging, maar op grond van de wet en de instructies van het OM. Het OM heeft nog geen uitspraken gedaan over het vervolgingsbeleid ten aanzien van artikel 108a Vw 2000. Naar verwachting zal de politie bovendien enige tijd nodig hebben voor de implementatie.

Vraag 125

De leden van de fractie van D66 vragen of het juist is dat nagenoeg alle deelnemers van de 24-uursopvang voor ongedocumenteerden (voormalige LVV) een terugkeerbesluit

hebben gekregen – en daarmee strafbaar zijn – mocht blijken dat ze niet willen meewerken aan hun terugkeer? Wat is de positie van gemeenten die doorgaan met het bieden van deze opvang? Kunnen zij worden gedwongen mee te werken aan het uitzetten van ongedocumenteerden?

In algemene zin kan niet worden gezegd of bewoners van de voormalige LVV onder de reikwijdte van de strafbepaling zouden vallen; dit vergt steeds een individuele beoordeling. Voor de goede orde merkt de regering op dat ook onder het huidige recht al mogelijkheden bestaan om op te treden binnen de bevoegdheden van het bestuursrechtelijke toezicht.

Met de invoering van het onderhavige wetsvoorstel is, zoals eerder aangegeven, geen verschuiving voorzien in het optreden van de politie. De bevoegdheden binnen het bestaande vreemdelingentoezicht bieden immers nu al mogelijkheden voor onderzoek en interventie. Het politieoptreden 'op straat' zal met andere woorden in grote lijnen vergelijkbaar blijven. Zie over de positie van gemeenten voorts het antwoord op vraag 115.

De leden van de fracties van Volt en de PvdD hebben de volgende vragen.

Handhaving

Vraag 126

De leden van de fracties van Volt en de PvdD lezen dat de regering in haar beantwoording stelt dat zorgen over etnisch profileren niet aannemelijk zijn.¹²³ Wordt voorzien in monitoring of evaluatie van de toepassing van deze strafbaarstelling op dit punt, om eventuele disproportionele effecten op specifieke groepen te signaleren?

De regering benadrukt dat artikel 108a Vw 2000 in de praktijk alleen zal worden toegepast op vreemdelingen "die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren". Dit instrument wordt alleen ingezet nadat het volledige bestuursrechtelijke terugkeertraject is doorlopen, er geen zicht op terugkeer bestaat en het aan de vreemdelingen zelf is te verwijten dat deze nog niet is vertrokken. Daaruit volgt dat de groep die wordt geraakt door de strafbaarstelling van illegaal verblijf ook beperkt is in omvang. Het is voorts belangrijk te benadrukken dat de handhaving van de Vreemdelingenwet 2000, evenals het staande houden en, indien nodig, in vreemdelingenbewaring nemen van een illegaal verblijvende vreemdeling, reeds mogelijk is binnen het huidige bestuursrechtelijke kader. Het huidige bestuursrechtelijke kader biedt op veel punten meer uitgebreide controle mogelijkheden dan het strafrecht. Verder benadrukt de regering dat de politie handelt op basis van fysieke gedragingen en dat niet-rechtmatig verblijf geen fysieke gedraging is die door een agent kan worden waargenomen. Bestaande waarborgen rondom proportionaliteit en gegevensbescherming onverkort blijven gelden.

Op basis van deze inkadering stelt de regering dat dit wetsvoorstel de bestaande praktijk, waarbij de politie op niet-discriminatoire wijze moet handhaven, niet verandert. De regering dient er door instructies en toezicht onverminderd voor te zorgen dat de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden op een rechtmatige en proportionale wijze worden toegepast.

Vraag 127

Genoemde leden constateren dat de regering aangeeft dat de inzet van politie en handhaving in het kader van vreemdelingentoezicht mede wordt besproken in de lokale driehoek.¹²⁴ Kan de regering toelichten in hoeverre dit ertoe kan leiden dat strafrechtelijke handhaving van het nieuworgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 per gemeente of regio verschillend wordt toegepast?

De bespreking in de lokale driehoek ziet met name op de prioritering en inzet van capaciteit, en niet op de inhoudelijke uitleg of reikwijdte van de strafbaarstelling zelf. Die wordt landelijk bepaald en waar nodig nader ingevuld via beleid van het OM en jurisprudentie. Dit betekent dat er in de praktijk verschillen kunnen bestaan in de mate waarin en de wijze waarop handhaving prioriteit krijgt, afhankelijk van lokale omstandigheden. Deze verschillen raken echter de inzet en focus, en niet de

¹²³ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 57.

¹²⁴ Idem, p. 7.

juridische normstelling of de wijze waarop individuele zaken worden beoordeeld. Het uitgangspunt blijft dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, zoals bij elke strafbepaling geldt.

6. Overig

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben de volgende vragen.

Onbegrensd begrip vreemdeling

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA nemen kennis van de toelichting van de regering dat, hoewel artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 in algemene zin ziet op 'de vreemdeling' die illegaal in Nederland verblijft, uit de samenhang met de terugkeerprocedure en uit jurisprudentie van het Court of Justice of the European Union en de Hoge Raad zou volgen dat de strafbaarstelling in de praktijk beperkt blijft tot vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan hun vertrek dat vertrek actief en effectief frustreren.¹²⁵

Vraag 128

(GL-PvdA) Kan de regering toelichten wat wordt bedoeld met vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan hun vertrek en dat vertrek actief en effectief frustreren?

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan situaties waarin een vreemdeling herhaaldelijk in bewaring is gesteld maar steeds verschillende keren valse personalia heeft gebruikt en het onderzoek daardoor zodanig lang heeft geduurd dat de rechter oordeelt dat er daardoor geen zicht op uitzetting meer is. In die gevallen kan een vreemdeling mogelijk niet in vreemdelingenbewaring worden gesteld, en is de dreiging van een strafrechtelijke vervolging nodig om de vreemdeling aan te zetten tot actie.

Vraag 129

(GL-PvdA) Is strafbaarstelling in lijn met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)? Heeft de regering dit uitgezocht?

Het wetsvoorstel is volgens de regering verenigbaar met de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht, het (voorstel voor) de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring en de algemene rechtsbeginselen. Daarin ziet de regering zich ook gesterkt door het feit dat ook instanties als de Europese Commissie en ook het Europese Hof van Justitie strafrechtelijke sanctionering zien als reëel onderdeel van het terugkeerproces.

Vraag 130

Hoe groot is de groep vreemdelingen die een terugkeerbesluit hebben ontvangen waarvan de vertrektermijn is verstreken op dit moment? Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de precieze cijfers.

De exacte omvang van de groep vreemdelingen die een terugkeerbesluit hebben ontvangen, met verstreken vertrektermijn, is niet bekend. Vreemdelingen met een terugkeerbesluit dienen Nederland te verlaten. Over de mate waarin zij dit ook daadwerkelijk doen ontbreken precieze cijfers. Daarbij merkt de regering op dat dit niet de groep vreemdelingen is die in aanmerking komt voor strafrechtelijke vervolging; daarvoor is noodzakelijk dat het terugkeerproces (zonder succes) is doorlopen.

In opdracht van het WODC onderzocht de universiteit Utrecht het aantal mensen zonder rechtmatig verblijf in Nederland. Het rapport wordt door WODC op 31 maart gepubliceerd. Het ministerie zal het rapport vervolgens naar beide Kamers sturen. De beleidsreactie volgt spoedig daarna.

In overleg met het WODC kan de regering vooruitlopend op de publicatie aangegeven dat voor de periode medio 2022–2023 de bandbreedte van het aantal mensen zonder rechtmatig verblijf wordt geschat op ongeveer 17.000 tot 23.000. Deze schatting is vergelijkbaar met de eerdere schatting met dezelfde methodiek voor 2017–2018 (18.000 tot 27.000), wat wijst op een stabiel beeld. In eerdere beantwoording aan de Kamer

¹²⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 8.

is ook een hogere bandbreedte genoemd (23.000 tot 58.000).

Een zeer beperkt deel hiervan komt in aanmerking voor strafrechtelijke vervolging. De groep vreemdelingen die de terugkeerprocedure helemaal doorlopen heeft, vertrek frustreert en daarmee in beeld komt voor strafrechtelijke vervolging betreft naar verwachting circa 100 tot 300 gevallen per jaar.

Vraag 131

(GL-PvdA) Is het juist het dat nagenoeg alle deelnemers van de 24-uursopvang voor ongedocumenteerden (de voormalige Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV)) een terugkeerbesluit hebben gekregen en daarmee strafbaar worden volgens de nieuwe wetgeving?

In algemene zin is niet te zeggen of bewoners van de (voormalige) LVV onder de reikwijdte van de strafbepaling vielen. Dit is steeds een individuele beoordeling. Voor de goede orde, ook onder bestaand recht bestaat een mogelijkheid om op te treden binnen de bevoegdheden van het bestuursrechtelijke toezicht. Met de invoering van het onderhavige titel is, zoals eerder aangegeven, geen verschuiving voorzien in het optreden van de politie, omdat de bevoegdheden binnen het bestaande vreemdelingentoezicht ook al mogelijkheden tot onderzoek en interventie bieden. Het politie optreden 'op straat' zal met andere woorden vergelijkbaar zijn.

De regering benadrukt dat de strafbepaling in artikel 108a Vw 2000 zich uitsluitend richt op personen die niet-rechtmatig in Nederland zijn, en die na een vertrektermijn Nederland niet hebben verlaten en hun vertrek actief frustreren. Daarnaast heeft de regering in eerdere beantwoording al bevestigd dat de strafbaarstelling van illegaliteit als ultimum remedium moet worden ingezet. De inzet op terugkeer, vrijwillig en indien dat niet slaagt gedwongen, blijft onverminderd bestaan.

Met de invoering van deze bepaling, ontstaat een handelingsperspectief om ook indien de vreemdeling er in slaagt gedwongen verwijdering te frustreren, niet louter in zijn aanwezigheid te moeten berusten, maar als ultimum remedium het strafrecht te kunnen inzetten. Een gevangenisstraf voor illegaal verblijf is pas aan de orde nadat aan alle vereisten uit de Terugkeerrichtlijn is voldaan. Dit is het geval wanneer: 1. de volledige terugkeerprocedure is doorlopen; 2. terugkeer feitelijk mogelijk is; en 3. het uitblijven van vertrek aantoonbaar aan de vreemdeling te wijten is. De impliciete suggestie dat langdurig verblijf in strijd met de Vreemdelingenwet 2000 reeds daarom een rechtvaardiging oplevert voor het verblijf, verwerpt de regering met klem. De rechtsplicht Nederland te verlaten blijft bestaan.

Vraag 132

(GL-PvdA) Is het juist het dat elke ongedocumenteerde persoon – wanneer zij in aanraking komen met de politie – ook al is het om bijvoorbeeld een melding te doen van een misdrijf, een terugkeerbesluit opgelegd kunnen krijgen waarmee zij binnen enkele weken strafbaar zullen zijn? Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA een precieze toelichting hoe in een dergelijke situatie de politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zich te verhouden hebben.

Vraag 133

(GL-PvdA) Kan de regering bevestigen dat het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 tekstueel van toepassing is op iedere vreemdeling zonder rechtmatig verblijf, waaronder ook personen met een verlopen toeristen-, studie- of arbeidsvisum, Unieburgers die niet (meer) voldoen aan de voorwaarden van Richtlijn 2004/38/EG en personen die opvolgende asielaanvragen indienen? Zo ja, wat betekent dit voor het werk voor de politie? En voor de IND?

De regering beantwoordt vraag 132 en 133 als volgt.

Net als nu dient de politie, indien zij een persoon aantreffen die niet rechtmatig in Nederland is, een terugkeerbesluit uit te vaardigen met een vertrektermijn. Dat betekent nog niet dat na afloop van die vertrektermijn vervolging kan worden ingesteld en bij veroordeling een gevangenisstraf kan worden opgelegd aan een dergelijke vreemdeling. De politie zal in eerste instantie, net als nu, toezicht houden via de bestuursrechtelijke weg. Pas wanneer het terugkeerproces (zonder succes) is doorlopen, ontstaat een aanvullend handelingsperspectief dat nu nog ontbreekt.

Voor de IND verandert hierdoor vrijwel niets. De IND neemt, net als nu, besluiten in lopende procedures. De bepaling in artikel 108a Vw 2000 maakt dat niet anders. Als een vreemdeling na een toelatingsprocedure niet langer rechtmatig in Nederland is, moet hij vertrekken. Daarbij maakt het niet uit of de vreemdeling voordien nooit rechtmatig verblijf heeft gehad, of een visum, of een vergunning. In alle gevallen geldt een vertrekplicht en zal de DT&V met de vreemdelingen zal werken aan diens terugkeer.

Voor zover een vreemdeling uit het uitreiken van een terugkeerbesluit opmaakt dat hij niet ongestoord in Nederland kan blijven, is dat terecht. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf dienen Nederland te verlaten, zo nodig met ondersteuning van de overheid.

Vraag 134

(GL-PvdA) Kan de regering tevens bevestigen dat de door haar geschetste beperking van de reikwijdte van het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 niet expliciet uit de wettekst zelf voortvloeit, maar berust op een interpretatie of opvatting van de regering over de wijze waarop deze bepaling in samenhang met Unierechtelijke jurisprudentie zal moeten worden toegepast?

Vraag 135

(GL-PvdA) Indien de regering van oordeel is dat het nieuw voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 in de praktijk uitsluitend bedoeld is voor vreemdelingen die actief hun vertrek frustreren, waarom is deze beperking dan niet expliciet en ondubbelzinnig in de wettekst opgenomen? Acht de regering het wenselijk dat de feitelijke reikwijdte van een strafbaarstelling in belangrijke mate afhankelijk is van interpretatie van jurisprudentie en beleidsmatige terughoudendheid in de uitvoering, in plaats van een expliciete en nauwkeurig geformuleerde wettelijke begrenzing?

Hoe verhoudt deze constructie – waarbij de wet een ruime strafbaarstelling bevat die vervolgens door rechterlijke interpretatie wordt begrensd – zich tot de eerdere uitspraken van de regering inhoudende dat de strafbaarstelling terughoudend zal worden toegepast in de uitvoering?

De regering verwijst voor het antwoord op vraag 134 en 135 naar de beantwoording van onder meer de vragen 18 en 30.

Proportionaliteit (kleine aanpassing met grote gevolgen)

In de reactie van de regering op de eerder door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vraag 235 stelt zij dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf naar verwachting een beperkte impact zal hebben op de strafrechtketen, met een geschatte toename van 100 tot 300 zaken per jaar en dat deze wijziging daarom niet als een majeure aanpassing wordt beschouwd.¹²⁶ Tegelijkertijd hebben verschillende adviesorganen en uitvoeringsinstanties, waaronder de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw in de eerder genoemde brief van 3 maart 2026, erop gewezen dat de strafbaarstelling in de praktijk een afschrikwekkend of zogenoemd chilling effect kan hebben, bijvoorbeeld doordat personen zonder verblijfsrecht uit angst voor strafrechtelijke gevolgen minder snel hulp zoeken of contact opnemen met overheidsinstanties.

Vraag 136

(GL-PvdA) Hoe verhoudt de stelling van de regering inhoudende dat deze strafbaarstelling slechts een beperkte praktische toepassing zal hebben zich tot de signalen van adviesorganen dat de maatregel desalniettemin een breder maatschappelijk effect kan hebben op het gedrag van personen zonder verblijfsrecht, ook wanneer zij niet daadwerkelijk met strafrechtelijke vervolging te maken krijgen?

De regering acht het van belang te benadrukken dat de strafbaarstelling gericht en beperkt zal worden toegepast, binnen de geldende EU-rechtelijke kaders en met inachtneming van het door het OM vast te stellen vervolgingsbeleid. Om die reden wordt ook uitgegaan van een relatief beperkt aantal strafzaken per jaar.

Daarnaast blijft het uitgangspunt dat toegang tot noodzakelijke voorzieningen en

¹²⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, B, p. 58.

hulpverlening gewaarborgd moet zijn, ongeacht verblijfsstatus. De strafbaarstelling verandert niets aan bestaande waarborgen rondom toegang tot bijvoorbeeld medische zorg of hulpverlening, en is niet bedoeld om het contact met hulpinstanties te belemmeren.

De regering zal de praktische effecten van de maatregel, inclusief mogelijke gedragsreacties, na inwerkingtreding blijven volgen. Indien uit monitoring of signalen uit de praktijk blijkt dat zich onbedoelde effecten voordoen, zal de regering bezien of nadere maatregelen of verduidelijking in de uitvoering nodig zijn en de Kamer daarover informeren.

Vraag 137

(GL-PvdA) En in het geval de maatregel naar verwachting slechts een beperkte praktische toepassing zal kennen, ligt het dan niet meer voor de hand om – mede gezien de door adviesorganen gesignaleerde risico's voor uitvoerbaarheid en rechtsbescherming en de proportionaliteit in acht nemend – af te zien van invoering van deze strafbaarstelling? Zo nee, waarom niet?

De inzet op terugkeer, vrijwillig en indien dat niet slaagt gedwongen, blijft onverminderd gehandhaafd. Met de invoering van deze strafbepaling, ontstaat een handelingsperspectief om, ook indien de vreemdeling er in slaagt gedwongen verwijdering te frustreren, niet louter in zijn aanwezigheid te berusten, maar als ultimum remedium het strafrecht in te zetten. De inzet is om het onaantrekkelijk te maken om niet-rechtmatig in Nederland te verblijven, en duidelijk te maken dat niet meewerken aan terugkeer er niet toe leidt dat de overheid geen handelingsperspectief meer heeft. De regering benadrukt dus dat de strafbaarstelling gericht is op vreemdelingen die weigeren terug te keren wanneer terugkeer wel mogelijk is, en dat deze maatregel slechts als ultimum remedium wordt toegepast.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink