

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) (nouvele aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf)

A

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE ASIEL / JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 10 februari 2026

1. Inleiding

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben kennisgenomen van de novelle. Deze leidt bij hen tot een groot aantal vragen, die mede namens de leden van de **SP**-fractie worden gesteld. De leden van de genoemde fracties constateren dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf, ook na de voorgestelde novelle, ernstige en fundamentele vragen blijft oproepen over wetgevingskwaliteit, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, proportionaliteit en mensenrechten. Uitvoeringsinstanties, toezichthouders en maatschappelijke organisaties hebben hier herhaaldelijk en eensgezind voor gewaarschuwd:

- Politie: verwacht een vicieuze cirkel van herhaalde detentie zonder uitzicht op verblijf of terugkeer; mensen melden misbruik minder vaak.
- Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV): ziet geen enkel bewijs dat strafbaarstelling terugkeer bevordert; strafbaarstelling leidt juist tot extra administratieve lasten en meer verborgen verblijf.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI): beschikt tot 2030 niet over detentiecapaciteit; extra strafoplegging is daarom onuitvoerbaar.
- Gemeenten en maatschappelijke organisaties: signaleren nu al angst onder mensen zonder papieren; ouders houden kinderen thuis, verhuurders verlengen geen contracten en zieken mijden zorg.
- Raad van State: oordeelt dat de voorbereiding onzorgvuldig is geweest en dat een integrale belangenafweging ontbreekt.
- Amnesty International: stelt dat het strafbaar stellen van mensen zonder verblijfsrecht een dieptepunt vormt in het Nederlandse

¹ Samenstelling:

Aerdt (D66) (ondervoorzitter), Bakker-Klein (CDA), Beukering (Fractie-Beukering), Van Bijsterveld (JA21), Dittrich (D66), Van der Goot (OPNL), Griffioen (D66), Van Hattem (PVV) (voorzitter), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Janssen (SP), Kaljouw (VVD), Karimi (GroenLinks-PvdA), Koffeman (PvdD), Lagas (BBB), Lieveense (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Meijer (VVD), Van den Oetelaar (FVD), Perin-Gopie (Volt), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Van Toorenburg (CDA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

migratiebeleid: onwenselijk, onnodig en disproportioneel, waarbij fundamentele mensenrechten ernstig onder druk komen te staan.

- College voor de Rechten van de Mens: waarschuwt dat fundamentele rechten in gevaar komen, waaronder het recht op gezondheid, integriteit, onderwijs en menselijke waardigheid.
- Adviesraad Migratie: stelt dat reeds voldoende instrumenten bestaan om onrechtmatig verblijf te beëindigen en dat strafbaarstelling contraproductief is.

De novelle corrigeert slechts een beperkt onderdeel van het wetsvoorstel, maar laat de kernbezwaren tegen de strafbaarstelling als zodanig onverlet. Daarom leggen de leden van de genoemde fracties de in dit verslag opgenomen vragen aan de regering voor.

De leden van de fracties van **VVD** en **CDA** hebben kennisgenomen van de novelle en wensen daarover nog een aantal vragen te stellen.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van de novelle die bestaat uit de korte zinsnede «deelnemen aan dit misdrijf, anders dan als pleger, is niet strafbaar». Ondanks de beknoptheid van deze wijziging van de Asielnoodmaatregelenwet hebben deze leden nog wat vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van de novelle. Zij stellen nog een aantal vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige novelle en hebben daarbij verschillende vragen.

De leden van de **FVD**-fractie hebben kennisgenomen van de novelle en stellen hierover de volgende vragen.

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** hebben kennisgenomen van de novelle die door de regering ingediend is bij de Asielnoodmaatregelenwet. Daarin wordt de strafbaarstelling van illegaal verblijf gehandhaafd, ondanks het uitsluiten van strafbaarheid voor hulpverleners. Deze novelle volgt op het door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Vondeling.² In het kader van de internetconsultatie hebben meerdere onafhankelijke en gezaghebbende instanties, waaronder wetenschappers (OCON³), het College voor de Rechten van de Mens, de Commissie Meijers, UNICEF Nederland, medische organisaties en uitvoeringsinstanties ernstige bezwaren geuit tegen zowel de inhoud als het proces van deze strafbaarstelling. Ook de Raad van State heeft geoordeeld dat het wetgevingsproces onzorgvuldig is verlopen en dat essentiële rechtsstatelijke vragen niet zijn beantwoord. Tegen deze achtergrond stellen de leden van de fracties van Volt en PvdD de volgende vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf. Deze leden hebben echter nog enkele vragen.

Het lid van de **50PLUS**-fractie heeft kennisgenomen van de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf. Dit lid heeft nog een aantal vragen die voornamelijk gericht zijn op de onderlinge verhouding tussen de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, inclusief de novelle, tot het Asiel- en migratiepact en de inwerkingtreding daarvan.

² Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44.

³ OnderzoeksCollectief Ongedocumenteerden Nederland.

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** heeft kennisgenomen van de novelle en heeft daarbij een aantal vragen.

2. Aanleiding voor het voorstel

Allereerst constateren de leden van de **D66**-fractie dat de oorspronkelijk voorgestelde Asielnoodmaatregelenwet geen strafbaarstelling van illegaliteit bevatte. Door een amendement is er op het allerlaatste moment een wijziging in de wettekst voorgesteld waardoor illegaliteit strafbaar zou worden gesteld. De regering raadde de Tweede Kamer af om dit amendement aan te nemen. Desondanks is dat zonder inhoudelijk debat wel gebeurd. Door de onzorgvuldige wijze waarop de Tweede Kamer met dit wetsvoorstel en de amendering is omgegaan (geen advies Raad van State, geen consultatie, geen uitvoeringstoets), verwierf het amendement een meerderheid, maar kregen sommige Tweede Kamerleden die voor hadden gestemd spijt van hun stemgedrag. Zij beseften pas na de stemming dat zij hierdoor hulpverlening aan ongedocumenteerden strafbaar hadden gemaakt. De Minister zegde vervolgens toe met een novelle te komen om de aangerichte schade te herstellen. Vreemd genoeg laat de novelle de strafbaarstelling van illegaliteit uit het afgeraden amendement intact; het wetsvoorstel haalt alleen de deelnemingsvormen, ergo de hulpverlening, eruit. Waarom, zo vragen de D66-fractieleden, komt de regering terug op het oorspronkelijk ingenomen standpunt dat illegaliteit niet strafbaar moet worden gesteld, zoals zij ook aan de Tweede Kamer had geadviseerd, en handhaaft de regering dit onderdeel van het amendement? Deze leden zien geen nieuwe en additionele argumenten om illegaliteit wel strafbaar te stellen. Graag ontvangen deze leden een inhoudelijke reactie van de regering hieromtrent.

3. Kern van het voorstel

De Raad van State heeft geoordeeld dat de voorbereiding van de strafbaarstelling onzorgvuldig is geweest en dat een integrale belangenafweging ontbreekt⁴, zo constateren de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**. Ook de politie, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hebben ernstige uitvoeringsbezwaren geuit. Zij waarschuwen onder meer voor een vicieuze cirkel van herhaalde aanhouding en detentie zonder perspectief op terugkeer, voor verdringing van kerntaken en voor het ontbreken van detentiecapaciteit tot ten minste 2030.

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen de regering waarom is gekozen voor een novelle die uitsluitend ziet op de positie van hulpverleners, in plaats van voor een fundamentele heroverweging van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf als zodanig. Hoe geeft de regering concreet en onderbouwd opvolging aan de fundamentele kritiek van de Raad van State? Deelt de regering de opvatting dat de snelheid waarmee de novelle tot stand is gekomen juist bevestigt dat de regering ernstig tekort is geschoten in dit wetgevingsproces? Zo nee, waarom niet? Wat was de reden om overhaast te werk te gaan?

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de regering om concreet en empirisch te onderbouwen hoe strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf bijdraagt aan ontlasting van de asielketen of vermindering van instroom, nu uitvoeringsorganisaties expliciet stellen dat zij geen enkel positief effect verwachten en juist negatieve gevolgen voorzien. Welke empirische onderzoeken, praktijkervaringen of internationale vergelijkingen liggen hieraan ten grondslag?

⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4, p. 6.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State twee opties heeft genoemd om hulpverleners uit te zonderen van strafbaarstelling, te weten het kwalificeren van het delict als overtreding dan wel het opnemen van een expliciete strafuitsluitingsgrond.⁵ De regering kiest echter voor een derde, afwijkende constructie, namelijk het uitsluiten van alle deelnemingsvormen met uitzondering van het plegen zelf. Deze leden vragen of de Afdeling advisering expliciet om een oordeel is gevraagd over deze derde optie en, zo ja, wat dat oordeel luidde. Acht de regering het wenselijk om met deze constructie af te wijken van de algemene deelnemingsregeling in het strafrecht? Wat is de plaats van deze constructie in het wettelijk (strafrechtelijk) stelsel. Welke risico's voor de uitvoerbaarheid en rechtszekerheid voorziet de regering hiervan voor politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak?

Daarbij merken deze leden op dat de uitsluiting van deelneming niet geldt indien sprake is van een inreisverbod of ongewenstverklaring. Zij vragen hoe deze uitzondering zich verhoudt tot de zorgplicht en beroepseed van hulpverleners. Hoe kunnen hulpverleners in de praktijk onderscheid maken tussen ongedocumenteerden met en zonder inreisverbod of ongewenstverklaring, nu zij geen toegang hebben tot deze informatie? Erkent de regering het risico dat hulpverleners uit vrees voor strafrechtelijke aansprakelijkheid zorg of ondersteuning zullen mijden, ook ten aanzien van personen zonder inreisverbod? Hoe verhoudt dit zich tot de stelling van de regering dat geen sprake is van strijd met fundamentele rechten, waaronder het recht op gezondheid, lichamelijke en geestelijke integriteit, opvang, toegang tot basale voorzieningen en bescherming van de menselijke waardigheid?

Voorts wijzen deze leden erop dat op 8 december 2025 de Raad van de Europese Unie, met instemming van Minister van Weel, een onderhandelingsstandpunt heeft vastgesteld over de ontwerp-Terugkeerverordening. Het daarin opgenomen artikel 23a introduceert vergaande onderzoeksmaatregelen, waaronder fouillering, doorzoeking en inbeslagname, mede gericht op zogenoemde «andere relevante panden». Deze leden vragen of de regering deelt dat instemming met Europese regelgeving die dergelijke vergaande bevoegdheden mogelijk maakt op gespannen voet staat met de in het nationale debat geschetste verwachting van terughoudendheid in opsporing. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een nadere toelichting.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de regering om een expliciete en inhoudelijke vergelijking te maken tussen de in de voorgestelde Terugkeerverordening opgenomen bevoegdheden en maatregelen – met name die in artikel 23a – en de bevoegdheden waarover *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) in de Verenigde Staten beschikt. Kan de regering per bevoegdheid aangeven in hoeverre deze overeenkomen met de handavings-, opsporings- en onderzoeksbevoegdheden van ICE, en op welke punten zij daarvan verschillen, zowel qua reikwijdte als qua waarborgen? Daarbij ontvangen deze leden graag een concrete vergelijking op onderdelen zoals het betreden van woningen, het verrichten van controles zonder concrete verdenking, gegevensverzameling en samenwerking met andere overheidsinstanties.

Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eens dat het optreden van ICE in de Verenigde Staten laat zien welke gevolgen dergelijke wetgeving in de praktijk kan hebben, waaronder grootschalige controles, invallen in woningen en het creëren van angst onder migranten

⁵ O.a. Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4, p. 3, met verwijzing naar de eerdere voorlichting.

en hun omgeving, terwijl onrechtmatig verblijf in de Verenigde Staten niet eens strafbaar is? Welke lessen trekt de regering zelf uit deze praktijkervaringen, en welke risico's ziet zij dat vergelijkbare bevoegdheden in de Europese en Nederlandse context tot vergelijkbare uitwassen kunnen leiden?

Kan de regering bevestigen dat de in artikel 23a opgenomen bevoegdheden, bij aanvaarding van de verordening, ook in Nederland toepasbaar zullen zijn? Zo ja, welke nationale beperkingen en aanvullende waarborgen acht de regering noodzakelijk om te voorkomen dat deze bevoegdheden in de praktijk leiden tot een ruimer en intensiever opsporings- en handhavingsbeleid dan door de Minister tijdens het parlementaire debat is geschetst?

Verder vragen de aan het woord zijnde leden welke concrete en afdwingbare garanties de regering kan bieden dat deze onderzoeks- en handhavingsmaatregelen niet zullen worden ingezet voor grootschalige controles, noch voor invallen in woningen van burgers of in panden van maatschappelijke organisaties die ondersteuning bieden aan ongedocumenteerde personen. Hoe wordt voorkomen dat deze organisaties en burgers indirect onderdeel worden van migratiehandhaving, met een afschrikkend effect op humanitaire en maatschappelijke hulpverlening?

Deze leden vragen voorts of de regering, mede in het licht van deze Europese ontwikkelingen, bereid is expliciete en nauwkeurig geformuleerde wettelijke waarborgen op te nemen bij artikel 108a van de Vreemdelingenwet, zodat de toepassing van opsporingsbevoegdheden ondubbelzinnig wordt begrensd.

Ook vragen deze leden de regering toe te lichten waarom is gekozen voor een kwalificatie-uitsluitingsgrond voor hulpverleners, terwijl de Raad van State deze constructie juridisch ongebruikelijk en onvoldoende doelmatig acht. De novelle sluit slechts deelneming aan artikel 108a Vreemdelingenwet uit, maar laat andere strafrechtelijke bepalingen ongemoeid, waaronder de artikelen 140, 131, 197a, 420bis en 420quater van het Wetboek van Strafrecht. Erkent de regering dat hierdoor structurele rechtsonzekerheid blijft bestaan voor hulpverleners, vrijwilligers en maatschappelijke organisaties? Waarom zijn deze zogenoemde strafrechtelijke sluiproutes niet expliciet betrokken bij de totstandkoming van de strafbaarstelling en evenmin uitgesloten in de novelle? Acht de regering het aanvaardbaar dat hulpverleners en maatschappelijke organisaties weliswaar mogelijk niet strafbaar zijn, maar desondanks onderwerp kunnen blijven van strafrechtelijk onderzoek, inclusief de inzet van opsporingsbevoegdheden zoals huiszoekingen?

De regering heeft in de toelichting en het debat gesteld dat de maatregel is bedoeld voor een beperkte groep overlastgevende afgewezen asielzoekers. Juridisch is artikel 108a Vreemdelingenwet echter aanzienlijk breder geformuleerd. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de regering kan bevestigen dat artikel 108a Vreemdelingenwet ook van toepassing is op andere groepen, waaronder personen met een verlopen toeristen-, studie- of arbeidsvisum, Unieburgers die niet (meer) voldoen aan de voorwaarden van Richtlijn 2004/38, en personen die opvolgende asielaanvragen indienen. Indien deze groepen niet zijn beoogd, waarom is dit dan niet expliciet en ondubbelzinnig wettelijk vastgelegd? Hoe acht de regering strafbaarstelling van Unieburgers wegens onrechtmatig verblijf verenigbaar met het Unierechtelijke recht op vrij verkeer, dat slechts kan worden beperkt bij een actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering of zij bereid is het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet en de voorliggende novelle in hun geheel in te trekken. Het aantreden van een nieuw kabinet vormt bij uitstek een geschikt moment om afstand te nemen van wetgeving die onzorgvuldig is voorbereid, tekortschiet in rechtmatigheid en rechtszekerheid, en die bovendien in de praktijk onuitvoerbaar en moeilijk handhaafbaar lijkt te zijn.

De voorbereiding van de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf is, zo constateren de leden van de fracties van **VVD** en **CDA**, niet zorgvuldig geweest. De Raad van State stelt dat een volwaardige en integrale weging van alle relevante belangen en overwegingen niet heeft plaatsgevonden. «Dit klemmt uit een oogpunt van kwaliteit van wetgeving temeer omdat, zoals ook blijkt uit de consultatiereacties, de voorgestelde strafbaarstelling wezenlijke vragen oproept over nut en noodzaak, uitvoerbaarheid en samenhang met bestaande wettelijke bepalingen».⁶ Wat zouden de voor- en tegenargumenten zijn om de strafbaarstelling illegaliteit eventueel pas in te laten gaan wanneer een *integrale* belangenafweging alsnog wel heeft plaatsgehad, zo vragen deze leden.

De leden van de **D66**-fractie constateren dat er in de samenleving grote commotie en onrust zijn ontstaan over de strafbaarstelling van illegaliteit. In de media ging het met name over de hulpverlening die strafbaar werd gesteld, gesymboliseerd door de kop soep. Maar de commotie in de samenleving gaat veel verder dat de strafbaarstelling van de hulpverlening die nu door de novelle wordt geadresseerd. De onrust gaat ook over de strafbaarstelling van illegaliteit zelf, die dus nog in de wettekst is blijven staan. Waarom worden alle categorieën ongedocumenteerden op één hoop gegooid en strafbaar gesteld? De politieke discussie ging met name over overlastgevende ongedocumenteerden die weigeren aan hun vertrek mee te werken. Het is begrijpelijk dat er streng tegen die groep wordt opgetreden. Maar is de regering het met de D66-fractieleden eens dat er talloze ongedocumenteerden in de samenleving zijn die hier soms al jaren wonen en werken en geen enkel probleem veroorzaken? Zij weten of hebben een ernstige reden om te vermoeden dat hun verblijf niet rechtmatig is. Zo zijn zij hier bijvoorbeeld gekomen op een studievizum en zijn ze na voltooiing van de studie gebleven omdat zij op iemand verliefd zijn geworden. Waarom zou het ontbreken van geldige verblijfspapieren in dit soort situaties een strafbaar feit moeten opleveren? Moet het strafrecht niet een *ultimum remedium* zijn?

Waarom biedt het bestuursrecht onvoldoende mogelijkheden om terugkeer te bewerkstelligen? Specifiek zijn daar het inreisverbod en de ongewenstverklaring geregeld. Ongedocumenteerden kunnen dan vervolgd worden, een geldboete opgelegd krijgen of zelfs een gevangenisstraf ex artikel 197 Wetboek van Strafrecht opgelegd krijgen. In het advies van het Openbaar Ministerie over de Asielnoodmaatregelenwet en tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer heeft de voorzitter van het College van Procureurs-generaal naar voren gebracht dat de reeds bestaande mogelijkheden om een ongedocumenteerde vreemdeling te vervolgen voldoende zijn. In die trant adviseerde ook de Commissie Meijers. Waarom acht de regering dan toch het voorgestelde artikel 108a Vreemdelingenwet geboden?

Nu stelde de Minister een en andermaal in het wetgevingsoverleg, gehouden op 15 december 2025 in de Tweede Kamer⁷, dat de reikwijdte van de strafbaarstelling van illegaliteit beperkt is. De Minister zei dat de

⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4, p. 2 en p. 6.

⁷ Zie Eerste Kamer der Staten-Generaal.

novelle alleen toeziet op mensen die niet meewerken aan hun terugkeer en het proces van de Terugkeerrichtlijn helemaal hebben doorlopen. Op zichzelf is dat een duidelijke inperking, maar waarom staat deze toespitsing, zo vragen de leden van de D66-fractie de regering, dan niet in de wettekst zelf? Dit zou passen in het adagium *Lex certa est*. Zonder voldoende wettelijke begrenzing ontstaat ruimte voor toekomstige verruiming van de strafrechtelijke handhaving. Zo heeft de Raad voor de rechtspraak in zijn advies over de novelle van 10 december 2025 aangegeven dat een nadere afbakening wettelijk verankerd had moeten worden en dat verwijzing naar toekomstig vervolgingsbeleid, zoals de Minister in het wetgevingsoverleg stelde, onvoldoende is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Hoe reageert de regering op deze kritiek, die ook door VluchtelingenWerk Nederland wordt gedeeld?

Op pagina 78 van het verslag van het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer antwoordt de Minister op een vraag van leden van de D66-fractie waarom de wettekst de beperking niet kent dat het amendement luidde zoals het luidde. Maar dat is toch geen dragend argument? De regering had toch de kans om bij het schrijven van de novelle de strafbaarstelling er helemaal uit te schrijven of de beperking erin te vlechten? Waarom is dat niet gebeurd?

Een en andermaal stelde de Minister in het wetgevingsoverleg dat de vreemdeling pas strafbaar gesteld kan worden als hij weigert mee te werken aan terugkeer. Maar hoe wordt dat beoordeeld? In de praktijk zullen er vreemdelingen zijn die wel medewerking verlenen, maar niet terug kunnen keren wegens de houding van het land van herkomst. Er zullen ook vreemdelingen zijn die zeggen aan terugkeer mee te willen werken, maar het de facto niet doen. Hoe vertaalt zich dat in de houding van het Openbaar Ministerie? Wanneer wordt een vreemdeling vervolgd wegens het misdrijf van illegaliteit, zoals in de novelle verwoord?

De Minister stelde in het wetgevingsoverleg dat wanneer een terugkeerbesluit jegens de vreemdeling is genomen en de vreemdeling terug kan naar het land van herkomst, de regering wettelijk verplicht is op basis van het EU-recht uitvoering te geven aan het gedwongen vertrek. Het EU-recht kent aan lidstaten een *margin of appreciation* toe. Kan de regering uitleggen waarom zij denkt in casu geen enkele beleidsvrijheid te hebben?

Op pagina 69 van het verslag van het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer zegt de Minister dat het opsluiten van de vreemdeling wegens het misdrijf van strafbaarstelling een extra prikkel is om de terugkeer te bewerkstelligen. Zeker als de vreemdeling al in vreemdelingenbewaring heeft gezeten. Maar het effectueren van een gevangenisstraf belemmert toch juist de terugkeer? En wat als de gevangenisstraf is afgelopen en terugkeer nog steeds niet mogelijk is? Dan heeft een hernieuwde strafbaarstelling toch geen enkele zin? Hoe vaak achter elkaar mag het Openbaar Ministerie een gevangenisstraf eisen tegen een vreemdeling die weigert mee te werken aan terugkeer en tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd?

Op pagina 71 van het verslag van het wetgevingsoverleg stelt de Minister dat als gevolg van de strafbaarstelling van illegaliteit de zwaarste overlastgevende gevallen van straat kunnen worden gehaald en hopelijk kunnen worden geholpen bij hun terugkeer. De Minister zegt dat er gemeenten zijn die daarom blij zijn met de strafbaarstelling. De leden van de D66-fractie constateren dat de VNG namens alle gemeenten zich juist tegen de strafbaarstelling keert. Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering op deze ogenschijnlijke discrepantie.

De Minister zegt (pagina 72 van het verslag van het wetgevingsoverleg) dat de strafbaarstelling als misdrijf een toegevoegde waarde heeft omdat je daarbij wel een vrijheidsbenemende straf op kan leggen «die natuurlijk op ieder mens een afschrikwekkende werking heeft». Toch is er een categorie ongedocumenteerden die op straat leeft, verslaafd is, geen perspectief in een ander land heeft en voor wie het uitzitten van een gevangenisstraf een periode van rust en herstel van het rauwe straatleven betekent. Is de regering ermee bekend dat sommige ongedocumenteerden er juist op aansturen voor de winterperiode opgepakt en gedetineerd te worden? Kan er voor deze groep ongedocumenteerden gesproken worden van een afschrikwekkende werking?

In de Asielnoodmaatregelenwet is als gevolg van een amendement het toepassingsgebied van de ongewenstverklaring vergroot.⁸ Daarnaast kent de Vreemdelingenwet het inreisverbod. De Minister stelde in de Tweede Kamer dat er toch nog lacunes zijn die door het voorgestelde artikel 108a Vreemdelingenwet zouden worden opgevuld. Kan de regering concreet aangeven wat de meerwaarde van artikel 108a Vreemdelingenwet is?

Op pagina 88 van het verslag van het wetgevingsoverleg lezen de leden van de D66-fractie dat de Minister geruststellend zegt «Artikel 10 Vreemdelingenwet zegt dat het recht op zorg en onderwijs in alle gevallen bestaat, of er nu sprake is van illegaal verblijf of anderszins». Bij lezing van artikel 10 lid 2 Vreemdelingenwet valt het de leden van de D66-fractie op dat van deze rechten mag worden afgeweken «indien de aanspraak betrekking heeft op onderwijs, medische noodzakelijke zorg (...), rechtsbijstand aan de vreemdeling». De rechten zijn dus niet ongeclausuleerd. Zijn er voorbeelden te geven van situaties waarin het onderwijs, de medisch noodzakelijke zorg en de rechtsbijstand niet aan de vreemdeling werden verstrekt, terwijl hij daar wel aanspraak op maakte? Wat betekent dit voor het *chilling effect* dat de strafbaarstelling van illegaliteit heeft, als het gaat om het mijden van zorg bijvoorbeeld? Verschillende maatschappelijke organisaties, maar ook de politie en de gemeenten spreken daar hun bezorgdheid over uit. Hoe reageert de regering daarop?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken in welke concrete gevallen de huidige praktijk van vreemdelingenbewaring niet voldoet en daarbij toe te lichten waarom strafbaarstelling van illegaliteit een oplossing is voor deze concrete situaties.

Hoe voorkomt de regering dat vreemdelingen die in vreemdelingententive zijn genomen, maar waarbij geen zicht is op uitzetting, op straat belanden, vervolgens worden vervolgd en veroordeeld voor illegaal verblijf, na het uitzitten van hun straf in vreemdelingenbewaring worden genomen, vervolgens zonder zicht op uitzetting op straat belanden, daarna opnieuw worden vervolgd voor illegaal verblijf, enzovoort? Hoe voorkomt de regering, met andere woorden, dat de strafbaarstelling van illegaliteit leidt tot draaideurbeleid?

Klopt het dat vreemdelingen die eerder veroordeeld zijn voor illegaal verblijf vanwege hun strafblad niet meer in aanmerking komen voor rechtmatig verblijf in de toekomst, zoals het Onderzoekscollectief Ongedocumenteerden Nederland (OCON) in zijn reactie op de internetconsultatie heeft aangegeven?⁹

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 52.

⁹ Overheid.nl | Consultatie Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf, reactie

Wat betreft de reikwijdte van de strafbaarstelling vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom de regering er niet voor gekozen heeft om de drie uit het EU-recht voortvloeiende criteria – de vreemdeling kan wel vertrekken, maar weigert dat en frustreert zijn vertrek effectief – via deze novelle als voorwaarden in de wet op te nemen, zodat er aan de voorkant duidelijkheid is over de reikwijdte van de strafbaarstelling van illegaliteit.

Hoe vaak komt het voor dat een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling voldoet aan alle drie de in de vorige vraag genoemde criteria? Als de regering geen exacte cijfers heeft, kan zij dan wel een schatting maken?

Ook vragen de aan het woord zijnde leden hoe de verhouding is tussen uitgeprocedeerde asielzoekers en vreemdelingen die om een andere reden geen geldig verblijfsrecht (meer) hebben in de groep ongedocumenteerde vreemdelingen.

Klopt het dat het in principe mogelijk is dat beide ouders van minderjarige kinderen tegelijkertijd een vrijheidsstraf krijgen opgelegd voor illegaal verblijf? Wie is er tijdens deze vrijheidsstraf verantwoordelijk voor deze kinderen?

De leden van de ChristenUnie-fractie concluderen uit de nota naar aanleiding van het verslag bij de Asielnoodmaatregelenwet (vraag 92) dat het volgens de regering aan de strafrechter is om onderscheid te maken tussen personen die op eigen verantwoordelijkheid illegaal in Nederland verblijven en personen die dat niet doen. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om dat onderscheid in de wet te verankeren en zo grote onzekerheid bij ongedocumenteerde vreemdelingen te voorkomen?

Deelt de regering de opvatting van deze leden dat het laten van dit onderscheid aan de strafrechter grote gevolgen heeft voor personen die buiten hun schuld illegaal in Nederland verblijven, bijvoorbeeld omdat ze het slachtoffer zijn van mensenhandel? In de uiterst preciaire situatie waarin ze buiten hun schuld verkeren, kunnen deze mensen immers ook nog worden geconfronteerd met eventuele strafvervolgning.

De leden van de ChristenUnie-fractie vrezen dat de positie van slachtoffers van mensenhandel nog precairder wordt als illegaliteit strafbaar wordt gesteld en het aan de rechter is om onderscheid te maken tussen personen die op eigen verantwoordelijkheid illegaal in Nederland verblijven en zij die dat niet doen. Personen uit deze laatste groep, waaronder slachtoffers van mensenhandel, zullen vermoedelijk een nog hogere drempel ervaren om aangifte te doen, omdat daaruit voor henzelf vervolging op grond van artikel 108a van de Vreemdelingenwet kan volgen. Kan de regering op deze zorg reageren?

Dan hebben de leden van de ChristenUnie-fractie enkele vragen over de Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Kan de regering toelichten of de artikelen uit de Terugkeerrichtlijn waarop het Hof van Justitie van de Europese Unie zich in zijn jurisprudentie over strafbaarstelling van illegaal verblijf baseert, een equivalent kennen in de concepttekst van de Terugkeerverordening? Als dat niet het geval is, waarin wijkt de huidige tekst van de verordening dan af van de richtlijn?

Welke gevolgen hebben de voorgenomen intrekking van de Terugkeerrichtlijn en de invoering van de Terugkeerverordening voor de bestaande jurisprudentie over de criteria waaraan voldaan moet zijn voordat een vrijheidsstraf kan worden opgelegd vanwege illegaal verblijf? Licht het in

de rede dat deze jurisprudentie na de (voorzien) inwerkingtreding van de Terugkeerverordening van toepassing blijft, zo vragen deze leden?

De regering heeft op eerdere schriftelijke vragen geantwoord dat zij burgerarresten «zeer ongewenst» vindt. De leden van de ChristenUnie-fractie delen dit standpunt, maar vragen de regering om duidelijkheid te geven over de vraag of burgerarresten na inwerkingtreding van de strafbaarstelling illegaliteit mogelijk zijn. Het feit dat burgerarresten door politie en Openbaar Ministerie worden getoetst en aan strenge voorwaarden voldoen, betekent immers niet dat zij *ipso facto* onmogelijk zijn. Hoe voorkomt de regering dat burgers onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aanhouden op grond van artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering?

Ten slotte gaan de leden van de ChristenUnie in op de vervolging van hulpverleners. Uit juridische analyses van de novelle, die zijn uitgevoerd door gerenommeerde advocatenkantoren, blijkt dat vervolging van hulpverleners, vrijwilligers en ondersteunende organisaties ook na het eventuele aannemen van de novelle mogelijk zou blijven via bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht.¹⁰ Dit baart de leden van de ChristenUnie-fractie grote zorgen. Is de regering van mening dat zij vervolging van hulpverleners voldoende heeft uitgesloten via de onderhavige novelle?

In een memo van Cleerdin & Hamer Advocaten wordt gesteld dat artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht, dat deelname aan een criminele organisatie strafbaar stelt, van toepassing zou kunnen zijn op hulpverleners, vrijwilligers en organisaties die ongedocumenteerde vreemdelingen bijstaan.¹¹ Daarvoor is immers het plegen van het gronddelict, dat strafbaar wordt gesteld via artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000, geen vereiste. Kan de regering toelichten hoe zij deze mogelijkheid taxeert?

In hetzelfde memo wordt gesteld dat artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht van toepassing zou kunnen zijn als organisaties financiële middelen (van derden) ontvangen voor hun hulp aan ongedocumenteerde vreemdelingen. Kan de regering toelichten hoe zij de mogelijkheid van vervolging op grond van artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht taxeert?

Advocatenkantoor Cleerdin & Hamer wijst er bovendien op dat onduidelijk blijft hoe de strafrechtelijke begrippen «uitlokking» en «doen plegen» zich verhouden tot de met de novelle bedoelde wijziging van het amendement-Vondeling, aangezien dit in het strafrecht geen deelnemingsvormen zijn. Kan de regering toelichten hoe zij deze verhouding ziet?

Advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek heeft geconcludeerd dat het mogelijk zou kunnen zijn dat organisaties die hulp bieden aan onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen vervolgd worden op grond van artikel 420bis van het Wetboek van Strafrecht als zij betalingen ontvangen of faciliteren die samenhangen met het levensonderhoud van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.¹² Klopt het dat organisaties of banken via dit wetsartikel strafrechtelijk vervolgd kunnen worden als zij betalingen doen of ontvangen waarbij

¹⁰ Brief van het Bondgenootschap «Stop de Asielwetten» aan de Eerste Kamer van 24 januari 2026 (179646).

¹¹ Bijlage bij voornoemde brief.

¹² Bijlage bij voornoemde brief.

gelden van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen betrokken zijn?

De leden van de **FVD**-fractie stellen vast dat het uitsluiten van zowel medeplegen als medeplichtigheid (artikelen 47 en 48 Sr) van strafbaarheid wordt gerechtvaardigd met de stelling dat het onderscheid tussen deze deelnemingsvormen bij het delict onrechtmatig verblijf juridisch niet scherp te maken zou zijn (pagina 84 van het verslag van het wetgevings-overleg). Daartegenover staat de constatering dat het maken van dergelijke onderscheidingen een inherent onderdeel is van het strafrecht en dat voor vrijwel elk strafbaar feit uitgebreide jurisprudentie en rechtswetenschappelijke literatuur bestaan om grensgevallen af te bakenen, menen deze leden. Deze leden vragen de regering om toe te lichten waarom zij meent dat de Nederlandse rechter, die dagelijks complexe afbakeningen maakt tussen daderschap en medeplichtigheid bij uiteenlopende misdrijven, niet in staat zou zijn dit onderscheid te maken bij het misdrijf onrechtmatig verblijf.

Daarnaast stellen zij de vraag hoe de regering het risico beoordeelt dat met deze keuzes een precedent ontstaat waarbij de fundamentele systematiek van het strafrecht wordt aangepast of opzijgeschoven om «discussies» te voorkomen. Wat zijn de langetermijngevolgen hiervan voor de rechtszekerheid in andere dossiers?

De ruime uitsluiting van strafbaarheid wordt gemotiveerd met de behoefte om hulpverleners absolute rechtszekerheid te bieden, zo zien de leden van de FVD-fractie. Tegelijkertijd beargumenteren zij dat sommige organisaties publiekelijk aangeven dat hun activiteiten expliciet zijn gericht op het frustreren van het terugkeerbeleid. In dergelijke gevallen is geen sprake van een onduidelijk grijs gebied of een onbedoeld grensgeval, maar van een openlijk geformuleerd doel om de uitvoering van rechterlijke uitspraken te belemmeren. Hoe rijmt de regering haar streven naar een effectiever terugkeerbeleid met het feit dat deze novelle organisaties die expliciet en schriftelijk verklaren het beleid te saboteren, volledig vrijwaart van strafvervolgning voor hun deelname aan illegaal verblijf? Kan de regering uiteenzetten op welke wijze de reikwijdte van de novelle is begrensd, zodat deze beperkt blijft tot humanitaire noodsituaties en geen ruimte biedt voor gedragingen die de systematiek en handhaafbaarheid van het strafrecht kunnen ondermijnen?

De leden van de FVD-fractie brengen in herinnering dat in 2013 de toenmalige regering (kabinet-Rutte II) ook voorstelde om illegaal verblijf strafbaar te stellen¹³, maar er toen, conform het advies van de Raad van State¹⁴, voor koos om uitsluitend medeplichtigheid uit te zonderen. Destijds werd geoordeeld dat dit méér dan voldoende was om humanitaire hulp te beschermen, terwijl zwaardere vormen zoals medeplegen (nauwe en bewuste samenwerking bij sabotage) strafbaar bleven. Welke specifieke maatschappelijke of juridische ontwikkelingen tussen 2013 en 2025 maken dat de regering de toenmalige redenering nu als «onvoldoende» beschouwt, vragen deze leden. Waarom is de regering van mening dat de bescherming die in 2013 als toereikend werd gezien, nu plotseling zou leiden tot onacceptabele «ruis» terwijl de staande rechtspraktijk al zestig jaar laat zien dat humanitaire hulp nooit tot vervolging leidt, aldus deze leden.

¹³ Kamerstukken 33 512.

¹⁴ Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de strafbaarstelling van illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland, met memorie van toelichting. - Raad van State

Op pagina 94 van het verslag van het wetgevingsoverleg lezen de leden van de FVD-fractie dat wordt gesteld dat het vervolgingsbeleid na vaststelling van de wet een afgesloten domein vormt waar de politiek zich, gelet op de trias politica, niet meer mee mag bemoeien. Tegelijkertijd constateren deze leden dat de Minister op grond van artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bevoegd is om algemene en bijzondere bindende aanwijzingen te geven aan het Openbaar Ministerie. Als de regering werkelijk vreest voor «grensgevallen» waarbij humanitaire hulpverleners onterecht vervolgd zouden worden, waarom kiest zij er dan niet voor om de wettelijke bevoegdheid ex artikel 127 Wet RO te gebruiken om een heldere aanwijzing te geven dat humanitaire hulp nooit prioriteit heeft, in plaats van de wet zelf permanent te verzwakken door zware vormen van sabotage (medeplegen) onbestraffbaar te maken? Erkent de regering dat zij door deze wetstechnische keuze het instrumentarium van de Minister om deze personen aan te pakken onnodig bot heeft gemaakt?

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

Rechtsvergelijking en proportionaliteit

Heeft de regering contact gezocht met andere lidstaten om de verschillende wet -en regelgeving te vergelijken? Zo nee, is de regering bereid dat alsnog te doen? Heeft de regering onderzocht of andere lidstaten de strafbaarstelling hebben afgeschaft? Zo ja, wat zijn voor hen de belangrijkste redenen dat te doen?

In hoeveel EU-landen kunnen burgers of organisaties strafbaar zijn wegens hulp aan mensen zonder papieren? In hoeveel Europese lidstaten is de strafbaarstelling door jurisprudentie ingeperkt? Hoeveel lidstaten stellen hulpverlening niet strafbaar maar vervolgen huisvesting of werkverschaffing van vreemdelingen zonder geldige verblijfspapieren?

Hoe gaat de regering voorkomen dat artikel 108a Vreemdelingenwet wordt toegepast in gevallen waarin de terugkeerprocedure niet is doorlopen, maar het Openbaar Ministerie wél vervolgt met een boete of taakstraf?

Hoe beoordeelt de regering de proportionaliteit van een strafmaximum van zes maanden gevangenisstraf voor gedrag dat niet gericht is op schade of gevaar? Hoe onderbouwt de regering dat deze strafbaarstelling een legitiem en noodzakelijk middel is gezien de beperkte doelgroep die feitelijk vervolgbaar is? Waarom is het strafmaximum vastgesteld op het gekozen niveau, en welk doel wordt met dit maximum beoogd?

Welke proportionaliteitsafweging is gemaakt tussen overbelasting van het strafrecht en het beperkte verwachte effect?

Mensenrechten en het College voor de Rechten van de Mens

Onderschrijft de regering de stelling dat het College voor de Rechten van de Mens het wettelijk aangewezen nationale mensenrechteninstituut is? Welk gewicht kent de regering toe aan adviezen van het College? Waarom heeft het advies van het College niet geleid tot heroverweging van de strafbaarstelling?

Erkent de regering dat strafbaarstelling kan leiden tot zorgmijding, onderrapportage van geweld en verminderde toegang tot basale voorzieningen? Hoe verhoudt dit zich tot de positieve verplichtingen van de staat onder mensenrechtenverdragen? Acht de regering het

aanvaardbaar dat fundamentele mensenrechten indirect onder druk komen te staan door strafwetgeving? Waarom ontbreekt een expliciete mensenrechtentoets in de memorie van toelichting? Acht de regering dit verenigbaar met de eisen van zorgvuldige wetgeving?

Het College voor de Rechten van de Mens stelt in zijn wetgevingsadvies dat strafbaarstelling ernstige gevolgen kan hebben voor fundamentele mensenrechten, zoals toegang tot medische zorg, opvang, bescherming tegen geweld en mensenhandel. Hoe beoordeelt de regering de risico's dat de toegang tot deze rechten nu in de praktijk wordt beperkt?

Het College voor de Rechten van de Mens geeft in zijn wetgevingsadvies tevens aan dat onvoldoende is aangetoond dat strafbaarstelling proportioneel is of effectief bij het terugdringen van onrechtmatig verblijf. Het College wijst daarbij op internationale ervaringen en op juridische en maatschappelijke knelpunten. Hoe beoordeelt de regering de verwachte impact van deze maatregel op de leefbaarheid en veiligheid in Nederland?

Hoe verhoudt dit voorstel zich tot het VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten? Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) spreekt zich in zijn *Concluding Observations* over Nederland (oktober 2025) expliciet uit over (concept)wetgeving die irreguliere migranten criminaliseert of hun toegang tot basisrechten beperkt, en roept Nederland op af te zien van dergelijke wetgeving. Hoe beoordeelt de regering deze oproep, gezien onze ratificatie van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en onze verplichtingen daartoe?

Is de regering voornemens instructies aan het Openbaar Ministerie te geven om medische hulp nooit te vervolgen, ook niet bij een licht inreisverbod? Hoe wordt voorkomen dat zorgprofessionals in de knel komen tussen zorgplicht en vermeende strafbaarstelling in het kader van een licht inreisverbod? Is de regering bereid te borgen dat niet rechtmatig verblijvende kwetsbare personen (slachtoffers mensenhandel, medische gevallen) uitgezonderd worden van vervolging?

Europees recht en Commissie Meijers

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 de novelle?

Hoe verhoudt de strafbaarstelling zich tot artikel 1 EU-Handvest (menseelijke waardigheid)? Hoe verhoudt zij zich tot artikel 6 EU-Handvest (vrijheid en veiligheid)? Hoe wordt artikel 7 EU-Handvest (gezinsleven) gewaarborgd?

Als mensen zonder papieren buiten het zicht van de instanties verblijven, dan heeft dit ook een impact op hun toegang tot basisvoorzieningen (zoals opvang, medische zorg, onderwijs voor minderjarigen, rechtsbijstand). Hoe voorkomt de regering dat het hiermee in strijd is met artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn en artikel 1 en 4 van het EU-Handvest? Hoe garandeert de regering dat de strafbaarstelling niet leidt tot schending van artikel 8 EVRM (privéleven, gezinsleven)?

De Commissie Meijers wijst er in haar commentaar van 29 augustus 2025 bij de gewijzigde asielwetsvoorstellen op dat de EU-Kwalificatieverordening uit het EU-migratiepact niet verplicht tot de invoering van een

tweestatusstelsel. Deelt de regering deze interpretatie van het Migratiepact van de Commissie Meijers? Zo nee, kan de regering dit uitgebreid onderbouwen?

De Commissie Meijers wijst er in haar commentaar van 29 augustus 2025 bij de gewijzigde asielwetsvoorstellen ook op dat de EU-Kwalificatieverordening uit het EU-migratiepact uitdrukkelijk toestaat om de beide categorieën mensen die een verblijfsvergunning aanvragen gelijk te behandelen. Deelt de regering deze interpretatie van de Commissie Meijers? Zo nee, kan de regering dit uitgebreid onderbouwen?

De Commissie Meijers wijst er in haar commentaar van 29 augustus 2025 bij de gewijzigde asielwetsvoorstellen op dat het EU-migratiepact niet verplicht tot de afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd. Deelt de regering deze interpretatie van het migratiepact van de Commissie Meijers? Zo nee, kan de regering dit uitgebreid onderbouwen?

Welke juridische grenzen stelt het EVRM aan strafbaarstelling van illegaliteit? Hoe ver reikt de vrijheid van vereniging (artikel 11 EVRM) bij criminalisering van non-profitactiviteiten? Ook als het gaat om non-profitorganisaties die zonder aanzien des persoons hulp bieden, mogelijk dus ook aan vreemdelingen met een licht inreisverbod?

Waarom ontbreken expliciete uitzonderingen voor categorieën die op grond van EU-recht niet strafbaar mogen worden gesteld? Acht de regering het risico aanvaardbaar dat nationale wetgeving structureel strijdig is met EU-recht? Wie draagt de verantwoordelijkheid voor eventuele toekomstige rechterlijke vernietiging?

Is het registreren van vermoedelijke illegaliteit toegestaan onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)? Hoe is de regering van plan om te gaan met de gesignaleerde juridische spanning tussen AVG en de Wet politiegegevens (Wpg) bij gegevensdeling tussen de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), het Openbaar Ministerie en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV)?

Doelmatigheid

Wat is het verband tussen de instroom van asielzoekers en de strafbaarstelling van illegaliteit? Op basis van welke empirische gegevens gaat de regering ervan uit dat strafbaarstelling leidt tot minder instroom? Erkent de regering dat pushfactoren vaak zwaarder wegen voor de keuzes van asielzoekers als zij bescherming zoeken dan eventuele juridische risico's in het bestemmingsland? Acht de regering het mogelijk dat strafbaarstelling juist mensen aanmoedigt om sneller asiel aan te vragen, om strafrecht te vermijden?

Zijn er ervaringen uit andere lidstaten die laten zien dat strafbaarstelling juist leidt tot meer of minder samenwerking met overheid en maatschappelijke organisaties? Bestaat er volgens de regering een risico dat strafbaarstelling op papier een krachtig middel lijkt, maar in de praktijk niet het gewenste effect heeft, zoals volgens het wetgevingsadvies van het College voor Rechten van de Mens in meerdere andere EU-lidstaten is gebleken? Wat valt er te leren van België of andere EU-lidstaten waar de strafbaarstelling niet effectief is gebleken?

Welke communicatieplannen heeft de regering om over de wijzigingen van de Vreemdelingenwet te communiceren? En welke communicatieplannen heeft de regering om misverstanden over de reikwijdte van 108a Vreemdelingenwet te voorkomen?

Waarom kiest de regering voor strafrecht in plaats van verbetering van terugkeerbeleid?

Waarom is geen kosten-batenanalyse opgenomen die rekening houdt met de grote onzekerheden in instroom? Welke verwachte effecten zal de strafbaarstelling van illegaliteit hebben op de instroom?

Hoe lang duurt het volgens de regering voordat van de strafbaarstelling een afschrikwekkend effect zal optreden en gevolgen in de instroom zichtbaar zullen worden? Wat als de afschrikwekkende werking volledig uitblijft? Overweegt de regering dan om een wetsvoorstel in te dienen om de wet weer in te trekken?

Kan de regering toelichten welk exact probleem met strafbaarstelling van illegaliteit wordt opgelost dat niet al op andere manieren wordt aangepakt? Waarom is de strafbaarstelling daarvoor in de ogen van de regering het juiste instrument? Kan de regering nog eens toelichten welk(e) einddoel(en) met de strafbaarstelling van illegaliteit wordt beoogd?

Beoogt de regering met de wet een gedragsverandering te bereiken onder illegaal verblijvende vreemdelingen, en, zo ja, welk gedrag en welke verandering? Is er onderzocht of de maatregel onderduiking zal stimuleren waardoor vertrek bemoeilijkt wordt? Acht de regering het aanneemelijk dat strafbaarstelling van ongedocumenteerden eerder doet onderduiken dan vertrekken?

De Dienst Terugkeer & Vertrek (DTenV) geeft in zijn schriftelijke reactie op de novelle aan dat hij niet bekend is met enig onderzoek dat aantoonde dat strafbaarstelling leidt tot een toename van terugkeer. Volgens de DTenV blijkt uit bestaande onderzoeken en adviezen juist het tegendeel. Daarnaast signaleren medewerkers geen wezenlijk positief effect van de maatregel op terugkeer en wijzen zij op de extra administratieve lasten die zij vrezen. Welke bewijzen kan de regering aanleveren dat deze maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid?

Is de regering bereid deze wet na een jaar te evalueren en de Kamer over die uitkomsten te informeren?

Kinderrechten – formele kinderrechtentoets (IVRK)

Erkent de regering dat artikel 3, lid 1, van het VN-Kinderrechtenverdrag een rechtens afdwingbare verplichting bevat voor de wetgever om het belang van het kind als eerste overweging te betrekken bij wetgeving, zo vragen de leden van de fracties van Volt en PvdD? Kan de regering bevestigen dat deze verplichting ook geldt bij migratie- en asielwetgeving, ongeacht de verblijfsstatus van het kind of diens ouders?

Is bij de totstandkoming van deze wet een formele kinderrechtentoets uitgevoerd? Zo ja, kan deze toets integraal aan de Kamer worden verstrekt? Zo nee, waarom is afgezien van een formele kinderrechtentoets, ondanks de aantoonbare gevolgen van deze wet voor minderjarigen? Als er geen kinderrechtentoets is gedaan, kan de regering toelichten hoe zich dit verhoudt tot de vereisten van zorgvuldige wetgeving en een integrale belangenafweging, mede in het licht van eerdere kritiek van de Raad van State op de voorbereiding van de strafbaarstelling?

Acht de regering het verenigbaar met artikel 3 IVRK om de beoordeling van kinderrechten impliciet te laten plaatsvinden in plaats van expliciet en voorafgaand? Hoe zijn de belangen van kinderen van ongedocumenteerde ouders afzonderlijk en expliciet in kaart gebracht? Kan de regering aangeven welke aannames zij heeft gehanteerd over de situatie van deze kinderen?

Hoeveel kinderen worden naar schatting direct en indirect geraakt door de strafbaarstelling van verblijf zonder rechtstitel? Kan de regering toelichten waarom deze aantallen niet expliciet zijn meegenomen in de memorie van toelichting?

Erkent de regering dat kinderen formeel niet strafbaar zijn, maar feitelijk wel worden geraakt door de strafrechtelijke positie van hun ouders? Acht de regering dit verenigbaar met het non-discriminatiebeginsel van artikel 2 IVRK? Als de regering erkent dat kinderen worden geraakt, hoe zijn de gevolgen van strafrechtelijke handhaving jegens ouders voor de positie, het welzijn en de rechten van hun kinderen beoordeeld?

Welke analyse is gemaakt van de voorzienbare indirecte effecten voor kinderen van wie de ouders strafbaar worden gesteld, waaronder vermijdingsgedrag ten aanzien van zorg, onderwijs, jeugdhulp en contact met overheidsinstanties, en hoe zijn deze effecten juridisch gewogen?

De Commissie Meijers waarschuwt dat ouders zonder verblijfsstatus door angst voor strafvervolg contact met overheidsinstanties en hulporganisaties zullen mijden. Onderschrijft de regering deze analyse? Hoe beoordeelt de regering het risico dat ouders zonder verblijfsstatus hierdoor ook schoolcontacten zullen vermijden?

De Commissie Meijers stelt dat ouders strafrechtelijk vervolgd kunnen worden bij betrokkenheid bij schoolactiviteiten. Acht de regering dit een reëel risico? Zo ja, hoe verhoudt dit zich tot het recht op onderwijs van kinderen onder artikel 28 IVRK?

Hoe verhoudt het thuishouden van kinderen door ouders zonder verblijfsstatus zich tot de leerplicht, die geldt voor alle kinderen van vijf jaar en ouder die in Nederland verblijven? Verwacht de regering dat gemeenten zullen handhaven wanneer deze kinderen niet naar school gaan? Zo ja, hoe verhoudt handhaving zich tot de strafrechtelijke angst van ouders? Zo nee, waarom niet, en wat betekent dit voor de rechtsge-
lijkheid en uitvoerbaarheid van de leerplichtwetgeving?

Op welke wijze wordt het ontbreken van een kinderrechtentoets alsnog ondervangen, en is de regering bereid een afzonderlijke en kenbare beoordeling te maken van de gevolgen van de strafbaarstelling voor kinderen?

Waarom is niet onderzocht hoe strafbaarstelling zich verhoudt tot de plicht om kinderen en kwetsbare mensen te beschermen tegen gezondheidsschade door overheidsbeleid?

Kinderrechten – inhoudelijke effecten

Hoe beoordeelt de regering het risico op zorgmijding bij kinderen van ouders zonder verblijfsstatus als gevolg van strafbaarstelling? Is onderzocht wat dit betekent voor toegang tot jeugdgezondheidszorg, huisartsenzorg en spoedeisende hulp? Hoe wordt deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma voor deze kinderen geborgd? Hoe wordt voorkomen dat mensen zonder papieren hun kinderen niet meer laten vaccineren omdat

mensen zonder papieren bang zijn in aanraking te komen met officiële instanties en autoriteiten? Welke concrete maatregelen worden genomen om te voorkomen dat ouders hun kinderen niet meer naar school durven brengen?

Acht de regering het aanvaardbaar dat kinderen mogelijk uit beeld verdwijnen van onderwijs, zorg en hulpverlening? Hoe verhoudt dit zich tot de positieve verplichtingen van de staat onder artikel 24 IVRK (recht op gezondheid)?

Wat zijn volgens de regering de verwachte effecten van deze wet op de mentale gezondheid van kinderen? Is onderzocht wat langdurige onzekerheid, angst en stress betekenen voor de ontwikkeling van kinderen? Zo nee, waarom niet, terwijl hierover uitgebreide wetenschappelijke kennis beschikbaar is? Hoe wordt voorkomen dat deze wet bijdraagt aan chronische stress en ontwikkelingsschade bij kinderen?

Nidos geeft aan dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf voor meerderjarigen een negatief effect kan hebben op alleenstaande minderjarigen die onder voogdij staan, vooral rond de overgang naar achttien jaar. Hoe beoordeelt de regering de risico's voor het welzijn van deze jongeren, en welke maatregelen zouden volgens haar nodig zijn om te voorkomen dat zij angst of ontwikkelingsachterstanden oplopen als gevolg van dit wetsvoorstel?

Voor kinderen in gezinnen die onder toezicht staan, kan strafbaarstelling van de ouders leiden tot extra stress of traumatische situaties, terwijl de kinderrechter al ernstige zorgen heeft geconstateerd. Welke maatregelen voorziet de regering om ervoor te zorgen dat de belangen van kinderen beschermd blijven wanneer hun ouders strafbaar worden gesteld wegens onrechtmatig verblijf?

Kan de regering aangeven hoe zij gaat voorkomen dat jeugdinstituten terughoudend worden in het helpen van gezinnen zonder papieren? Hoe voorkomt de regering dat gezinnen in gezinslocaties onder druk komen te staan door dreigende strafbaarheid van ouders? Hoe gaat de regering in dat kader borgen dat ouders hun kinderen niet van school houden?

Het COA benoemt in de Uitvoeringstoets dat er situaties kunnen ontstaan waarin een ouder strafbaar is gesteld onder artikel 108a Vreemdelingenwet terwijl hij of zij op een COA-gezinslocatie verblijft. Hoe worden in die situaties de opvang en zorg voor minderjarige kinderen gewaarborgd als een ouder wordt gedetineerd? Hoe wordt voorkomen dat gezinnen met minderjarige kinderen in COA-gezinslocaties in nog grotere kwetsbaarheid belanden door dreiging van strafrechtelijke maatregelen tegen ouders? Hoe wordt voorkomen dat gezinnen met minderjarige kinderen op COA locaties indirect worden geraakt door strafrechtelijke maatregelen gericht op de ouders?

Wat gebeurt er met minderjarige kinderen als ouders strafrechtelijk in beeld komen vanwege illegaal verblijf? Is het denkbaar dat kinderen opgevangen moeten worden in pleeggezinnen omdat de ouders gedetineerd raken vanwege illegaal verblijf? Hoe wordt geborgd dat de strafbaarstelling van ouders niet leidt tot belemmeringen in de feitelijke toegang van kinderen tot onderwijs, zorg en jeugdbescherming, met name waar deze effecten zich kunnen voordoen buiten het bereik van rechterlijke toetsing?

Scheiding van ouders en kinderen

Wat gebeurt er met kinderen wanneer hun ouders strafrechtelijk worden gedetineerd vanwege verblijf zonder rechtstitel? Worden deze kinderen opgevangen binnen de jeugdzorg, pleegzorg of andere voorzieningen? Is onderzocht welke capaciteit en middelen dit vergt van gemeenten en jeugdzorginstellingen? Zo ja, kan de regering deze analyse delen? Zo nee, waarom is dit niet onderzocht?

Hoe verhoudt de feitelijke scheiding van ouders en kinderen zich tot artikel 9 IVRK, dat bepaalt dat scheiding alleen mag plaatsvinden als dit in het belang van het kind is? Kan de regering toelichten hoe strafrechtelijke detentie van ouders voldoet aan deze norm? Hoe verhoudt deze maatregel zich tot artikel 37 IVRK, waarin is bepaald dat vrijheidsbeneming als *ultimum remedium* moet worden toegepast?

Acht de regering het verantwoord dat kinderen feitelijk worden geraakt door strafrechtelijke sancties die aan hun ouders worden opgelegd? Kan de regering toelichten hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt dat kinderen niet verantwoordelijk zijn voor het handelen of de status van hun ouders?

Proportionaliteit vanuit kinderrechtenperspectief

Op welke wijze heeft de regering het belang van het kind als eerste overweging betrokken bij de totstandkoming van deze wet, conform artikel 3 IVRK? Kan de regering concreet aanwijzen waar in de memorie van toelichting de belangenafweging tussen kinderrechten en het beleidsdoel «meer grip op migratie» expliciet is uitgewerkt?

Hoe is beoordeeld of de inbreuk op het recht op gezinsleven van kinderen noodzakelijk is om het beleidsdoel te bereiken? Op basis van welke criteria acht de regering de gevolgen voor kinderen evenredig, gezien de door haarzelf erkende onzekerheid over het effect op migratiestromen? Is onderzocht in hoeverre kinderen langer in onzekerheid verkeren door deze wet, en hoe is dit meegewogen? Heeft de regering alternatieven overwogen die minder ingrijpend zijn voor kinderen, zoals versnelde procedures of expliciete uitzonderingen voor gezinnen? Waarom zijn deze alternatieven niet gekozen?

Waarom is afgezien van een specifieke kinderrechten-impactanalyse, ondanks de evidente gevolgen voor minderjarigen? Hoe verhoudt het ontbreken van mitigerende maatregelen zich tot artikel 24 EU-Handvest, waarin het belang van het kind een primaire overweging moet zijn? Waarom is niet gekozen voor beschermingsclausules of uitzonderingen voor gezinnen met minderjarige kinderen? Hoe wordt voorkomen dat kinderen onevenredig worden geraakt door de cumulatie van maatregelen in deze wet?

Hoe zijn de belangen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen afzonderlijk betrokken in de proportionaliteitsafweging?

Heeft de regering onderzocht of deze wet leidt tot feitelijke scheiding van ouders en kinderen, en hoe dit zich verhoudt tot artikel 9 IVRK? Hoe wordt in individuele besluiten aantoonbaar vastgelegd dat het belang van het kind daadwerkelijk leidend is geweest?

Hoe verhoudt het ontbreken van expliciete mitigatie zich tot de vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over positieve verplichtingen ten aanzien van kinderen?

Is de regering bereid aanvullende maatregelen te treffen om negatieve effecten voor kinderen te beperken? Welke ruimte ziet de regering hiervoor binnen het huidige wetsvoorstel?

Hoe beoordeelt de regering het risico dat nationale rechters deze wet buiten toepassing laten wegens strijd met kinderrechtenverplichtingen? Is overwogen om de werking van deze wet voor gezinnen met kinderen tijdelijk of conditioneel te maken?

Hoe wordt gemonitord of kinderen disproportioneel worden geraakt, en welke correctiemechanismen zijn beschikbaar? Acht de regering het verenigbaar met de rol van de wetgever om bescherming van kinder-rechten grotendeels over te laten aan rechterlijke toetsing achteraf?

Kan de regering reflecteren op de vraag of het beleidsdoel «meer grip op migratie» ooit zwaarder mag wegen dan structurele bescherming van kinder-rechten, en zo ja, onder welke voorwaarden?

Andere effecten van de strafbaarstelling

Wat betekent 108a Vreemdelingenwet voor de huidige praktijk waarin gemeenten noodopvang bieden aan uitgeprocedeerde gezinnen om te voldoen aan internationale verplichtingen? Hoe verandert die praktijk na invoering van de strafbaarstelling illegaliteit?

Heeft de regering onderzocht of strafbaarstelling leidt tot een lagere vaccinatiegraad onder mensen zonder papieren, en daarmee risico vormt voor de volksgezondheid? Welke Europese landen ervaren problemen bij vaccinatiecampagnes door strafbaarstelling?

Wat betekent dit voor zwangere vrouwen zonder papieren? Acht de regering het denkbaar dat zwangere vrouwen uiteindelijk vervolgd worden en celstraf zullen krijgen vanwege het enkele feit dat zij geen geldige verblijfspapieren hebben? Hoe is de regering van plan geboortezorg in detentie voor deze groep vrouwen te faciliteren? Is er een impactanalyse gedaan op de toegankelijkheid van geboortezorg voor vrouwen zonder papieren? Zo niet, is de regering bereid die alsnog te doen? Welke stappen worden gezet om te voorkomen dat zwangere vrouwen zonder papieren vrezen voor strafrechtelijke handhaving en daardoor noodzakelijke perinatale zorg mijden?

Acht de regering het wenselijk dat organisaties die opkomen voor mensenrechten terughoudend moeten worden in hun hulpverlening uit angst voor strafrechtelijke consequenties? In hoeverre is onderzocht welk effect deze strafbaarstelling heeft op het bereiken van vrouwen zonder verblijfsstatus die slachtoffer zijn van eengerelateerd geweld, huwelijksdwang of mensenhandel?

Kan de regering garanderen dat medewerkers en vrijwilligers van organisaties die zich inzetten voor vrouwenrechten en andere mensenrechten niet strafbaar worden gesteld wanneer zij praktische ondersteuning bieden aan vrouwen zonder rechtmatig verblijf? Hoe rijmt deze wet met de positieve verplichting die op de staat rust om geweld tegen vrouwen te voorkomen en slachtoffers toegang tot bescherming te bieden?

Is de regering van mening dat de strafbaarstelling een afschrikwekkend effect kan hebben op meldingen van geweld en uitbuiting bij organisaties die de belangen en rechten van vrouwen behartigen? Zo nee, waarop baseert zij dat? In hoeverre is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel

gesproken met maatschappelijke organisaties die specifiek werken met migrantenvrouwen en vrouwen zonder verblijfsstatus? Hoe voorkomt de regering dat vrouwen die door vrouwenrechtenorganisaties worden begeleid, verder in isolement raken doordat hulpverleners juridische risico's moeten afwegen?

Kan de regering toelichten hoe deze wet zich verhoudt tot internationale verdragen inzake vrouwenrechten, zoals het VN-Vrouwenverdrag en het Verdrag van Istanbul? Acht de regering het proportioneel dat hulpverlening gericht op emancipatie en veiligheid mogelijk onder het strafrecht valt, terwijl het onderliggende probleem – geweld tegen vrouwen – blijft bestaan?

Welke impact verwacht de regering op de vertrouwensrelatie tussen kwetsbare vrouwen en organisaties die de rechten en belangen van vrouwen beschermen wanneer illegaliteit strafbaar wordt gesteld? Hoe wordt geborgd dat zij hun signalerende en preventieve rol kunnen blijven vervullen zonder dat dit leidt tot strafrechtelijk vooronderzoek? Is de regering bereid expliciet wettelijk vast te leggen dat hulpverlening door organisaties die opkomen voor de bescherming van vrouwenrechten of van de fundamentele rechten van andere groepen mensen nooit kan worden aangemerkt als strafbare ondersteuning?

Moet een voedselbank bij vermoedens van illegaliteit ingrijpen, of leidt dit juist tot discriminatierisico's? Kan een voedselbank worden verweten «bewust de kans te aanvaarden» dat hulp bijdraagt aan illegaal verblijf? Kan een voedselbank worden vervolgd voor het helpen van mensen zonder papieren onder bepaalde omstandigheden? Is een voedselbank strafbaar wanneer voedsel structureel bijdraagt aan het langer in Nederland blijven van een persoon zonder papieren door hem of haar structureel van voedsel te voorzien? Mag of moet de voedselbank gegevens van cliënten delen met gemeente, politie of IND zonder grondslag?

Kan de regering aangeven hoe de hulp aan daklozen wordt beïnvloed door strafbaarstelling in andere Europese landen met strikte regimes?

De politie gaf in de deskundigenbijeenkomst van 7 oktober 2025 al aan dat zij vreest dat mensen door de strafbaarstelling niet naar de politie durven te gaan bij uitbuiting en criminaliteit.¹⁵ Ook gemeenten en ngo's geven aan dat angst voor dit voorstel er nu al voor zorgt dat ouders kinderen niet meer naar school durven te sturen en zieke mensen niet meer naar de dokter durven. Erkent de regering het mogelijke neveneffect dat personen zonder rechtmatig verblijf zich uit angst onttrekken aan hulpverlening en overheidsinstanties? Hoe voorkomt de regering de implicaties, zoals de angst voor het aanvragen van bescherming (in strijd met het Vluchtelingenverdrag), het doen van politieaangifte, of het melden voor vrijwillige terugkeertrajecten? Hoe garandeert de regering dat de wet er niet toe leidt dat de politie slachtoffers van bijvoorbeeld mensenhandel die door artsen of scholen worden aangemeld voor veilige aangifte in detentie moet zetten?

Hoe beoordeelt de regering het risico dat uitbuiting op de werkvloer zal toenemen als gevolg van strafbaarheid van illegaliteit? Waar kunnen mensen zonder verblijfspapieren zich anoniem melden als zij uitgebuit worden, maar bang zijn zich te melden bij officiële instanties? Bent u bereid de arbeidsinspectie te vragen hier extra inzet op te plegen?

¹⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E, p. 15.

Kwetsbare mensen lopen risico op misbruik door werkgevers. Welke maatregelen neemt de regering om dit te voorkomen en slachtoffers te helpen, juist als zij door dit voorstel bang zijn gemaakt om in strafdetentie te komen?

Wat betekent artikel 108a Vreemdelingenwet voor toegang tot maatschappelijke opvang (nachtopvang) onder de Wet maatschappelijke ondersteuning, vooral bij kwetsbare mensen met mentale of fysieke problematiek?

De brief van de gezamenlijke inspecties van 16 juli vorig jaar noemt dat onrechtmatig verblijvende mensen mogelijk geen toegang meer durven zoeken tot basale hulpstructuren zoals onderwijs, zorg of aangifte bij uitbuiting.¹⁶ Hoe beoordeelt de regering de maatschappelijke risico's van deze vermindering, en op welke manier kan worden voorkomen dat kwetsbare groepen nog verder buiten beeld raken?

Wat is het risico dat mensenhandelaren meer macht krijgen doordat ongedocumenteerden afhankelijker worden? Wat is het effect op meldingsbereidheid van slachtoffers van misdrijven in het bijzonder als het gaat om vrouwenhandel en prostitutie? Ben u bereid om met het Coördinatiecentrum Mensenhandel in gesprek te gaan om dit te voorkomen?

Constitutionele reflectie

Hoe beoordeelt de regering het feit dat wetenschap, mensenrechteninstellingen, EU-experts, kinderrechtenorganisaties en uitvoeringsinstanties unaniem waarschuwen?

Acht de regering het een wenselijk precedent dat deze adviezen structureel worden genegeerd?

De Raad van State stelt dat de voorbereiding van deze wet onzorgvuldig is en dat een integrale belangenafweging ontbreekt. Hoe beoordeelt de regering het feit dat de hoogste onafhankelijke adviseur van de regering de basis van dit wetsvoorstel onvoldoende acht? Hoe ziet de regering de rol van de Eerste Kamer als hoeder van rechtsstatelijkheid in dit dossier?

Is de regering bereid de novelle aan te houden, te heroverwegen of substantieel te wijzigen?

Memorie van toelichting

De leden van de fracties van Volt en PvdD wensen een aantal vragen te stellen bij onderdelen van de memorie van toelichting, allereerst paragraaf 3.

De Afdeling advisering van de Raad van State ziet in haar voorlichting twee mogelijkheden voor de wens om illegaal verblijf strafbaar te stellen, maar hulpverleners niet, zo constateren de aan het woord zijnde leden. De eerste is dat van de strafbaarstelling geen misdrijf, maar een overtreding wordt gemaakt. De tweede optie is om een strafuitsluitingsgrond op te nemen. De regering kiest voor een derde optie: het uitsluiten van alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf. Heeft de regering de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd welk oordeel zij heeft over deze derde optie?

¹⁶ Brief inzake Strafbearstelling niet-rechtmatig verblijf en hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Is het wenselijk om af te wijken van de algemene regeling van deelneming aan strafbare feiten? Kan deze optie in de uitvoering van wetgeving door politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak risico's meebrengen op onbedoelde en ongewenst effecten?

Als hulpverleners iemand helpen die illegaal verblijft terwijl voor deze persoon een inreisverbod of een ongewenstverklaring geldt, dan geldt voor deze hulpverleners niet dat deelnemen aan een strafbaar feit is uitgesloten, schrijft de regering. Hoe verhoudt zich de zorgplicht of de beroepseed van hulpverleners ten opzichte van de strafbaarstelling van het handelen van deze hulpverleners? Hoe kunnen deze hulpverleners in de praktijk onderscheid maken tussen ongedocumenteerde mensen met en zonder inreisverbod of ongewenstverklaring? Brengt dit het risico mee dat hulpverleners, om strafbaarheid te voorkomen bij de beperkte groep mensen met een inreisverbod of ongewenstverklaring, helemaal geen zorg meer bieden aan bijvoorbeeld dakloze ongedocumenteerde mensen die op straat dreigen te overlijden?

Hoe verhoudt zich dit tot de optiek van de regering (zie paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting) dat er geen sprake is van strijdigheid van het amendement met in internationale verdragen verankerde mensenrechten, zoals het recht op gezondheid, het recht op geestelijke en lichamelijke integriteit, het recht op opvang en toegang tot basale voorzieningen en het recht op bescherming van de menselijke waardigheid?

De regering geeft aan dat hulpverleners die nachtverblijf verschaffen aan een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft en daarvan geen melding doen aan de korpschef, een boete kunnen krijgen. Wat betekent dit voor de hulpverleners van opvangorganisaties en kerken die in de winter opvang bieden om doodvriezen en zwaar lichamelijk letsel te voorkomen?

Zijn deze hulpverleners verplicht om namen, persoonsgegevens en verblijfstatus te checken van alle dakloze mensen die in de winteropvang verblijven en daarvan mededeling te doen aan de korpschef? Kunnen deze hulpverleners een boete verwachten? Krijgen deze hulpverleners een strafblad indien zij geen melding aan de korpschef doen? Hoe geldt dit als de burgemeester een noodverordening heeft afgekondigd waarbij iedereen verplicht in de opvang moet slapen om doodvriezen en letsel te voorkomen? Gaat dit tot uitsluiting van dakloze mensen van winteropvang leiden omdat niet is na te gaan wat hun status is?

Deze leden stellen voorts enkele vragen over paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting. De regering schrijft in deze paragraaf dat het amendement geen afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. De regering verzekert dat maatschappelijke instanties en kerkelijke genootschappen onverminderd hun taken kunnen blijven uitvoeren zonder daarbij het risico te lopen op strafvervolging. Hoe verhoudt zich dat tot de hierboven gestelde vragen, in het geval waarin het gaat om vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf voor wie een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt? Hoe kunnen deze maatschappelijke instanties controleren of een vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring heeft? Klopt de aanname van de leden van de fracties van Volt en de PvdD dat in deze paragraaf de GGZ (geestelijke gezondheidszorg) abusievelijk verward wordt met de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en)?

Ook over paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting stellen deze leden een aantal vragen. De regering schrijft dat de strafbaarheid geldt voor die vreemdelingen die alle stappen van de terugkeerprocedure hebben doorlopen. Uitsluitend aan vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en die dat vertrek effectief frustreren kan gevangenisstraf worden opgelegd. Kan de regering aangeven wanneer hiervan sprake is en wanneer aan dit criterium is voldaan? Kan de regering ook aangeven of zij deze norm voldoende duidelijk en kenbaar acht voor vreemdelingen en voor organisaties?

De regering schrijft dat de strafbaarheid geldt voor die vreemdelingen die alle stappen van de terugkeerprocedure hebben doorlopen. Uitsluitend aan vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en die dat vertrek effectief frustreren kan gevangenisstraf worden opgelegd. Kan de regering aangeven hoeveel vreemdelingen in Nederland verblijven voor wie bovenstaande geldt?

Kan de regering ook aangeven hoeveel vreemdelingen onrechtmatig in Nederland verblijven, maar niet behoren tot de groep asielzoekers die uitgeprocedeerd zijn en alle stappen van de terugkeerprocedure hebben doorlopen? Heeft de regering daarbij ook in beeld uit welke landen de hier onrechtmatig verblijvende vreemdelingen afkomstig zijn? Kan de regering een overzicht geven van aantallen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en hun land van herkomst?

Technische briefing aan de Eerste Kamer (d.d. 20 januari 2026)¹⁷

Wat is het nut van en de noodzaak tot de Asielnoodmaatregelenwet, gezien de wetgeving die voortvloeit uit het EU-migratiepact die dit jaar in werking treedt, zo vragen de leden van de fracties van Volt en PvdD. Staat de inspanning om dit pakket aan wetgeving in te voeren en de uitvoering daarvan te organiseren nog in verhouding tot het doel, dat immers ook al door de wetgeving uit het EU-migratiepact wordt bereikt?

Tijdens de briefing kon de vraag over de omvang van de verschillende groepen die te maken krijgen met de Asielnoodmaatregelenwet en de strafbaarstelling van illegaliteit niet beantwoord worden. Kan de regering nut en noodzaak van het wetsvoorstel onderbouwen met cijfers over de doelgroepen? In welke mate verwacht de regering dat de instroom van asielzoekers zal verminderen door dit wetsvoorstel? Waarop baseert de regering deze verwachting?

Tijdens de briefing zijn vragen gesteld over de kinderrechten van kinderen van ouders die mogelijk een vrijheidsstraf krijgen. Deze vragen zijn niet beantwoord tijdens de briefing. Hoe gaat de regering de kinderrechten van bedoelde groep kinderen borgen? Gaat de regering deze kinderen onderbrengen in residentiële jeugdzorg of bij pleeggezinnen? Hoe gaan deze kinderen contact onderhouden met hun ouder(s)? Wat is het toekomstperspectief van deze kinderen? Welke kosten zijn jaarlijks gemoeid met de zorg, opvang en onderwijs voor deze kinderen? Om hoeveel kinderen per jaar zal het naar verwachting gaan?

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat de strafbaarstelling van illegaliteit alleen geldt voor die personen die wel kunnen maar niet willen meewerken aan hun vertrek. Dit veronderstelt een grondige beoordeling van de vraag of de betreffende persoon kan meewerken aan een vertrek.

¹⁷ Zie Verslag van de vergadering van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad (I&A/JBZ) op 20 januari 2026.

Welke uitgangspunten liggen ten grondslag aan de beoordeling of iemand wel of niet kan meewerken aan zijn of haar vertrek?

Met de novelle wordt de bepaling «deelnemen aan dit misdrijf, anders dan als pleger, is niet strafbaar» aan de wet toegevoegd. Dit vraagt nog wel om een duiding van de handeling als zodanig, en dat roept de volgende vraag op: is het deelnemen op zichzelf als medepleger dan wel medeplichtige op zichzelf nu wel of niet een misdrijf?

Het onverkort uitsluiten van de genoemde deelnemingsvormen, waaronder medeplegen en medeplichtigheid, geeft helderheid in gevallen waarbij dit gebeurt vanuit bijvoorbeeld medemenselijkheid. Echter, er zijn ook medeplegers of vormen van medeplichtigheid te bedenken waarbij laakbaar gedrag wordt bedreven door de medepleger of de medeplichtige. Denk aan vormen van uitbuiting of uitbuiting. Hoe kan worden voorkomen dat de strafuitsluiting zoals bedoeld in de novelle wordt gebruikt als rechtvaardiging voor laakbaar gedrag, dan wel als vrijwaring van straf voor het laakbare deel van de medeplichtigheid? Immers, hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen met een winst-oogmerk zelfstandig als mensensmokkel is strafbaar gesteld (artikel 197a Sr). Van mensenhandel kan sprake zijn als iemand het oogmerk heeft om de vreemdeling uit te buiten (artikel 273f Sr). Klopt het dat met de wijziging die wordt voorgesteld in artikel 108a Vreemdelingenwet geen afbreuk wordt gedaan aan deze bestaande (straf)bepalingen?

Er kunnen vragen zijn over het feit dat ongedocumenteerden voor hun levensonderhoud moeten betalen. Dat gebeurt met gelden die vanuit verschillende kanalen kunnen worden verkregen of ontvangen, bijvoorbeeld door giften van familie of vrienden of vanuit de kerk, of door verdiensten die zouden kunnen worden aangemerkt als zwart geld. Wat betekent dit voor de winkelier die op enig moment weet dat zijn klanten behoren tot de groep ongedocumenteerden? Kan de regering de leden van de SGP-fractie geruststellen dat hier niet automatisch sprake is van medeplichtigheid aan witwaspraktijken?

Er zijn zorgen over de toepasbaarheid van de strafuitsluitingsgrond bij de zogenaamde connexe misdrijven. Kan de regering toelichten of de strafuitsluitingsgrond toepasbaar is op het gehele feitencomplex van samenhangende misdrijven indien het primaire misdrijf betreft de hulp aan illegale vreemdelingen ex artikel 108a Vreemdelingenwet?

Het lid van de **50PLUS**-fractie constateert dat zoals te doen gebruikelijk bij een novelle in deze Kamer eerst gestemd wordt over het wijzigingsvoorstel (de novelle) en daarna over het oorspronkelijke wetsvoorstel. Dit lid vraagt of, naar het oordeel van de regering, de mogelijkheid bestaat dat bij het ontbreken van de meerderheid in deze Kamer de novelle niet wordt aangenomen en het oorspronkelijke wetsvoorstel wel. Want dan zou de conclusie toch moeten zijn dat het bieden van hulp in welke vorm dan ook aan een illegale vreemdeling wel strafbaar zou worden. Onderschrijft de regering deze conclusie? Zo nee, wat is dan het resultaat omtrent de strafbaarheid voor het bieden van hulp aan een illegale vreemdeling?

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** vraagt de regering welke bronnen erop wijzen dat het strafbaar stellen van mensen die illegaal verblijven in Nederland invloed zal hebben op het door de regering gestelde doel om de druk op de asielketen te doen verminderen en/of de instroom van asielzoekers in Nederland te beperken.

De Raad van State constateert dat «voorbereiding van de voorgestelde strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf niet zorgvuldig is geweest en dat een volwaardige en integrale weging van alle relevante belangen en overwegingen niet heeft plaatsgevonden.»¹⁸ Hoe reflecteert de regering op deze stellingname van de Raad van State?

Tevens vraagt dit lid de regering om een reflectie te bieden op het feit dat er gekozen wordt voor het straffen van een van de meest kwetsbare groepen in de samenleving, terwijl deze groep vaak juist zorg en medemenselijkheid nodig heeft, aldus dit lid. Waarom is er gekozen voor straffen in plaats van helpen? Erkent de regering dat deze mensen vaak door verschillende oorzaken niet meer terug kunnen naar het land waar ze oorspronkelijk vandaan komen?

Een woordvoerder van de politie gaf in de deskundigenbijeenkomst van 7 oktober jl. in de Eerste Kamer aan: «Het criminaliseren van onrechtmatig verblijf werpt mogelijk een drempel op voor vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, om een beroep te doen op de politie voor hulp. Ze worden kwetsbaarder, verdwijnen uit beeld, van straat en dit vergroot het risico om in de illegaliteit of criminaliteit te belanden, dan wel om slachtoffer te worden van uitbuiting».¹⁹ Kan de regering reflecteren op deze zorgen van de politie? Heeft de regering onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen die de politie schetst? Zo ja, dan ontvangt het lid van de fractie-Visseren-Hamakers graag de resultaten van dit onderzoek. Zo nee, waarom niet?

Kan de regering aangeven hoe zij het risico beoordeelt dat behandeltrajecten (bijv. oncologie, psychiatrie, infectieziekten) worden onderbroken door strafvervolgning of detentie onder 108a Vreemdelingenwet? Hoe worden huisartsen in staat gesteld veiligheid en vertrouwelijkheid te garanderen terwijl strafbaarstelling angst creëert bij patiënten? Is de regering bereid om met de Landelijke Vereniging van Huisartsen in gesprek te gaan om dit bespreken? Dit lid vraagt de regering daarnaast aan te geven hoe zij gaat voorkomen dat vrouwen zonder papieren uit angst voor strafbaarheid geen toegang meer zoeken tot seksuele gezondheidszorg.

Hoe wordt voorkomen dat hulpverleners in de praktijk toch in angst verkeren voor strafrechtelijke aansprakelijkheid? Is de regering bereid in gesprek te gaan met zorgorganisaties over de vraag hoe zij zonder angst zorg kunnen blijven bieden?

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers ziet dat de verwachting is dat de maatregel zal zorgen voor zorgmijding omdat ongedocumenterden uit beeld van instanties zullen willen blijven. Hoe garandeert de regering dat gemeenten en GGD's voldoende middelen krijgen om gezondheidsproblemen in de doelgroep op te sporen? Wat doet de regering om te voorkomen dat vreemdelingen onvoldoende worden geïnformeerd over hun recht op medisch noodzakelijke zorg, wat het COA reeds als risico noemt? Wat betekent de wet voor straatdokters en Dokters van de Wereld die hulp bieden aan mensen in kwetsbare posities, waaronder ongedocumenteerde vreemdelingen?

Hoe waarborgen de regering en de betrokken uitvoeringsinstanties (zoals de IND) dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf niet leidt tot vermijding van contact met instanties door vreemdelingen met medische problematiek, waardoor zij buiten noodzakelijke zorg of een verblijfsrech-

¹⁸ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4, p. 2 en 6.

¹⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E, p. 15.

telijke beoordeling op grond van artikel 64 Vreemdelingenwet vallen, en daardoor hun medisch noodzakelijke behandeling in Nederland mislopen?

Hoe wordt de continuïteit van zorg geborgd als een vreemdeling van opvang naar politiecellen, detentie of straat moet wisselen, terwijl behandeltrajecten lopen? Hoe garandeert de regering dat medische informatie niet onbedoeld onderdeel wordt van de beoordeling of een vreemdeling «niet mee wil werken aan vertrek»? Hoe wordt voorkomen dat zorgaanbieders – die vallen onder beroepsgeheim – betrokken worden in de bewijsvoering rond «frustratie van vertrek»? Hoe wordt voorkomen dat medische behandeling als «bewijs» wordt gebruikt bij de beoordeling of iemand terugkeer frustreert, terwijl behandeling niets zegt over verwijtbaarheid?

Hoe wordt omgegaan met situaties waarin behandelend artsen aangeven dat voortzetting van zorg niet mogelijk is binnen detentie, maar politie of Openbaar Ministerie wel tot aanhouding overgaan? Kan de regering dan garanderen dat het bieden van zorg zal prevaleren boven detentie? Hoe voorkomt de regering dat detentie wordt ingezet bij mensen die juist afhankelijk zijn van externe zorg die in detentie niet beschikbaar is? Hoe wordt voorkomen dat mensen met suïcidaliteit of ernstige psychische stoornissen in strafdetentie terechtkomen zonder passende zorg? Wie gaat die beoordeling straks moeten maken?

Hoe voorkomt de regering dat langdurige ggz-behandeling als structureel faciliteren wordt gezien? Kan een langdurige behandelrelatie als «structurele samenwerking» worden uitgelegd? Kan dit leiden tot strafbaarheid bij een licht inreisverbod? Hoe wordt gegarandeerd dat psychische problematiek niet wordt geïnterpreteerd als «niet willen meewerken aan terugkeer», wat kan leiden tot ten onrechte vervolgen op grond van 108a Vreemdelingenwet? Kan de regering garanderen dat mensen met psychische problematiek niet onterecht worden opgepakt met alle gevolgen voor de al bestaande problematiek van dien?

Welke waarborgen komen er om te voorkomen dat politie-informatie wordt opgevraagd bij zorgverleners in strijd met het beroepsgeheim? Hoe wordt gegarandeerd dat beroepsgroepen zoals verloskundigen, straat-dokters en GGD-artsen niet worden geconfronteerd met onduidelijke juridische risico's?

Waarom zijn beroepsverenigingen in de zorg niet betrokken bij de uitvoeringstoets, terwijl de impact op zorgprofessionals groot kan zijn? Hoe garandeert de regering dat vreemdelingen in detentie toegang houden tot noodzakelijke psychologische en psychiatrische zorg? Hoe gaat de regering om met de vrees onder hulpverleners dat zij – ondanks de novelle – alsnog strafrechtelijke risico's lopen of in een «grijs gebied» belanden? Gaat de regering hen bijstaan met juridische kennis en advies? Zijn er landen waar artsen vrezen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid bij het helpen van mensen zonder papieren?

Hoe wordt de samenwerking met GGD's aangepast om ervoor te zorgen dat meldplichtige ziekten (zoals MRSA of TB) niet later of niet worden ontdekt? Hoe wordt het risico ingeperkt dat mensen zonder papieren niet worden gevaccineerd omdat ze bang zijn opgepakt te worden? Hoe beoordeelt de regering het risico dat mensen met infectieziekten eerder onderduiken dan zich melden, omdat een politiecontact kan leiden tot strafrechtelijke stappen? Is onderzocht in hoeverre het risico op criminalisering leidt tot uitgestelde zorg, late diagnoses en hogere kosten in acute zorg? Hoe wordt gegarandeerd dat zorgprofessionals niet onder druk komen te staan om patiëntgegevens te delen ten behoeve van strafrechtelijke

lijke of vreemdelingsrechtelijke doeleinden? Is de regering bereid om in overleg te treden met zorgorganisaties?

Hoe wordt de toegang tot zorg verzekerd voor mensen die na opheffen vreemdelingenbewaring geen opvang hebben maar wél medische ondersteuning nodig hebben? Hoe is geborgd dat noodzakelijke zorg in penitentiaire inrichtingen toereikend is voor vreemdelingen die wellicht complexe medische dossiers hebben? Hoe wordt gegarandeerd dat GGD's hun taken rond infectieziektepreventie kunnen uitvoeren wanneer mensen zonder papieren zorg en registratie gaan mijden?

In het position paper «Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf» van de Inspectie Justitie en Veiligheid²⁰ leest het lid van de fractie-Visseren-Hamakers dat de regering niet genoeg tijd heeft genomen voor een uitvoerige analyse van de gevolgen van de novelle voor onder andere uitvoeringsorganisaties en de samenleving als geheel. Heeft de regering de risico's die met deze onzorgvuldigheid gepaard gaan afgewogen tegen de door de regering gestelde doelen van dit wetsvoorstel? Zo ja, wat is de uitkomst? Zo nee, waarom is deze afweging niet gemaakt?

Heeft de regering kennisgenomen van het artikel «Hulp aan ongedocumenteerden toch strafbaar, als witwassen» in NRC Handelsblad?²¹ Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest in het artikel dat na de invoering van de novelle «hulp aan ongedocumenteerden als witwassen kan worden gezien, en daarom is het toch strafbaar». Klopt het dat hulpverleners alsnog als strafbaar kunnen worden gezien als ze hulp bieden aan ongedocumenteerden na invoering van deze novelle? Graag ontvangt dit lid een reflectie van de regering.

Dokters leggen een artseneed af waarin ze beloven te zorgen voor zieken, gezondheid te bevorderen en lijden te verlichten. Kunnen dokters nu toch strafbaar worden gesteld als ze hulp bieden aan ongedocumenteerden? Erkent de regering dat dit in strijd is met de eed die ze hebben afgelegd?

Onder welke omstandigheden kan het verstrekken van voedselpakketten aan mensen zonder verblijfsrecht worden aangemerkt als «het faciliteren van illegaal verblijf»? Hoe beoordeelt de regering de kans op schending van artikel 3 EVRM wanneer strafbaarstelling leidt tot feitelijke zorgonthouding voor mensen met ernstige gezondheidsproblemen? Hoe wordt voorkomen dat medische professionals – die niet kunnen weten of iemand een licht inreisverbod heeft – toch strafrechtelijk risico lopen? Hoe wordt geborgd dat GGD's anoniem testbeleid (bijv. HIV, soa's) kunnen blijven aanbieden wanneer het contact met deze groep als gevolg van strafbaarstelling ingewikkelder zal worden? Hoe wordt geborgd dat zorginstellingen, die verplicht zijn tot identificatie, geen obstakel vormen voor publieke gezondheidsinterventies bij mensen zonder papieren?

Wat betekent de novelle concreet voor charitatieve organisaties, kerken en buurtinitiatieven? Hoe worden ngo's beschermd die opvang, eten of medische zorg bieden aan vreemdelingen met een licht inreisverbod?

Wat is het verschil tussen incidentele en structurele voedselhulp in strafrechtelijk opzicht? Valt een voedsel verstrekkende organisatie juridisch sneller onder strafbaarheid als deze geregistreerd voedsel verstrekt dan bij straatuitdeling? Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers

²⁰ Zie Position paper Inspectie JenV t.b.v. rondetafelgesprek Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf d.d. 11 december 2025 | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

²¹ Zie Hulp aan illegalen - NRC.

merkt op dat artsenorganisatie Dokters van de Wereld aangeeft dat zij nu al ziet dat patiënten angst hebben om medische hulp te vragen. Is de regering bereid om met organisaties zoals Dokters van de Wereld in gesprek te gaan om dat te proberen te voorkomen?

Hoe wordt voorkomen dat daklozenopvang de doelgroep niet meer weet te bereiken, waardoor basisgezondheidszorg wegvalt voor mensen zonder papieren? Kan een ggz-instelling die langdurige opname biedt worden aangemerkt als «plaats van verblijf» en daarmee bijdragen aan illegaal verblijf? Hoe voorkomt de regering dat strafbaarstelling leidt tot praktische weigering van zorg doordat instanties vreemdelingen als «risicogroep» gaan beschouwen?

Waarom is geen toets gedaan op de impact op vreemdelingen met psychische problematiek die medewerking mogelijk niet kunnen leveren? Is de regering bereid om met GGZ-instellingen in gesprek te gaan hoe geborgd kan worden dat vreemdelingen met psychische problemen niet onterecht worden vervolgd?

Hoe borgt de regering voortzetting van verslavingszorg, nachtopvang, soa/HIV-behandeling en geestelijke gezondheidszorg wanneer strafbaarstelling leidt tot zorgmijding? Welke concrete maatregelen kunnen de regering en uitvoeringsinstanties (zoals de IND) nemen om te voorkomen dat deze groep mensen door angst voor strafrechtelijke vervolging essentiële zorg of een verblijfsrechtelijke beoordeling misloopt?

De Raad van State stelt dat in het Wetboek van Strafrecht een uitsluitingsgrond zoals geformuleerd door de regering nog niet bestaat en adviseert «de regering om in de toelichting bij de novelle in te gaan op de verhouding tussen de nieuwe strafbaarstelling en de bestaande strafbaarstellingen en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen».²² Waarom heeft de regering het advies van de Raad van State in de wind geslagen?

Komt er een heldere publiekscampagne om te voorkomen dat mensen bang zijn om hulp te bieden? Is de regering bereid zwart op wit vast te leggen dat het geven van voedsel, drinken of zorg of beschutting, dan wel een slaapplek nooit strafbaar is?

Waarom hebben ongedocumenteerden geen toegang tot de daklozenopvang of vrouwenopvang? Is de regering bereid deze voorzieningen toegankelijk te maken voor ongedocumenteerden, om zo de meest schrijnende situaties te voorkomen? Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers ontvangt graag een nadere toelichting.

4. Handhaving strafbaarstelling illegaal verblijf

De regering stelt dat strafoplegging pas mogelijk is na afronding van de terugkeerprocedure, onder verwijzing naar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Tegelijkertijd geven uitvoeringsinstanties aan dat dit moment in de praktijk feitelijk niet eenduidig vast te stellen is en dat een terugkeerprocedure zelden als «afgerond» kan worden beschouwd. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen waarom dit beslissende moment niet expliciet en bindend wettelijk is vastgelegd in artikel 108a van de Vreemdelingenwet. Waarom zijn de beoogde beperkingen tot een specifieke doelgroep en tot een bepaald moment in de terugkeerprocedure niet opgenomen in de wettekst of de memorie van toelichting? Acht de regering het verenigbaar met het rechtszekerheids- en legaliteitsbeginsel dat de afbakening van een nieuw

²² Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4, p. 2 en 9.

strafbaar feit in belangrijke mate wordt overgelaten aan toekomstige jurisprudentie en aan het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie? Hoe verhoudt deze wetstechniek zich tot het uitgangspunt dat het strafrecht slechts als *ultimum remedium* mag worden ingezet?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat bij de totstandkoming van de strafbaarstelling onvoldoende rekening is gehouden met personen voor wie terugkeer feitelijk onmogelijk is, zoals staatlozen, personen met een onbekende nationaliteit of mensen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren. Deze leden vragen waarom voor deze groepen geen expliciete uitzondering is opgenomen. Hoe wordt voorkomen dat personen met medische beletselen of met een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM toch strafrechtelijk worden vervolgd? Waarom is in de uitvoeringstoets niet uitgewerkt hoe medische beletselen worden betrokken bij het vaststellen van «zicht op uitzetting»? Hoe garandeert de regering dat strafrechtelijke sancties nooit gelijktijdig met of voorafgaand aan het terugkeertraject worden ingezet, in strijd met de Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie (zoals in de zaak Achughbabian²³)? Wat is de toegevoegde waarde van strafbaarstelling, nu de DTenV stelt dat hij hierdoor juist minder toekomt aan het organiseren van vertrek?

In paragraaf 4.4 van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer²⁴ stelt de regering dat strafbaarheid pas aan de orde is na het doorlopen van de volledige terugkeerprocedure en dat een gevangenisstraf alleen mogelijk is indien sprake is van wel-kunnen-maar-niet-willen en van het effectief frustreren van vertrek. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoeveel personen in Nederland daadwerkelijk onder deze categorie vallen. Hoeveel mensen zonder geldige verblijfsdocumenten vallen niet onder uitgeprocedeerde asielzoekers die alle stappen van de terugkeerprocedure hebben doorlopen? Heeft de regering zicht op de herkomstlanden van deze groepen, waaronder landen als Brazilië, Mongolië en de Filipijnen, en kan zij een overzicht geven van aantallen en herkomst?

Deze leden verzoeken de regering om een feitelijke en juridische duiding van de voornaamste redenen voor verblijf zonder geldige verblijfsdocumenten. Kan de regering uiteenzetten wat, naar haar eigen inschatting en op basis van beschikbare gegevens, de belangrijkste oorzaken zijn van onrechtmatig verblijf, zoals het verlopen van visa (toeristisch, studie of arbeid), afgewezen of lopende asielprocedures, slachtofferschap van mensenhandel, arbeidsmigratie buiten reguliere kanalen of andere gronden? Kan de regering daarbij een volledig en gespecificeerd overzicht geven van de beschikbare informatie over aantallen, redenen voor verblijf en landen van herkomst?

Deze leden stellen deze vragen nadrukkelijk in het licht van de proportionaliteit van strafbaarstelling. Indien een aanzienlijk deel van het onrechtmatig verblijf niet bestaat uit uitgeprocedeerde asielzoekers, hoe rechtvaardigt de regering dan de keuze voor strafrechtelijke criminalisering?

Voorts verzoeken deze leden de regering te verduidelijken of zij inzicht heeft in de sectoren waarin personen zonder verblijfsrecht feitelijk werkzaam zijn, zoals de schoonmaaksector, horeca, textielproductie, land- en tuinbouw, huishoudelijke dienstverlening en informele zorg- en oppastaken. In hoeverre erkent de regering dat deze arbeid grotendeels

²³ Zaak C-329/11.

²⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 6.

plaatsvindt in kwetsbare en vaak slecht geregleerde segmenten van de arbeidsmarkt?

In dit verband vragen de aan het woord zijnde leden welke concrete rechtsgevolgen de voorgestelde strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf heeft voor particulieren, werkgevers en opdrachtgevers die gebruikmaken van arbeid verricht door ongedocumenteerde personen, terwijl zij geen hulpverleners of handhavinginstanties zijn.

Zo rijst de vraag hoe deze strafbaarstelling uitwerkt in een situatie waarin een ongedocumenteerde persoon huishoudelijk werk verricht bij een gezin. Moet een dergelijk gezin actief nagaan of deze persoon rechtmatig in Nederland verblijft? Zijn zij strafbaar omdat zij in dat geval als werkgever of opdrachtgever van een ongedocumenteerde persoon kunnen worden aangemerkt? Geldt daarbij een ander regime indien de betrokken persoon tevens een ongewenstverklaring of een inreisverbod heeft, en wordt van burgers verwacht dat zij dit controleren?

Op welke wettelijke grondslagen kunnen particulieren en werkgevers in dergelijke situaties worden aangesproken, bijvoorbeeld op basis van de Wet arbeid vreemdelingen, of via strafrechtelijke constructies zoals medeplegen, medeplichtigheid of feitelijk leidinggeven? Kan de regering verduidelijken waar voor burgers de grens ligt tussen het verrichten van alledaagse handelingen en het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid?

In de samenleving blijven volgens de leden van de fracties van **VVD** en **CDA** zorgen bestaan dat de groep die strafbaar zou kunnen worden op basis van de nieuwe strafbepaling illegaliteit te groot is en ook mensen strafbaar maakt die louter zonder de juiste papieren in Nederland verblijven. Dienaangaande schrijft de Minister: «De jurisprudentie van het HvJEU dwingt af dat het opleggen van een vrijheidsstraf op basis van een nationaalrechtelijke bepaling pas aan de orde is als het door toedoen van de vreemdeling niet mogelijk is gebleken hem uit te zetten».²⁵ Deze leden hebben daarom de volgende vraag. Kan de regering nogmaals helder toelichten hoe de jurisprudentie van het Hof ertoe leidt dat louter mensen die de gehele terugkeerprocedure hebben doorlopen mogelijk strafbaar zijn?

Zou een veroordeling wegens strafbaarheid illegaliteit de uitzetting kunnen bemoeilijken, gelet op het feit dat sommige landen nog meer weerstand hebben iemand terug te nemen die voor een strafbaar feit is veroordeeld?

Er kan spanning komen op het maken van de keuze voor een vervolging wegens strafbare illegaliteit en het ongewenst laten verklaren. Dan lijkt de vervolging voor strafbare illegaliteit mogelijk te prefereren, gelet op het feit dat dan geen overlastpleging behoeft te worden aangetoond. Klopt deze redenering en, zo ja, hoe kan worden voorkomen dat te gemakkelijk de weg van de vervolging wegens strafbare illegaliteit wordt gekozen? Het kan immers nog lastig worden iemand uit te zetten wanneer deze persoon veroordeeld is voor een strafbaar feit.

Hoe reageert de regering, zo vragen de leden van de **D66**-fractie, op de brief van Clingendael «De haken en ogen aan strafbaarstelling van illegaliteit» van augustus 2025?²⁶ Het instituut heeft onderzocht of er van strafbaarstelling een afschrikwekkende werking uitgaat. Volgens de onderzoekers, die gekeken hebben naar andere landen, zoals Duitsland en

²⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 6, p. 53.

²⁶ De haken en ogen aan strafbaarstelling van illegaliteit | Clingendael.

België, die wel een strafbaarstelling kennen, is er daar geen afschrikwekkende werking te bespeuren. Wel zagen de onderzoekers hoge uitvoeringskosten en handhavingsproblemen. Ook de politie en de Dienst Terugkeer en Vertrek hebben gesteld dat terugkeer door strafbaarstelling wordt bemoeilijkt. Ook zij waarschuwen voor hoge uitvoeringsrisico's en negatieve maatschappelijke gevolgen. Waarom zou de door de regering als argument gehanteerde afschrikwekkende werking in Nederland dan wel opgeld doen?

Op pagina 75 van het verslag van het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer beweert de Minister dat de strafbaarstelling van illegaliteit in snelheid een voorsprong heeft op ongewenstverklaring. Maar elders zegt de Minister dat eerst gecontroleerd moet worden of er een terugkeerbesluit tegen de vreemdeling is genomen en of iemand het hele terugkeerproces heeft doorlopen. Hoe lang duurt zo'n controle door de Dienst Terugkeer en Vertrek? Als het een op straat aangehouden vreemdeling betreft, waar blijft hij of zij dan tijdens het onderzoek door de dienst?

Kan de regering voor de leden van de **PVV**-fractie aangeven hoe de handhaving van strafbaarstelling van illegaliteit zich verhoudt tot door gemeenten gefaciliteerde opvang- en verblijfsvoorzieningen voor illegale en uitgeprocedeerde vreemdelingen? De regering geeft aan dat de politie niet zal overgaan tot het gericht opsporen van illegaal verblijvende vreemdelingen. Kan zij aangeven hoe dan wél effectief zal worden gehandhaafd? Dit in het bijzonder bij illegalen die niet meewerken bij vertrek.

De regering stelt op p. 7 van de memorie van toelichting bij de novelle dat van strafbaarstelling van illegaliteit op zichzelf een afschrikwekkende werking uitgaat. Kan de regering aangeven hoe dit geëffectueerd gaat worden, mede gelet op het niet gericht opsporen? Waar moet die afschrikwekkendheid dan praktisch uit blijken?

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** vragen de regering of zij erkent dat deze maatregel een verblijfsstatus strafbaar stelt, en niet een concreet schadelijke gedraging. Hoe verhoudt dit zich tot het beginsel dat strafrecht gericht is op gedragingen, niet op hoedanigheden of statussen? Acht de regering dit verenigbaar met het schuldbeginnsel in het Nederlandse strafrecht?

Hoe wordt het ultimum-remediumbeginnsel toegepast bij deze strafbaarstelling, zo vragen deze leden. Welke minder ingrijpende alternatieven zijn overwogen en waarom zijn deze onvoldoende geacht? Waarom is gekozen voor kwalificatie als misdrijf en niet als overtreding en hoe verhoudt deze keuze zich tot het advies van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak om lichtere modaliteiten te overwegen?

Hoe voorkomt de regering een opeenstapeling van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke vrijheidsontneming? Acht de regering een vicieuze cirkel van vreemdelingenbewaring en strafdetentie aanvaardbaar?

De gezamenlijke inspecties benadrukken (in de eerder genoemde brief van 16 juli) het belang van toetsing op verenigbaarheid met ander recht. Hoe beoordeelt de regering de samenhang van dit wetsvoorstel met andere bestaande instrumenten, zoals (het voorstel voor) de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, en met Europees recht, in het bijzonder waar het gaat om strafbaarheid van onrechtmatig verblijf en proportionaliteit?

5. Consultatie

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** vragen de regering of zij heeft kennisgenomen van de gezamenlijke inzending van het OnderzoeksCollectief Ongedocumenteerden Nederland (OCON) bij de internetconsultatie. Erkent de regering dat deze inzending afkomstig is van een brede groep academici uit de rechtswetenschap, criminologie en sociale wetenschappen?

Kan de regering aangeven welke onderdelen van de analyse van OCON zij onderschrijft en welke niet? Kan de regering per thema (doelmatigheid, uitvoerbaarheid, rechtsstatelijkheid) aangeven waarom zij afwijkt van de conclusies van OCON?

Erkent de regering dat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat strafrechtelijke maatregelen geen aantoonbaar positief effect hebben op terugkeerbereidheid?

Welke empirische onderbouwing heeft de regering voor de aanname dat strafbaarstelling illegaal verblijf «een stok achter de deur» vormt? Waarom acht de regering strafrecht noodzakelijk, terwijl OCON stelt dat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium reeds maximaal is ingezet? Hoe verhoudt het vasthouden aan strafbaarstelling zich tot het beginsel van *evidence-based policymaking*?

6. Uitvoeringsaspecten

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** maken zich, evenals de Kinderombudsman, ernstige zorgen over de gevolgen van de strafbaarstelling voor kinderen en gezinnen. Bij de totstandkoming van de strafbaarstelling is geen kinderrechtentoets uitgevoerd, terwijl uitvoeringsorganisaties expliciet wijzen op risico's voor kinderen. Kan de regering beargumenteerd ingaan op de zorgen en bezwaren van Kinderombudsman in dit verband?

Deze leden vragen waarom een kinderrechtentoets ontbreekt. Hoe borgt de regering de rechten van kinderen van ouders die mogelijk strafrechtelijk worden vervolgd en gedetineerd? Worden deze kinderen geplaatst in residentiële jeugdzorg of pleeggezinnen, en hoe wordt het contact met hun ouders gewaarborgd? Wat is het toekomstperspectief van deze kinderen, en welke jaarlijkse kosten zijn gemoeid met zorg, opvang en onderwijs? Om hoeveel kinderen per jaar gaat het naar verwachting?

Daarnaast vragen deze leden hoe de regering de impact beoordeelt van het feit dat kinderen zonder regulier verblijf op hun achttiende verjaardag ineens strafbaar worden, zonder dat zij een criminele handeling hebben verricht. Welke wetenschappelijke inzichten zijn betrokken bij de inschatting van de effecten van deze criminalisering op hun verdere ontwikkeling en integratie? Acht de regering deze ontwikkeling wenselijk, noodzakelijk en proportioneel? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een gedegen en dragende onderbouwing.

Politie en maatschappelijke organisaties waarschuwen dat slachtoffers zonder verblijfsdocumenten zich uit angst voor strafrechtelijke vervolging en detentie minder snel zullen melden bij de politie of aangifte zullen doen, met name in gevallen van mensenhandel en uitbuiting. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de regering erkent dat strafbaarstelling deze angst vergroot. Welke concrete beschermingskaders en afspraken waarborgen volgens de regering dat slachtoffers zich toch veilig kunnen melden, en waaruit blijkt dat deze in de praktijk effectief

zijn? Klopt het dat toegang tot de B8/3-verblijfsvergunning afhankelijk is van opsporing en dat deze bij sepot kan vervallen? Erkent de regering dat slachtoffers hierdoor alsnog strafbaar kunnen worden? Over welke empirische gegevens beschikt de regering met betrekking tot het aantal slachtoffers dat na een geseponeerde aangifte zonder geldige verblijfsdocumenten komt te staan? Deelt de regering de mening dat een lagere aangiftebereidheid de opsporing van daders belemmert en daarmee de aanpak van mensenhandel ondermijnt?

De regering stelt dat het verschaffen van nachtverblijf aan een vreemdeling die zonder geldige verblijfsdocumenten verblijft, zonder melding aan de korpschef, kan leiden tot een boete. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen wat dit concreet betekent voor kerken en opvangorganisaties die winteropvang bieden om onderkoeling en ernstig letsel te voorkomen. Zijn zij verplicht persoonsgegevens en verblijfsstatus van alle bezoekers te controleren en te melden? Riskeren vrijwilligers en medewerkers een boete of strafblad bij niet-melden? Hoe verhoudt dit zich tot situaties waarin een burgemeester via een noodverordening opvang verplicht stelt? Erkent de regering het risico dat mensen worden uitgesloten van winteropvang omdat hun verblijfsstatus niet is vast te stellen? Acht de regering deze situaties wenselijk, en welke doelen dienen zij?

Klopt het dat een uitgeprocedeerde vreemdeling die een terugkeerbesluit heeft ontvangen en niet binnen de gestelde termijn (veelal 28 dagen) vertrekt, een inreisverbod opgelegd kan krijgen? Klopt het voorts dat met deze novelle hulpverlening aan vreemdelingen met een licht inreisverbod strafbaar kan zijn indien sprake is van «nauwe en bewuste samenwerking met de betreffende vreemdeling», oftewel medeplegen? Hoe zorgt de regering ervoor dat het onderscheid tussen een licht en een zwaar inreisverbod begrijpelijk wordt voor niet-juridisch geschoolde hulpverleners?

Wat is de feitelijke betekenis van de passage dat hulp «alleen strafbaar kan zijn indien men wist of ernstige reden had om te vermoeden» dat een inreisverbod geldt, terwijl artsen en zorgverleners cliënten niet mogen screenen op verblijfsstatus? Worden (huis)artsen en andere hulpverleners geacht juridisch advies in te winnen om te bepalen of hulpverlening strafbaar is? Zo ja, bij wie, en wie draagt de kosten? Wat betekent dit in situaties van acute hulpverlening? Graag wordt dit voor de aan het woord zijnde leden aan de hand van concrete casussen en situatieschetsen toegelicht.

Is het bieden van kerkasiel strafbaar indien sprake is van een inreisverbod of ongewenstverklaring? Kunnen kloosters die tijdelijk onderdak bieden worden aangemerkt als medeplegers in de context van vreemdelingen met een licht inreisverbod? Hoe wordt voorkomen dat kerkasiel, historisch en maatschappelijk ingebed als laatste humanitaire noodoptie, in individuele gevallen door het Openbaar Ministerie wordt aangemerkt als het faciliteren of verlengen van verblijf? Kan de regering garanderen dat in gevallen van kerkasiel nimmer strafrechtelijk zal worden opgetreden?

Toen de Minister gevraagd werd naar de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaliteit, antwoordde hij op pagina 91 van het verslag van het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer dat het heel belangrijk wordt om samen te gaan zitten met de politie en de marechaussee, met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), met het Openbaar Ministerie en rechtspraak om na te gaan hoe ze de uitvoeringseffecten hiervan in kaart brengen. Had dit niet vóór het

opstellen van de novelle moeten gebeuren, zo vragen de leden van de **D66**-fractie.

Kan de regering een of meerdere organisaties of instanties noemen die kennis van zaken hebben op het gebied van ongedocumenteerden en die enthousiast zijn over de novelle en menen dat de novelle zoden aan de dijk zet? Hoe reageert de regering op de kritiek van de Inspectie Justitie en Veiligheid op de strafbaarstelling van illegaliteit? Dit geldt ook voor de kritiek van de politie, het Openbaar Ministerie, de IND, het COA en de Dienst Terugkeer en Vertrek die eigenlijk alle de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling in twijfel trekken. Past het wel in het kader van zorgvuldige wetgeving om de negatieve adviezen van de uitvoeringsorganisaties niet op te volgen?

In het kader van het vertrouwen in de rechtsstaat vragen de leden van de D66-fractie hoe de regering reageert op de mogelijkheid dat de rechter een gevangenisstraf oplegt voor het begaan van het misdrijf ex artikel 108a Vreemdelingenwet, maar dat er vanwege het cellentekort geen plek is om de gevangenisstraf van de veroordeelde ten uitvoer te leggen. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) becijferde dat tot 2030 geen cellencapaciteit voorhanden is. Wordt hierdoor niet het gezag van de onafhankelijke rechter ondermijnd?

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** vragen de regering of zij heeft kennisgenomen van de zorgen van de politie over uitvoerbaarheid en legitimiteit. Waarom hebben deze zorgen niet geleid tot heroverweging? Hoe wordt voorkomen dat handhaving leidt tot selectiviteit en etnisch profileren?

Welke instructies krijgen politie en Openbaar Ministerie bij de toepassing van deze strafbaarstelling? Hoeveel extra zaken verwacht de regering voor het Openbaar Ministerie en de rechtspraak? Welke capaciteitsuitbreiding is daarvoor voorzien? Hoe verhoudt deze maatregel zich tot de bestaande capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen? Acht de regering het verantwoord om schaarse celcapaciteit hiervoor in te zetten? Waarom is de uitvoerbaarheidstoets niet doorslaggevend geweest?

Hoe gaat de regering om met slachtoffers van mensenhandel zonder papieren, die zich mogelijk niet durven te melden uit angst voor strafrechtelijke gevolgen? Is de regering bereid om in overleg te gaan met het centrum ter voorkoming van mensenhandel om hier afspraken over te maken?

Hoe wordt voorkomen dat vreemdelingen minder bereid worden om samen te werken met DTenV, iets waarvoor het COA en DTenV zelf waarschuwen? Is de regering bereid hier nader onderzoek naar te doen?

7. Overig

De Asielnoodmaatregelenwet, inclusief de novelle, en de Wet invoering tweestatusstelsel vormen samen de grootste stelselwijziging in het vreemdelingenrecht van de afgelopen decennia, zo stellen de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vast. Deze ingrijpende hervorming heeft niet alleen verstreckende gevolgen voor vreemdelingen en de uitvoeringspraktijk, maar raakt ook rechtstreeks de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de politie. Juist in samenhang met de lopende herziening van het Wetboek van Strafvordering hebben de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de politie uitdrukkelijk verzocht om geen ingrijpende stelselwijzigingen door te voeren. Waarom worden dit advies en dit

verzoek niet gevolgd? Hoe weegt de regering dit signaal van de uitvoerende en rechtsprekende instanties?

Voorts verzoeken deze leden de regering uiteen te zetten hoe zij deze omvangrijke stelselwijziging in het vreemdelingenrecht ziet in relatie tot de herziening van het Wetboek van Strafvordering, mede gelet op de cumulatieve gevolgen voor capaciteit, rechtsbescherming en de uitvoerbaarheid binnen de strafrechtketen.

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet de nota naar aanleiding van het verslag met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag **zo spoedig mogelijk**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Van Hattem

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Dragstra