

Vergaderjaar 2025–2026

36 855

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

B

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 februari 2026

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

1. Inleiding

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben 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 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.¹ In het kader van de internetconsultatie hebben meerdere onafhankelijke en gezaghebbende instanties, waaronder wetenschappers (OCON²), 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,*

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44.

² OnderzoeksCollectief Ongedocumenteerden Nederland.

inclusief de novelle, tot het Asiel- en migratiepact en de inwerkingtreding daarvan.

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.

Vraag 1

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.

De strafbaarstelling van illegaal verblijf is bij amendement van het lid Vondeling in de Asielnoodmaatregelenwet opgenomen.³ Daartoe heeft de Tweede Kamer in meerderheid besloten. De regering ziet, nu deze maatregel onderdeel is van de Asielnoodmaatregelenwet, geen aanleiding de strafbaarstelling van illegaal verblijf weer uit het wetsvoorstel te halen. Strafbaarstelling kan immers resulteren in een betere grip op migratie doordat het bijdraagt aan een klimaat waarin duidelijk is dat langdurig illegaal verblijf geen toekomstperspectief biedt. De regering acht het van belang zo snel mogelijk alle maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten. Met het uitsluiten van strafbaarstelling van het bieden van hulp bij illegaliteit, is daarnaast zeker gesteld dat hulpverleners niet door deze maatregel getroffen worden. Bovendien vloeit uit het Unierecht voort dat de inspanningen van de overheid primair gericht dienen te zijn op het bewerkstelligen van terugkeer, waardoor deze maatregel enkel van toepassing is op de groep die doelbewust terugkeer frustreert.

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

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44.

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

(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.

Vraag 2

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.

Zie de beantwoording bij vraag 1.

Vraag 3

(GL-PvdA) 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?

Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, onderschrijft de regering het belang van een zorgvuldige wetgevingsprocedure. Dit belang moest in dit geval echter worden afgewogen tegen het grote belang om nu met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Daarom heeft de regering aangekoerst op het zo snel mogelijk indienen van dit wetsvoorstel bij uw Kamer, zodat de behandeling van het voorstel Asielnoodmaatregelenwet weer hervat kon worden. Daar komt bij dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf in de optiek van de regering kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. De regering meent niettemin dat het onderhavige voorstel zorgvuldig is voorbereid. Zo is bewust niet afgezien van het houden van een (korte) openbare (internet)consultatie over de novelle.

Vraag 4

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?

De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. Naast nationale maatregelen en EU-maatregelen is de instroom in belangrijke mate afhankelijk van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. In het bijzonder is dat het geval als wordt gekeken naar de redenen van asielmigranten om te vertrekken. Deze complexiteit betekent niet dat sturen op asielmigratie onmogelijk is, maar wel dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen maar met een samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, zowel nationaal als in EU-verband. De voorgestelde strafbaarstelling van illegaliteit kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid en vormt als zodanig onderdeel van een breder pakket, dat onder andere ook het gewijzigde beoordelingskader van de asielaanvraag en het te voeren asiellandenbeleid omvat. In het nader rapport is voorts het volgende opgenomen:

«Eerder hebben andere lidstaten laten zien dat van nationale maatregelen een sterk effect uit kan gaan. Denemarken vormt een vaak genoemd voorbeeld, maar kan vanwege de Deense *opt-out* op het terrein van asiel atypisch worden genoemd. Een ander voorbeeld is Zweden. In de periode 2010–2015 nam Zweden jaarlijks 14% op van het totale aantal asielzoekers in de EU. In 2015 kwamen zelfs rond de 160 duizend asielzoekers naar Zweden. Na 2015 greep de Zweedse regering fors in met een serie samenhangende maatregelen. In 2016 kwam nog maar 2% van het totale aantal asielzoekers in de EU naar Zweden en in 2023 ging het om minder dan 9 duizend eerste asielaanvragen (1%). De Zweedse regering benut binnen de internationale verdragen alle juridische ruimte om de nationale regelgeving zo streng mogelijk te maken.

Zonder de cijfers van dit Zweedse voorbeeld al te eenvoudig naar de Nederlandse situatie te willen extrapoleren, maakt het voorbeeld wel duidelijk dat het met een krachtige inzet mogelijk is om een groot verschil te maken als het gaat om de asielinstroom. Ook laat het voorbeeld zien dat het mogelijk is die kanteling in relatief korte tijd te maken. De uiteindelijke effecten zijn echter niet met wetenschappelijke zekerheid te voorspellen. Ook met meer tijd en aanvullend onderzoek zou dat niet het geval zijn. Het aantal op elkaar inwerkende en elkaar soms versterkende factoren is daarvoor te groot en deels te onvoorspelbaar.»

Vraag 5

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.

De regering heeft de verschillende door de Afdeling advisering geschetste opties om hulpverlening van strafbaarheid uit te zonderen zorgvuldig bestudeerd, maar uiteindelijk voor een andere oplossing gekozen. Zoals te doen gebruikelijk, heeft de regering deze oplossing niet eerst aan de Afdeling advisering voorgelegd, alvorens haar nader rapport uit te brengen.

Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, acht de regering het van het grootste belang dat de wet een ondubbelzinnig antwoord geeft op de vraag of hulpverlening door derden aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen strafbaar is. Daarbij wil de regering een duidelijke grens trekken, zodat procedures over grensgevallen worden voorkomen. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Dit is in lijn met de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin erop wordt gewezen dat het zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving zeer verschillend wordt gedacht, van belang is dat de wetgever voor een precieze en duidelijke afbakening kiest.⁶

Vraag 6

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

⁶ Voorlichting over amendement bij Asielnoodmaatregelenwet over reikwijdte van strafbaarstelling illegaliteit, W03.25.00207/II, 28 augustus 2025, p. 5.

(GL-PvdA) 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.

De keuze om bij het misdrijf van illegaal verblijf de overige deelnemingsvormen uit te sluiten – waarmee die strafbepaling zich alleen uitstrekt tot de pleger: personen die volledig voldoen aan de wettelijke delictomschrijving – wijkt inderdaad af van het in de algemene regeling van deelneming aan strafbare feiten (Titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht) neergelegde uitgangspunt dat ook bijdragen aan een delict onder voorwaarden een vorm van strafbare betrokkenheid kunnen opleveren. De wettelijke systematiek laat evenwel ruimte om, als daarvoor een dringende reden bestaat, bij specifieke strafbepalingen af te wijken van algemene uitgangspunten. In het verleden heeft de wetgever die mogelijkheid al vaker benut.⁷ In die lijn voorziet artikel 108a, derde lid, Vw 2000, vanwege de in de memorie van toelichting genoemde dringende redenen, in een uitzondering, doordat bij deze specifieke strafbepaling de toepasselijkheid van de overige deelnemingsvormen geheel wordt uitgesloten. Als deze bijzondere exceptie van toepassing is, zal het OM geen strafvervolgning instellen of – als de relevante omstandigheden later aan het licht komen – zal de rechter een ontslag van alle rechtsvervolgning uitspreken wegens niet kwalificeerbaarheid van het feit. In alle gevallen gaat de desbetreffende persoon vrijuit.

Vraag 7

(GL-PvdA) Welke risico's voor de uitvoerbaarheid en rechtszekerheid voorziet de regering hiervan voor politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak?

Het is aan het OM om het vervolgingsbeleid vast te stellen en zodra dit beleid is vastgesteld en openbaar is, zal de regering dit met uw Kamer delen. De keuzes voor de uitvoering moeten nog worden gemaakt, waarbij de regering de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit zeer serieus neemt.

Vraag 8

(GL-PvdA) 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?

Het klopt dat het onderhavige wetsvoorstel alleen bij het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 alle overige deelnemingsvormen uitsluit, waarmee die strafbepaling zich alleen uitstrekt tot de pleger: personen die volledig voldoen aan de wettelijke delictomschrijving. Het medeplegen van en medeplichtigheid aan het misdrijf omschreven in artikel 197 Sr (illegaal verblijf in weerwil van een «zwaar» inreisverbod of ongewenstverklaring) en het medeplegen van de overtreding, omschreven in artikel 108, zesde lid, Vw 2000 (illegaal verblijf in weerwil van een «licht» inreisverbod) blijft strafbaar. Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, bestaat er in de optiek van de regering een relevant verschil tussen de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf in artikel 108a Vw 2000 en de twee bestaande strafbaarstellingen in artikel 197 Sr en 108, zesde lid, Vw 2000. De bestaande strafbaarstellingen zien namelijk primair op de specifieke omstandigheid dat jegens de desbetreffende vreemdeling een

⁷ Zie voor enkele voorbeelden: *Kamerstukken II 2025/26*, 36 855, nr. 4, p. 8–9.

inreisverbod of ongewenstverklaring geldt. Een ongewenstverklaring of het uitvaardigen van een inreisverbod is alleen mogelijk wanneer specifieke bezwaren bestaan tegen de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland, hetgeen de vreemdeling bekend is omdat dit blijkt uit een ten aanzien van hem genomen besluit.

De regering benadrukt allereerst dat het door een medisch professional verlenen van noodzakelijke medische zorg aan een vreemdeling niet strafbaar is. Het verlenen van dergelijke zorg is in strafrechtelijke zin namelijk niet wederrechtelijk. Er is dan dus geen aanleiding voor het instellen van strafrechtelijke vervolging. Daar komt bij dat van strafbare deelneming aan de bestaande strafbare feiten van illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring alleen sprake is als de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de vreemdeling aan wie hij hulp verleent een inreisverbod heeft opgelegd gekregen, of ongewenst is verklaard. Voor strafbaarheid wegens het medeplegen van de genoemde feiten is daarnaast vereist dat er sprake is van een nauwe en bewuste samenwerking tussen de hulpverlener en de vreemdeling. Het uitdelen van voedsel aan bijvoorbeeld dakloze vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zal dan ook niet snel tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden. Een hulpverlener heeft in de regel immers geen weet van het feit dat voor een vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt, en hoeft daar beroepshalve ook niet naar te vragen. De regering kent ook geen voorbeelden van hulpverleners die zijn vervolgd wegens deelneming aan de in artikel 197 Sr en 108, zesde lid, Vw 2000 strafbaar gestelde feiten.

In het uitzonderlijke geval dat iemand opzettelijk het illegaal verblijf van een vreemdeling faciliteert, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat voor deze vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt, is er in de optiek van de regering, althans op het eerste gezicht, sprake van een andere situatie, waarin de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging in ieder geval niet op voorhand zou moeten zijn uitgesloten. In het bijzonder valt te denken aan de situatie dat de betrokken vreemdeling ongewenst is verklaard, omdat die vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.⁸

Vraag 9

(GL-PvdA) Erkent de regering het risico dat hulpverleners uit vrees voor strafrechtelijke aansprakelijkheid zorg of ondersteuning zullen mijden, ook ten aanzien van personen zonder inreisverbod?

De beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, geldt inderdaad niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring. De huidige toepassing hiervan in de praktijk is dat hulpverlening uit medemenselijkheid aan vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland zijn, niet wordt vervolgd. Er zijn de regering ook geen zaken bekend waarin personen zijn vervolgd wegens medeplegen van of medeplichtigheid aan artikel 197 Sr (ongewenstverklaring en zwaar inreisverbod), of artikel 108, zesde lid, Vw 2000 (licht inreisverbod) terwijl deze artikelen in hun huidige vorm sinds 2012 van kracht zijn en ook daarvoor al in vergelijkbare vorm sinds 1965 in de strafwet zijn opgenomen.

Vraag 10

(GL-PvdA) Hoe verhoudt dit zich tot de stelling van de regering dat geen sprake is van strijd met fundamentele rechten, waaronder het recht op

⁸ Artikel 67, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000.

gezondheid, lichamelijke en geestelijke integriteit, opvang, toegang tot basale voorzieningen en bescherming van de menselijke waardigheid?

Zoals bij de beantwoording van de vorige vraag al naar voren is gebracht, wordt hulpverlening uit medemenselijkheid aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in de praktijk niet vervolgd. De uitsluiting van strafbaarheid van hulpverlening aan illegale vreemdelingen op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 is in het onderhavige voorstel bovendien zo vorm gegeven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. Daarom wordt ervoor gekozen alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten. Het wetsvoorstel beoogt daarmee te vermijden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Verder is van belang dat, zoals de memorie van toelichting benadrukt, het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 geen afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Mede gelet hierop, is er in de optiek van de regering geen sprake van strijdigheid van de strafbaarstelling 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.

Vraag 11

(GL-PvdA) 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.

De regering herhaalt dat de bevoegdheden door de thans voorgestelde wettekst niet wezenlijk zullen veranderen. Daarbij is van belang dat ook nu al in het bestuursrecht bevoegdheden bestaan: de vreemdelingenpolitie kan vreemdelingen staande houden als er, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan binnen door de wet gestelde waarborgen en vereisten, ook worden binnengetreden in woonhuizen. Dit is in 2001 vastgelegd in artikel 53 van de Vreemdelingenwet. De voorgestelde tekst in de Terugkeerverordening sluit aan op de bestaande wettelijke mogelijkheden in de wet. De regering is er dan ook van overtuigd, op basis van praktijk en rechterlijke uitspraken, dat het mogelijk is om dergelijke bevoegdheden proportioneel toe te passen op een wijze die passend is in een democratische samenleving. Het voorgestelde artikel 108a Vw2000 maakt niet dat er een aanmerkelijke verschuiving is in de bevoegdheden die door de politie kunnen worden toegepast bij het aantreffen van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Vraag 12

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 handhavings-, 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.

Een rechtsvergelijking met de bevoegdheden binnen de wetgeving van de Verenigde Staten is complex en gaat voorbij aan wat naar het oordeel van de regering de kern van de zaak is. In deze is niet de vraag welke bevoegdheden de staat heeft, maar op welke wijze deze worden toegepast, en welke waarborgen er zijn om te verzekeren dat die toepassing de grenzen van redelijkheid en proportionaliteit niet overschrijdt. Het is relevant om te benadrukken dat in het kader van het vreemdelingentoezicht de bevoegdheid om een persoon staande te houden en om plaatsen te betreden – waaronder, indien nodig, een woning zonder toestemming van de bewoner – reeds geruime tijd in de Nederlandse wet- en regelgeving is verankerd.

Tegelijkertijd zijn in onder meer de Algemene wet op het binnentreden, de Algemene wet bestuursrecht, en uiteindelijk ook in de Grondwet en toepasselijke internationale (mensenrechten)verdragen, waarborgen neergelegd die verzekeren dat binnen het Nederlandse rechtsbestel steeds proportioneel wordt gehandeld. De rechterlijke toetsing maakt hiervan deel uit, evenals de maatschappelijke dialoog. Op lokaal niveau wordt de inzet van de politie besproken in de lokale driehoek. Grootschaliger acties, bijvoorbeeld gericht op locaties waar mogelijk personen zonder rechtmatig verblijf werkzaam zijn, worden eveneens binnen de lokale driehoek afgestemd en gecoördineerd. Wanneer een vreemdeling is staande gehouden, geldt in Nederland – op grond van Europese regelgeving – een asielstelsel dat waarborgt dat personen die bij terugkeer vrezen voor gevolgen, niet worden uitgezet voordat een rechter hun zaak heeft beoordeeld. De rechter kan daarbij bevelen dat de voorgenomen verwijdering wordt opgeschort.

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

Vraag 13

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 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?

Verwezen zij naar het antwoord op vraag 11 en 12.

Vraag 14

(GL-PvdA) 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?

Verwezen zijn naar het antwoord op vraag 11 en 12.

Vraag 15

(GL-PvdA) 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?

Verwezen zij naar de beantwoording van vraag 11 en 12.

Vraag 16

(GL-PvdA) 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.

De Europese ontwikkelingen waarnaar deze leden verwijzen, weerspiegelen reeds decennia van kracht zijnde bevoegdheden in het Nederlandse bestuursrecht, nu opgenomen in (hier meest relevant) artikel 50 en 53 Vw 2000. De ontwikkelingen op het terrein van de Europese regelgeving zijn tegen de achtergrond van de reeds bestaande waarborgen geen reden om aanvullende waarborgen op te nemen.

Vraag 17

(GL-PvdA) 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 onvolgende 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 sluproutes 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 huiszoeken?

Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is te verzekeren dat het niet strafbaar wordt om hulp te verlenen aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Daarbij wil de regering een duidelijke grens trekken, zodat procedures over grensgevallen worden voorkomen. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. In reactie op een eerdere vraag van de aan het woord zijnde leden is toegelicht dat de gekozen oplossing inpasbaar is in de wettelijke systematiek. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. In aanvulling daarop wordt erop gewezen dat het advies van de Afdeling niet inhoudt dat de

gemaakte keuze om bij een specifieke strafbepaling de overige deelnemingsvormen uit te sluiten «onvoldoende doelmatig» zou zijn. De Afdeling constateert juist dat de formulering van het voorgestelde derde lid goed aansluit bij hetgeen de regering wil waarborgen: in de wet zoveel mogelijk duidelijkheid bieden dat de strafbaarheid van hulpverleners is uitgesloten. In reactie op de vraag naar de verhouding van de novelle tot bestaande strafbepalingen wordt opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel geen verandering brengt in de reikwijdte van bestaande strafbepalingen, waaronder de door deze leden gememoreerde zwaardere misdrijven van opruiing, deelneming aan een criminele organisatie, mensensmokkel en witwassen. De enkele hulpverlening – alleen of samen met anderen – aan het voortduren van illegaal verblijf kan evenwel niet als een van die misdrijven worden gekwalificeerd. Voor de nadere toelichting op dit punt verwijs ik deze leden graag naar mijn beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie. Tot slot wordt nog opgemerkt dat het feit dat de enkele hulpverlening aan het voortduren van illegaal verblijf niet als een van de genoemde misdrijven kan worden gekwalificeerd, meebrengt dat – als eenmaal blijkt dat alleen van dergelijke hulpverlening sprake is – het (verdere) opsporingsonderzoek zich niet (langer) op die hulpverleners kan richten en bevoegdheden die tegen een verdachte kunnen worden toegepast niet jegens die hulpverleners kunnen worden aangewend.

Vraag 18

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?

De regering is van mening dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 een duidelijke en beperkte strafbaarstelling inhoudt van illegaal verblijf. De delictomschrijving in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 spreekt weliswaar in algemene zin van «de vreemdeling» die illegaal in Nederland verblijft. Uit het tweede lid, gelezen in samenhang met vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en de Hoge Raad (HR) over de verhouding tussen het (nationale) strafrecht en de door de Terugkeerrichtlijn voorgeschreven terugkeerprocedure vloeien echter bijkomende voorwaarden voor strafbaarheid voort, die de reikwijdte van de strafbepaling begrenzen.

Op grond van het tweede lid is de vreemdeling niet strafbaar, zolang de voor hem geldende vertrektermijn nog niet is verstreken. Een vertrektermijn wordt opgenomen in een jegens de vreemdeling genomen terugkeerbesluit op grond van artikel 62 Vw 2000. Een terugkeerbesluit wordt onder meer opgelegd wanneer een aanvraag voor een verblijfsvergunning wordt afgewezen, wanneer een reeds verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet verlengd, of wanneer een vreemdeling een inreisverbod van langer dan twee jaar krijgt opgelegd. Van belang is dat vanaf het moment dat een terugkeerbesluit is opgelegd, de inspanningen van de overheid op grond van het Unierecht gericht dienen te zijn op het vertrek van de vreemdeling. Daartoe dienen de stappen van de in de Terugkeerrichtlijn voorgeschreven terugkeerprocedure te worden doorlopen. Het uitvaardigen van een terugkeerbesluit is hierbij altijd de

eerste stap. Van belang is dat volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie de Terugkeerrichtlijn zich als zodanig niet verzet tegen het op nationaal niveau strafbaar stellen van illegaal verblijf, maar dat die strafbaarstelling de verwezenlijking van de doelstellingen van die richtlijn (terugkeer) niet in gevaar mag brengen en haar nuttig effect niet mag ontnemen (HvJ EU 28 april 2011, zaak C- 61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:268 (El Dridi)). Mede op grond van deze jurisprudentie neemt de Hoge Raad (HR) aan dat het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf aan een derdelander strijdig is met de Terugkeerrichtlijn, indien de stappen van de in de richtlijn vastgelegde terugkeerprocedure nog niet zijn doorlopen, nu die strafoplegging de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling, te weten terugkeer, in gevaar kan brengen (HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2012:BY3151). Zoals in de memorie van toelichting is uitgelegd, gaat de regering er vanuit dat deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing is op het voorgestelde artikel 108a Vw 2000. Tegen die achtergrond moet dan ook worden aangenomen dat de reikwijdte van de strafbaarstelling rehtens beperkt is tot vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat vertrek actief en effectief frustreren.

Vraag 19

(GL-PvdA) 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 regering twijfelt niet aan de verenigbaarheid van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 met het Unierecht, waaronder het vrije verkeer van personen. Zo heeft het Hof van Justitie van de EU in o.a. het *Achughbabian*-arrest bevestigd dat de Terugkeerrichtlijn zich er niet tegen verzet dat illegaal verblijf in het recht van een lidstaat wordt aangemerkt als een strafbaar feit en dat daarop strafrechtelijke sancties, daaronder begrepen gevangenisstraf, kunnen worden gesteld teneinde illegaal verblijf tegen te gaan.⁹ Voor Unieburgers geldt daarbij wel de beperking dat de aan hen opgelegde sancties hun recht van vrij personenverkeer niet onevenredig mogen beperken, iets waar bij de oplegging van een gevangenisstraf al snel sprake is.¹⁰ Om die reden bepaalt het huidige artikel 108, vijfde lid, Vw 2000 dat wegens de in het eerste lid strafbaar gestelde gedragingen, waarvoor op zichzelf hechtenis kan worden opgelegd, Unieburgers enkel een geldboete opgelegd kunnen krijgen. De regering gaat ervan uit dat deze beperking ook moet worden «ingelezen» in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000.

Vraag 20

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 regering is hier niet toe bereid. De invoering van het geheel aan maatregelen in zowel de Asielnoodmaatregelenwet, de Wet invoering tweestatusstelsel als de invoering van het Europese Asiel- en Migratiepact, betekent een grote veranderopgave voor de uitvoeringsorganisaties in de asielketen. Zoals ook de IND in uitvoeringstoetsen aangeeft, is

⁹ HvJ EU 6 december 2011, ECLI:EU:C:2011:807, zaak C-392/11 (*Achughbabian*).

¹⁰ HvJ EU 3 juli 1980, C- 157/79, ECLI:EU:C:1980:179 (Pieck), par. 19.

er na vaststelling van deze wetten nog enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het van belang dat er duidelijkheid komt omtrent deze wetten, zodat de uitvoeringsorganisaties daarna ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kunnen beginnen.

Daarnaast zitten in de Asielnoodmaatregelenwet maatregelen die geen verandercapaciteit vragen en direct de keten ontlasten. Deze onderdelen kunnen eerder geïmplementeerd worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ongegrond verklaren bij het niet komen opdagen bij gehoor of het afschaffen van de rechterlijke dwangsom. Ook hierbij geldt dat duidelijkheid over de aanvaarding van de voorliggende wetsvoorstellen bijdraagt aan een zo snel mogelijke implementatie.

Vraag 21

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».¹¹ 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.

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

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

¹¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4, p. 2 en p. 6.

De regering is er dan ook geen voorstander van om, indien uw Kamer het onderhavige voorstel en het voorstel Asielnoodmaatregelenwet aanneemt, een hernieuwde belangenafweging te maken omtrent de wenselijkheid van het strafbaar stellen van illegaal verblijf, alvorens te besluiten over de inwerkingtreding (al dan niet) van dit onderdeel. In tegendeel, wanneer beide wetsvoorstellen door uw Kamer worden aangenomen, zal de inzet zijn dat deze onverkort worden uitgevoerd.¹²

Vraag 22

*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 regering benadrukt dat de strafbepaling in artikel 108a Vw 2000 zich uitsluitend richt op personen die niet-rechtmatig in Nederland zijn, en die na een vertrektermijn Nederland niet hebben verlaten en hun vertrek actief frustreren.

Vraag 23

(D66) 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?

De regering heeft in eerdere beantwoording al bevestigd dat de strafbaarstelling van illegaliteit als ultimum remedium moet worden ingezet. De inzet op terugkeer, vrijwillig en indien dat niet slaagt gedwongen, blijft onverminderd bestaan. Met de invoering van deze bepaling, ontstaat een handelingsperspectief om ook indien de vreemdeling er in slaagt gedwongen verwijdering te frustreren, niet louter in zijn aanwezigheid te moeten berusten, maar als ultimum remedium het strafrecht te kunnen inzetten.

Een gevangenisstraf voor illegaal verblijf is pas aan de orde nadat aan alle vereisten uit de Terugkeerrichtlijn is voldaan. Dit is het geval wanneer: 1. de volledige terugkeerprocedure is doorlopen; 2. terugkeer feitelijk mogelijk is; en 3. het uitblijven van vertrek door frustratie van de inspanningen van de DTenV door de vreemdeling. De impliciete suggestie dat langdurig verblijf in strijd met de Vreemdelingenwet 2000 reeds daarom een rechtvaardiging oplevert voor het verblijf, verwerpt de regering met klem. De rechtsplicht Nederland te verlaten blijft bestaan.

Vraag 24

¹² Zie het coalitieakkoord tussen D66, VVD en CDA, «Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland», p. 36.

(D66) 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?

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

De uitvoeringstoets Strafbbaarstelling Illegaliteit en de praktijk laten zien dat de bestaande instrumenten vaak wel effectief zijn, maar in sommige situaties onvoldoende blijken, vooral wanneer vreemdelingen bewust hun vertrek belemmeren. Wat betreft het licht inreisverbod, erkent de regering dat dit instrument een maatregel is die veelvuldig wordt toegepast bij vreemdelingen die niet binnen de gestelde termijn vertrekken. Het lichte inreisverbod is echter soms niet voldoende om vreemdelingen daadwerkelijk te motiveren om het land te verlaten. Weliswaar volgt uit de wettekst dat ook verblijf in weerwil daarvan met hechtenis kan worden bestraft. De praktijk is echter dat bij overtredingen geen vrijheidsstraf wordt opgelegd. De sanctie van een geldboete werkt daarbij maar zeer beperkt afschrikwekkend, ook omdat de doelgroep vaak geen vast adres of middelen heeft, en een boete niet te verhalen blijkt.

Vraag 25

Nu stelde de Minister een en andermaal in het wetgevingsoverleg, gehouden op 15 december 2025 in de Tweede Kamer¹³, dat de reikwijdte van de strafbaarstelling van illegaliteit beperkt is. De Minister zei dat de 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

¹³ Zie Eerste Kamer der Staten-Generaal.

het wetgevingsoverleg stelde, onvoldoende is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Hoe reageert de regering op deze kritiek, die ook door VluchtelingenWerk Nederland wordt gedeeld?

De regering is van mening dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 een duidelijke en beperkte wettelijke grondslag biedt voor het strafbaar stellen van illegaal verblijf. Verdere precisering van de reikwijdte van de strafbepaling, op de wijze zoals door de leden van de D66-fractie genoemd, acht de regering niet nodig.

De beperking waaraan deze leden refereren volgt rechtstreeks uit het Unierecht. Meer in het bijzonder vloeit zij voort uit de verplichting voor de lidstaten om zich te onthouden van maatregelen die het secundaire Unierecht, waaronder de Terugkeerrichtlijn, van zijn nuttig effect zouden ontdoen. De bedoelde beperking geldt ook voor het bestaande artikel 197 Sr, waarin illegaal verblijf in weerwil van een «zwaar» inreisverbod of ongewenstverklaring strafbaar is gesteld als misdrijf. In deze strafbepaling is de onderhavige beperking evenmin opgenomen. Op grond van vaste jurisprudentie van de Hoge Raad moet zij daarin echter worden «ingelezen». De rechter die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf oplegt aan een derdelander wegens handelen in strijd met artikel 197 Sr, dient zich ervan te vergewissen dat de stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen en dient daarvan in de motivering van zijn beslissing blijk te geven.¹⁴ Zoals de memorie van toelichting nadrukkelijk vermeldt, gaat de regering ervan uit deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing is op het voorgestelde artikel 108a Vw 2000.

Vraag 26

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?

Zoals gezegd, meent de regering dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. Voor het overige zij verwezen naar het antwoord op de hierboven gestelde vraag.

Vraag 27

(D66) 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 regering bevestigt dat een gevangenisstraf voor illegaal verblijf pas aan de orde kan zijn nadat de volledige terugkeerprocedure is doorlopen, conform de Terugkeerrichtlijn. Dit is het geval wanneer: 1. De volledige terugkeerprocedure is doorlopen; 2. Terugkeer feitelijk mogelijk is; en 3. Het uitblijven van vertrek aantoonbaar aan de vreemdeling te wijten is. Pas in die fase kan het Openbaar Ministerie (OM) beoordelen of strafver-

¹⁴ HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2012:BY3151.

volging passend is. Voor de goede orde herhaalt de regering andermaal, dat het vereiste dat de terugkeerprocedure is doorlopen, niet nieuw is. Aangesloten kan worden bij de in de jurisprudentie reeds beoordeelde werkwijze bij de vervolging van het zware inreisverbod op basis van artikel 197 Sr, waarvoor eenzelfde criterium geldt.

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

Daarnaast blijft de regering onverminderd inzetten op afspraken met de landen van herkomst en op verdere vereenvoudiging van (Europese) terugkeerprocedures. Uiteindelijk zal het antwoord op de problematiek van terugkeer en vertrek moeten komen van het samenhangende gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen gericht op terugkeerondersteuning, informatievoorziening, bestuurlijke dwang en – uiteindelijk – de toepassing van strafrechtelijke sancties zoals opgenomen in het amendement.

Vraag 28

(D66) 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?

De Europese regelgeving laat lidstaten ruimte om vergunningen te verlenen op basis van nationaal recht. Is een vreemdeling echter niet-rechtmatig in de lidstaat, dan volgt uit de Terugkeerrichtlijn de plicht een terugkeerbesluit op te leggen en dit uit te voeren bij uitblijven van vrijwillig vertrek.

Vraag 29

(D66) 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?

Het uitgangspunt blijft dat strafrechtelijke detentie niet mag en niet zal worden toegepast in situaties waarin een directe verwijderingsmogelijkheid voorhanden is.

Voorop staat dat het Openbaar Ministerie (OM) bij een beslissing tot vervolging moet kunnen onderbouwen dat de terugkeerprocedure is doorlopen. Indien blijkt dat de vreemdeling kan worden uitgezet, zal de strafrechter moeten oordelen dat vervolging zich niet verhoudt tot de Terugkeerrichtlijn. In een dergelijke situatie kan de vervolging geen

doorgang vinden. Strafvervolgning is dus niet aan de orde in gevallen waarin verwijdering te realiseren is.

Indien na oplegging van een straf omdat in rechte vaststaat dat de vreemdeling zijn vertrek heeft gefrustreerd, tijdens de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf alsnog een reële mogelijkheid tot vertrek ontstaat, bestaat de mogelijkheid om de detentie te onderbreken, bijvoorbeeld via de regeling tijdelijk verlaten van de inrichting. Daarmee wordt geborgd dat detentie de feitelijke terugkeer niet blokkeert. De strafbaarstelling is dan ook bedoeld voor situaties waarin het terugkeerproces is doorlopen, maar betrokkene dit proces blijft frustreren en vertrek (nog) niet kan worden gerealiseerd. De sanctie beoogt in dat kader een aanvullende prikkel te vormen tot medewerking.

Vraag 30

(D66) 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?

In voorkomende gevallen waarin het OM ter zake van overtreding van artikel 108a Vw 2000 (illegaal verblijf), artikel 108, zesde lid, Vw 2000 (licht inreisverbod) of artikel 197 Sr (ongewenstverklaring en zwaar inreisverbod) vervolging instelt, is het aan het OM te bepalen of een vrijheidsstraf wordt geëist, en zo ja – binnen de grenzen van de maximale vrijheidsstraf die op dat feit is gesteld – voor welke duur. Bij recidive kan wederom vervolging worden ingesteld. De wet stelt geen beperkingen aan het aantal malen dat het OM bij recidive vervolging kan instellen en een vrijheidsstraf kan vorderen. Opgemerkt wordt dat de terugkeer van de vreemdeling het doel blijft en dat er mogelijkheden zijn om een vrijheidsstraf te onderbreken als terugkeer mogelijk is.

Vraag 31

(D66) 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 signalen van de VNG zien op de algemene en structurele zorgen van gemeenten over mogelijke neveneffecten van de strafbaarstelling van illegaal verblijf, zoals onzichtbaarheid, toegenomen kwetsbaarheid en druk op de openbare orde en gemeentelijke voorzieningen. Deze zorgen worden onderkend en betreffen met name de bredere groep vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. De regering benadrukt dat met de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt beoogd het aantal personen terug te dringen dat zonder rechtmatig verblijf in Nederland is. De inzet is om het onaantrekkelijk te maken om niet-rechtmatig in Nederland te verblijven, en duidelijk te maken dat niet meewerken aan terugkeer er niet toe leidt dat de overheid geen handelingsperspectief meer heeft.

Vraag 32

(D66) 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?

De regering is bekend met signalen dat er een beperkte groep niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen is voor wie detentie niet primair als afschrikwekkend wordt ervaren, maar soms wordt gezien als tijdelijk onderdak of rust. Voor deze specifieke, vaak zeer kwetsbare groep geldt dat de strafbaarstelling niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een bredere inzet waarin strafrecht, zorg en terugkeerbeleid samenkomen. Detentie is daarbij geen doel op zich, maar een middel dat kan worden ingezet om personen uit een ontwrichtende situatie te halen, contact te leggen met ketenpartners en te bezien welke stappen richting zorg, begeleiding of terugkeer mogelijk zijn. De regering benadrukt dat de afschrikwekkende werking niet uniform hoeft te zijn om beleidsmatig relevant te zijn. Dat deze werking bij een kleine groep beperkt of zelfs afwezig is, doet niet af aan het normstellende en preventieve karakter van de strafbaarstelling voor de meerderheid. Tegelijkertijd wordt onderkend dat deze specifieke groep maatwerk nodig is, waarbij strafrechtelijke inzet steeds proportioneel en doelgericht wordt afgewogen en niet louter als afschrikmiddel wordt ingezet.

Vraag 33

(D66) In de Asielnoodmaatregelenwet is als gevolg van een amendement het toepassingsgebied van de voor ongewenstverklaring vergroot.¹⁵ 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?

De ongewenstverklaring zal door de procesgang in bepaalde gevallen pas op een later moment tot vervolging kunnen leiden. Daarnaast is de ongewenstverklaring natuurlijk gebonden aan de voorwaarden neergelegd in artikel 67 van de Vreemdelingenwet, indien daaraan niet is voldaan blijft een ongewenstverklaring achterwege, maar is vervolging op basis van artikel 197a Sr in beginsel wel mogelijk. Tot slot kent de ongewenstverklaring, op basis van het wetsvoorstel, een hogere strafmaat. Daarmee kan de ongewenstverklaring ook worden gezien als de verzwaarde delictsvariant. Zie ook de beantwoording bij vraag 205.

Vraag 34

(D66) 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

¹⁵ Kamerstuk II 2024/25, 3327.

organisaties, maar ook de politie en de gemeenten spreken daar hun bezorgdheid over uit. Hoe reageert de regering daarop?

De regering benadrukt dat de strafbaarstelling in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 geen afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs (voor minderjarige vreemdelingen) en bescherming door de politie. In artikel 10, eerste lid van de wet is vastgelegd dat een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling geen aanspraak heeft op voorzieningen. In het twee lid is vastgelegd dat voor medische onderwijs gerelateerde voorzieningen en rechtsbijstand een uitzondering bestaat op de hoofdregel. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in die kaders.

De regering zal ervoor zorgen dat vreemdelingen die risico lopen of slachtoffer zijn van misdrijven, zich veilig kunnen melden en om hulp kunnen vragen. Hiervoor zullen duidelijke informatievoorziening over rechten en bescherming worden geboden, toegang tot rechtsbijstand en opvang worden gegarandeerd, en bestaande waarborgen zoals de B8-regeling en slachtofferbescherming worden gehandhaafd. Op deze manier wordt voorkomen dat vreemdelingen uit angst voor vervolging afzien van hulp of vrijwillige melding.

Vraag 35

*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*

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan situaties waarin een vreemdeling herhaaldelijk in bewaring is gesteld maar steeds verschillende keren valse personalia heeft gebruikt en het onderzoek daardoor zodanig lang heeft geduurd dat de rechter oordeelt dat er daardoor geen zicht op uitzetting meer is. Ook kunnen zich situaties voordoen waarin een land structureel niet meewerkt aan gedwongen terugkeer, maar wel bereid is een rechtstreeks verzoek om een reisdocument van een eigen onderdaan te behandelen. In die gevallen kan een vreemdeling niet in vreemdelingenbewaring worden gesteld, en is de dreiging van een strafrechtelijke vervolging nodig om de vreemdeling aan te zetten tot actie.

Vraag 36

(CU) Hoe voorkomt de regering dat vreemdelingen die in vreemdelingendetentie 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?

In de meeste gevallen is terugkeer mogelijk. In veel gevallen kan dit ook zonder medewerking van de vreemdeling worden afgedwongen, maar in verreweg de meest gevallen is met minimale eigen inzet van de vreemdeling, terugkeer wel mogelijk. Echter bij hardnekkige weerspannigheid, kan het zo zijn dat de verwijderingsmogelijkheden uitgeput raken. De vraag is dan of dit moet leiden tot berusting in de wederrechtelijke aanwezigheid. Het antwoord van deze regering is nee. Handelen in strijd met de wet moet niet beloond worden met een «uitzondering op de wet». Strafrechtelijke vervolging streeft in de kern een gedragsverandering na, om het onwenselijke gedrag naar de toekomst toe te voorkomen. Gedurende de straf zal de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) wederom

met de vreemdeling in gesprek gaan, om deze te bewegen alsnog medewerking te verlenen aan vertrek. Op deze wijze wordt de boodschap steeds herhaald dat de toekomst van de niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling niet in Nederland ligt. Dat is een boodschap die de regering desnoods bereid is te blijven herhalen.

Vraag 37

(CU) *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 internet-consultatie heeft aangegeven?*¹⁶

Een veroordeling voor illegaal verblijf leidt niet automatisch tot uitsluiting van toekomstig rechtmatig regulier verblijf. Toelating vindt altijd plaats op basis van een individuele beoordeling aan de hand van de geldende toelatingscriteria. Hoewel een strafrechtelijke veroordeling een rol kan spelen, is dit niet een gegeven: steeds zal ook moeten worden gekeken naar de proportionaliteit in het concrete geval. Het is dus niet een gegeven dat enkel een veroordeling ter zake van artikel 108a Vw 2000 in de weg staat aan het toekomstig regulier verblijf. Een veroordeling voor illegaal verblijf alleen zal daarnaast niet voldoende zijn voor uitsluiting van toekomstig rechtmatig verblijf op asielgronden. De openbare-orde-lat ligt daarvoor hoog.¹⁷

Vraag 38

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.

Zoals in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie reeds naar voren is gebracht, is de regering van mening dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 een duidelijke en beperkte wettelijke grondslag biedt voor het strafbaar stellen van illegaal verblijf. Verdere precisering van de reikwijdte van de strafbepaling, bijvoorbeeld door opname daarin van de drie door de leden van de CU-fractie genoemde criteria, acht de regering niet nodig.

Vraag 39

(CU) *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?*

De bestaande bestuursrechtelijke instrumenten zijn in sommige gevallen onvoldoende om effectief te zorgen voor de terugkeer van deze vreemdelingen. Dit geldt met name voor gevallen waarin vreemdelingen hun vertrek actief frustreren, ondanks dat zij de mogelijkheid hebben om terug te keren. In dergelijke gevallen, wanneer alle andere bestuursrechtelijke middelen zijn uitgeput, kan de strafbaarstelling van illegaal verblijf bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. Er is echter geen concreet percentage of onderzoek van gevallen waarin de huidige bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende blijken. De uitvoeringstoetsen en de praktijk laten zien dat de bestaande instru-

¹⁶ Overheid.nl | Consultatie Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf, reactie

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 52.

menten vaak wel effectief zijn, maar in sommige situaties onvoldoende blijken, vooral wanneer vreemdelingen bewust hun vertrek belemmeren. In de uitvoeringstoets is rekening gehouden met een verwachte toename van 100 tot 300 vervolgingen als gevolg van dit nieuwe artikel, tegenover de 3.500 gevallen van vreemdelingenbewaring per jaar en de vele vertrekgevallen.

Vraag 40

(CU) 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.

Het aantal in Nederland aanwezige niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen is slechts bij schatting bekend. De samenstelling van deze groep is dan ook niet bekend en het deel dat in Nederland een asielprocedure heeft doorlopen is dan ook niet te geven. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het juridisch zonder belang is of een vreemdeling een toelatingsprocedure heeft doorlopen, maar inmiddels is uitgeprocedeed, of nooit een dergelijk procedure is gestart. In beide gevallen is de vreemdeling niet rechtmatig in Nederland.

Vraag 41

(CU) 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?

Zie de gecombineerde beantwoording van de vragen 90 t/m 119.

Vraag 42

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?

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 92 van het eerste verslag bij deze wet, is het Nederlandse strafrecht gebaseerd op het uitgangspunt dat iemand alleen strafbaar is als deze persoon ook enig verwijt te maken valt. In zoverre is toevoeging van het onderscheid waar de leden van de fractie van de ChristenUnie op duiden dus niet nodig. Daarnaast wijst de regering erop dat het ook niet aannemelijk is dat personen die tegen hun wil in Nederland verkeren zullen worden vervolgd. Deze personen zijn op de eerste plaats slachtoffer. Daar komt bij dat de strafbaarstelling voor illegaal verblijf is beperkt tot situaties waarin vreemdelingen wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat vertrek daarbij dus effectief frustreren. Van strafbaar illegaal verblijf kan dus alleen sprake zijn nadat de volledige terugkeerprocedure is doorlopen.

Vraag 43

(CU) 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 precare situatie waarin ze buiten hun schuld verkeren, kunnen deze mensen immers ook nog worden geconfronteerd met eventuele strafvervolgning.

Deze opvatting deelt de regering, zoals hiervoor toegelicht, niet. Ten overvloede wijst de regering erop dat voor groepen kwetsbare personen, zoals slachtoffers van mensenhandel specifieke toelatingskaders bestaan. Wanneer deze personen op basis van zo'n toelatingskader in aanmerking komen voor toelating of anderszins (tijdelijk) rechtmatig verblijf hebben, is de strafbaarstelling vanzelfsprekend ook om die reden niet aan de orde.

Vraag 44

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?

Voor specifieke groepen kwetsbare personen, zoals slachtoffers van mensenhandel en personen die onder medische behandeling staan, zijn er specifieke toelatingskaders. Wanneer deze personen op basis van zo'n toelatingskader in aanmerking komen voor toelating of anderszins (tijdelijk) rechtmatig verblijf hebben, is de strafbaarstelling vanzelfsprekend niet aan de orde. Ook indien dat niet het geval is, kan – zo volgt dwingend uit Europese jurisprudentie – alleen aan vervolging worden toegekomen als de vreemdeling door zijn of haar toedoen niet kan worden uitgezet. Als er een uitzettingsbeletsel is, volgt dus uit het systeem van de wet al dat vervolging niet aan de orde is. Wat betreft een grotere angst om naar voren te komen om aangifte te doen of (medische) hulp te vragen merkt de regering op dat ook nu al sprake is van handhaving op basis van de Vreemdelingenwet 2000. De vreemdelingenpolitie kan vreemdelingen staande houden als er, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan, binnen de grenzen en waarborgen van de wet, ook worden binnengetrepen in woonhuizen. In sommige gevallen is deze bestuurlijke bevoegdheid zelfs ruimer dan de mogelijkheid om strafrechtelijk op te sporen. De zorg dat dit kan leiden tot het niet uiten van zorgvragen, is dan ook niet iets dat met dit wetsvoorstel voor het eerst aan de orde is, en in de praktijk zijn daar werkwijzen voor gevonden. Ook nu al zijn er afspraken om te borgen dat verzoeken om hulp of bijstand niet worden verhinderd door toezichtsbevoegdheden. Dit blijft ongewijzigd en zal ook gelden als het wetsvoorstel wet wordt.

Vraag 45

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?

De regering meent dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf in overeenstemming is met de Terugkeerverordening. Waar de huidige Terugkeerrichtlijn uitgaat van het principe van «vrijwillige terugkeer, tenzij», legt het voorstel voor de Terugkeerverordening meer nadruk op gedwongen vertrek. In verschillende situaties kan zo direct worden gestart met gedwongen terugkeer. Het voorstel creëert meer mogelijkheden en instrumenten voor vertrek. Zo worden vertrekopties door de uitbreiding van definitie van terugkeer flink uitgebreid en worden de omstandigheden

waaronder vreemdelingen in bewaring kunnen worden gesteld verruimd zodat vreemdelingen beter beschikbaar blijven voor het gedwongen vertrekproces. Desalniettemin blijft de optie van vrijwillig vertrek open in alle fasen van het terugkeerproces. De Terugkeerverordening maakt het dus het mogelijk om vrijwillig vertrek als uitgangspunt te blijven nemen in het terugkeerproces en over te gaan tot gedwongen terugkeer wanneer dit nodig is. Al met al creëert het voorstel meer mogelijkheden en instrumenten voor vrijwillig én gedwongen vertrek.

Vraag 46

(CU) 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? Ligt het in de rede dat deze jurisprudentie na de (voorziene) inwerking-treding van de Terugkeerverordening van toepassing blijft, zo vragen deze leden?

Naar het oordeel van de regering zal in ieder geval de strafbaarstelling van illegaal verblijf ook verenigbaar zijn met de Terugkeerverordening. Algemene uitspraken over de toekomstige jurisprudentie over de Terugkeerverordening zijn op dit moment niet te doen. Wel kan over de verordening het volgende worden opgemerkt. Het voorstel vergroot het handelingsperspectief van uitvoerings- en handhavingsorganisaties waardoor de lidstaten op die betreffende onderdelen vaker en beter werk kunnen maken van terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Daarnaast wordt onder andere de definitie van terugkeer uitgebreid, legt het voorstel grote nadruk op de terugkeer van personen die een veiligheidsrisico vormen (bijvoorbeeld in het kader van de openbare orde of de nationale veiligheid) en wordt de maximale werkingsduur van het inreisverbod verlengd van vijf jaar naar tien jaar en naar twintig jaar als de vreemdeling een veiligheidsrisico vormt.

Het voorstel bevat ook onderdelen die de flexibiliteit en ruimte van de lidstaten beperken. Zo bevat het voorstel onder andere aanvullende regels ten aanzien van het toezicht op vreemdelingen, alternatieven voor bewaring, bepalingen omtrent het beginsel van non-refoulement, de rechterlijke toetsing van verschillende besluiten en (automatische) schorsende werking van terugkeerbesluiten, inreisverboden en verwijderingsbesluiten. Volgens de regering beperken deze regels de flexibiliteit en ruimte van lidstaten om deze maatregelen op nationaal niveau verder vorm te geven en kan het doel van het voorstel ook zonder deze extra maatregelen worden bereikt. Om die reden gaat het voorstel op sommige onderdelen verder dan noodzakelijk. In de onderhandelingen in de Raad zet Nederland dan ook in op aanpassingen van de onderdelen van het voorstel die de nationale ruimte onnodig verkleinen.

Vraag 47

(CU) 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?

Op grond van het Wetboek van Strafvordering is iedereen bevoegd een verdachte aan te houden die op heterdaad wordt betrapt op het plegen van een strafbaar feit. Van een burgerarrest kan dus alleen sprake zijn in een heterdaadssituatie. Dat betekent dat er een redelijk vermoeden moet bestaan dat iemand een strafbaar feit pleegt. Een «gewone» burger zal niet eenvoudig kunnen vaststellen dat een vreemdeling illegaal in Nederland verblijft. Illegaal verblijf is niet zichtbaar en blijkt ook niet snel uit andere feiten en omstandigheden. Dat iemand bijvoorbeeld niet beschikt over een identificatiemiddel, is niet meteen bewijs dat iemand illegaal in Nederland verblijft. Uiteindelijk moet een burgerarrest ook altijd proportioneel zijn en een verdachte moet altijd zo snel mogelijk aan de politie worden overgedragen. Deze eisen moeten vooral heel erg streng worden getoetst als een burger zelf op zoek is gegaan naar verdachten. Het informeren van de politie is, net als nu, de aangewezen manier voor burgers om met gevallen van illegaal verblijf om te gaan.

Vraag 48

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.¹⁸ 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 artikel 108a, derde lid, Vw 2000 wordt vastgelegd dat «deelnemen» aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Dit betekent dat uitsluitend het plegen van dit misdrijf strafbaar wordt. Alle overige vormen van deelneming, waaronder de algemene deelnemingsvormen doen plegen en opzettelijk uitlokken (artikel 47 Sr), zijn van strafbaarheid uitgesloten. Op deze wijze wil de regering procedures en discussies over grensgevallen voorkomen.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen verandering in de reikwijdte van bestaande strafbepalingen, waaronder de door deze leden gememoreerde zwaardere misdrijven van deelneming aan een criminele organisatie, mensensmokkel en witwassen. De enkele hulpverlening – alleen of samen met anderen – aan het voortduren van illegaal verblijf kan evenwel niet als een van die misdrijven worden gekwalificeerd. Het misdrijf van deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven (artikel 140 Sr) is een bijzondere vorm van deelnemen, die zelfstandig strafbaar is gesteld. Voor zover het gaat om het binnen een samenwerkingsverband verlenen van hulp die is gericht op het voortduren van illegaal verblijf, geldt die betrokkenheid als een bijzondere vorm van deelnemen aan – in dit geval: een samenwerkingsverband dat tot oogmerk heeft – illegaal verblijf die in dit wetsvoorstel van strafbaarheid wordt uitgesloten. Beoogd is immers buiten twijfel te stellen dat alle vormen van «deelnemen» aan het voortduren van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar zijn.

Daarom valt het bewegen van een ander tot dergelijke hulpverlening evenmin onder het delict opruiing (artikel 131 Sr). Daarnaast geldt dat hulpverlening aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven alleen strafbaar kan zijn als mensensmokkel (artikel 197a Sr) indien sprake is van «winstbejag». Daarvoor is vereist dat het handelen van de dader is

¹⁸ Brief van het Bondgenootschap «Stop de Asielwetten» aan de Eerste Kamer van 24 januari 2026 (179646).

gericht op verrijking,¹⁹ bijvoorbeeld in de vorm van besparing van kosten die het in dienst nemen van een au pair met inachtneming van alle toepasselijke regels met zich zou hebben gebracht²⁰. Daarbij wordt opgemerkt dat de enkele omstandigheid dat een (ideële) organisatie giften of subsidies ontvangt niet maakt dat de hulpverlening vanuit die organisatie daarmee uit winstbejag plaatsvindt.

Verder valt het enkel ontvangen van betalingen van een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling niet onder het misdrijf van witwassen (artikel 420bis Sr). In situaties waarin iemand een ander geld geeft of van een ander geld ontvangt, kan alleen van witwassen sprake zijn als dat geldbedrag is verkregen door het begaan van een daaraan voorafgaand misdrijf en de ontvanger weet of moet vermoeden dat het om misdaadgeld gaat. Wanneer iemand een op legale wijze verkregen geldbedrag geeft aan een meerderjarige vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft, gaat het niet om geld dat door het begaan van een misdrijf is verkregen. In zo'n geval is witwassen dus niet aan de orde. Van witwassen is evenmin sprake in de situatie waarin iemand een geldbedrag ontvangt van een meerderjarige vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft. De enkele omstandigheid dat het misdrijf van illegaal verblijf van toepassing is op degene die over een geldbedrag beschikt, maakt niet dat die gelden een opbrengst uit dat misdrijf zijn.²¹ Het misdrijf van illegaal verblijf levert op zichzelf immers geen financieel voordeel op. Dit alles brengt mee dat bijvoorbeeld de winkelier die bij de verkoop van winkelproducten een geldbedrag ontvangt van een illegaal verblijvende vreemdeling zich daarmee nog niet schuldig maakt aan witwassen of daaraan medeplichtig is. Tegen deze achtergrond is de regering van oordeel dat dit wetsvoorstel zeker stelt dat strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen in alle gevallen is uitgesloten.

Vraag 49

(CU) 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.²² 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?

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 48 van deze leden.

Vraag 50

(CU) 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?

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 48 van deze leden.

Vraag 51

¹⁹ Kamerstukken II 1991/92, 22 142, nr. 6, p. 20 en Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 7, p. 4.

²⁰ Hoge Raad 13 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX5419.

²¹ In die zin, toegespitst op andere feitelijke situaties: Hoge Raad 25 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3380 en Hoge Raad 21 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:774.

²² Bijlage bij voornoemde brief.

(CU) 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?

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 48 van deze leden.

Vraag 52

(CU) *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.²³ Klopt het dat organisaties of banken via dit wetsartikel strafrechtelijk vervolgd kunnen worden als zij betalingen doen of ontvangen waarbij gelden van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen betrokken zijn?*

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 48 van deze leden.

Vraag 53

*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.*

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten. Het wetsvoorstel beoogt daarmee vooral te vermijden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp aan een illegale vreemdeling is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Niet omdat de rechter dat onderscheid niet zou kunnen maken, maar vooral ook omdat de regering procedures en discussies over grensgevallen wil voorkomen. Uit oogpunt van rechtszekerheid acht de regering het wenselijk om de uitsluiting van strafbaarheid van hulpverlening zo vorm te geven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan.

Vraag 54

(FvD) *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?*

²³ Kamerstukken 33 512.

De regering ziet dat risico niet. De keuze om in een specifieke strafbepaling de (overige) deelnemingsvormen uit te sluiten, wijkt af van de algemene regeling van deelneming aan strafbare feiten. De wettelijke systematiek laat evenwel ruimte om bij specifieke strafbepalingen af te wijken van algemene uitgangspunten. In het verleden heeft de wetgever die mogelijkheid al vaker benut. Zo geldt bij enkele afzonderlijke delicten voor de medeplichtige hetzelfde wettelijk strafmaximum als voor de dader (vgl. de artikelen 198, 199, 359 en 361 Sr). Dit wijkt af van het algemene uitgangspunt dat het maximum van de hoofdstraffen op het misdrijf gesteld bij medeplichtigheid met een derde wordt verminderd (artikel 49, eerste lid, Sr). Ook kan worden gewezen op het feit dat – in afwijking van het uitgangspunt dat poging tot misdrijf strafbaar is (artikel 45, eerste lid, Sr) – poging tot mishandeling niet strafbaar is (artikel 300, vijfde lid, Sr). In lijn met deze voorbeelden voorziet ook artikel 108a Vreemdelingenwet 2000, in een uitzondering op het algemene en in het Wetboek van Strafrecht neergelegde uitgangspunt. Daarmee zijn er dus geen langetermijngevolgen voor de rechtszekerheid in andere dossiers.

Vraag 55

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 strafvervolging voor hun deelname aan illegaal verblijf?

Zoals is aangegeven bij de behandeling van de novelle in de Tweede Kamer, is het verlenen van hulp nooit bestraft, en dat blijft onveranderd. Dat organisaties het Rijksbeleid niet steunen, is onderdeel van een democratische samenleving, mits daarbij geen strafbare feiten worden begaan, zoals geweld tegen overheidspersoneel. Voor de goede orde merkt de regering op dat de wijziging niet ziet op gedrag dat onder andere delicten valt. Zo is hulp met een winstoogmerk aan illegaal verblijvende vreemdelingen zelfstandig als mensensmokkel strafbaar gesteld (artikel 197a Sr). Van mensenhandel kan sprake zijn als iemand het oogmerk heeft om de vreemdeling uit te buiten (artikel 273f Sr).

Vraag 56

(FvD) 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?

Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, is het doel van het onderhavige wetsvoorstel te verzekeren dat het niet strafbaar wordt op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 om hulp te verlenen aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Daarbij wil de regering een duidelijke grens trekken, zodat procedures over grensgevallen worden voorkomen. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Daarmee zijn alle overige deelnemingsvormen uit Titel V van Boek 1 van het Wetboek van Strafrecht uitgesloten. Het gaat om: doen plegen, medeplegen, opzettelijk uitlokken (zie voor deze deelnemingsvormen: artikel 47 Sr), medeplichtigheid (artikel 48 Sr) alsmede opdracht geven en

feitelijk leidinggeven (artikel 51, tweede lid, Sr). De gekozen oplossing betekent dat de genoemde strafbepaling zich alleen uitstrekt tot de pleger: personen die volledig voldoen aan de wettelijke delictsomschrijving.

Het onverkort uitsluiten van de genoemde deelnemingsvormen, waaronder medeplegen en medeplichtigheid, betekent niet dat in het geheel niet kan worden opgetreden tegen laakbaar handelen door derden. Daartegen kan al worden opgetreden op grond van bestaande (straf)bepalingen. Zo doet het onderhavige voorstel geen afbreuk aan de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf in weerwil van een «licht» inreisverbod (artikel 108, zesde lid, Vw 2000) en illegaal verblijf in weerwil van een «zwaar» inreisverbod of ongewenstverklaring (artikel 197 Sr).

Vraag 57

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 stellen²⁴, maar er toen, conform het advies van de Raad van State²⁵, 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.

In 2013 werd voorgesteld illegaal verblijf als overtreding strafbaar te stellen en nu is sprake van een voorstel illegaal verblijf strafbaar te stellen als misdrijf. Van medeplichtigheid aan een overtreding kan strafrechtelijk geen sprake zijn, en dit hoefde dus ook niet te worden uitgesloten. Zoals al meermaals aangegeven wil de regering een duidelijke grens trekken, zodat procedures over grensgevallen worden voorkomen.

Vraag 58

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?

²⁴ Kamerstukken 33 512.

²⁵ 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

De regering acht het van het grootste belang dat de zelf wet duidelijkheid verschaft over de vraag of hulpverlening door derden aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen strafbaar wordt. Door op wetsniveau uit te sluiten dat dit strafbaar wordt, worden procedures over grensgevallen voorkomen. Dit is in lijn met de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin erop wordt gewezen dat het zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving zeer verschillend wordt gedacht, van belang is dat de wetgever voor een precieze en duidelijke afbakening kiest.²⁶

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

Rechtsvergelijking en proportionaliteit

Vraag 59

(Volt en PvdD) 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?

Voor zover bekend bestaat er in verschillende andere EU-lidstaten, zoals Duitsland, België, Italië en Zweden ook strafbaarstelling van illegaal verblijf. De handhaving richt zich in veel gevallen op vreemdelingen met een strafblad of overlastgevend gedrag, waarbij in Italië rechters soms de strafmaat matigen vanwege proportionaliteitsoverwegingen. Het rapport van Clingendael concludeert dat strafbaarstelling van illegaal verblijf hier geen aantoonbaar afschrikkend effect heeft gehad, en dat de omvang van irreguliere migratie blijvend groot is. De regering merkt echter op dat het omgekeerde ook niet kan worden betoogd. Tevens is de effectiviteit van het beleid in de verschillende landen niet goed te vergelijken. De regering benadrukt dat strafbaarstelling een onderdeel is van een breder terugkeer-beleid en dat het bestuursrechtelijke instrumentarium om terugkeer te realiseren leidend blijft, waarbij strafrecht slechts als ultimum remedium wordt ingezet. Van belang is dat de terugkeer het doel is en blijft.

Vraag 60

(Volt en PvdD) 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?

De regering heeft bij de voorbereiding van het onderhavige voorstel geen landenstudie verricht naar de strafbaarstelling van illegaal verblijf. De uiteindelijke effecten van deze maatregel zijn niet met wetenschappelijke zekerheid te voorspellen. Ook met meer tijd en aanvullend onderzoek zou dat niet het geval zijn. Het aantal op elkaar inwerkende en elkaar soms versterkende factoren is daarvoor te groot en deels te onvoorspelbaar. Als het gaat om het inperken van de asielinstroom, spelen naast nationale wettelijke en beleidsmatige maatregelen geopolitieke ontwikkelingen een essentiële rol, alsmede ontwikkelingen in andere potentiële bestemmings-landen.

Vraag 61

²⁶ Voorlichting over amendement bij Asielnoodmaatregelenwet over reikwijdte van strafbaarstelling illegaliteit, W03.25.00207/II, 28 augustus 2025, p. 5.

(Volt en PvdD) *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?*

Zie de beantwoording van vraag 29.

Vraag 62

(Volt en PvdD) *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?*

Allereerst wilt de regering benadrukken dat het strafmaximum van zes maanden is vastgesteld bij amendement dat door de meerderheid van de Tweede Kamer is aanvaard. Het met het strafmaximum beoogde doel is het bieden van een effectieve prikkel tot medewerking aan terugkeer. Bij de doelgroep van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen is het opleggen en innen van een geldboete in de praktijk veelal niet realistisch, onder meer omdat vaak een vast adres of verhaalbare middelen ontbreken. Een vrijheidsstraf is dan het instrument dat resteert om die norm kracht bij te zetten. Dat laat onverlet dat het Openbaar Ministerie (OM) verantwoordelijk is voor het vervolgingsbeleid en dat het aan de strafrechter is om te beoordelen welke straf, binnen het wettelijk maximum, passend en geboden is.

De strafbaarstelling richt zich op vreemdelingen die kunnen terugkeren, maar die hun vertrek actief blijven frustreren. Artikel 108a Vw 2000 wordt pas toegepast nadat de terugkeerprocedure is doorlopen en andere, bestuursrechtelijke instrumenten, zijn ingezet en ontoereikend zijn gebleken. In die zin gaat het om een ultimatum remedium voor een relatief kleine groep hardnekkige gevallen.

Gelet op het voorgaande acht de regering het gekozen strafmaximum, juist vanwege het beperkte toepassingsbereik en het karakter van laatste middel, proportioneel en in overeenstemming met het nagestreefde doel, namelijk: Nederland is geen bestemming om te blijven bij onrechtmatig verblijf.

Vraag 63

(Volt en PvdD) *Welke proportionaliteitsafweging is gemaakt tussen overbelasting van het strafrecht en het beperkte verwachte effect?*

In de uitvoeringstoets heeft de Raad voor de rechtspraak aangeven dat «het amendement (...) naar verwachting tot een beperkte toename [leidt] van de werklast voor de Rechtspraak». De regering acht het wetsvoorstel op dit punt in balans.

Mensenrechten en het College voor de Rechten van de Mens

Vraag 64

(Volt en PvdD) *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?*

Zie de beantwoording bij vraag 67.

Vraag 65

(Volt en PvdD) 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?

Bij het maken van de keuze voor behoud van de strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft de regering de gevolgen hiervan voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in ogenschouw genomen. Ook de mogelijke maatschappelijke neveneffecten van de strafbaarstelling, waaronder de mogelijkheid dat illegale vreemdelingen het contact met overheids- en hulpinstanties zullen gaan mijden, zijn door de regering in de belangenafweging betrokken. Afgezet tegen het doel van de strafbaarstelling – een effectiever terugkeerbeleid – acht de regering deze gevolgen evenredig (zie paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting). Daarbij heeft de regering in aanmerking genomen dat, zoals de memorie van toelichting met klem benadrukt, de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Mede gelet hierop, is er in de optiek van de regering geen sprake van strijdigheid van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 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 kan zich daarom niet vinden in de kritiek van de leden van de fracties van Volt en PvdD dat een expliciete mensenrechtentoets in de memorie van toelichting ontbreekt.

Vraag 66

(Volt en PvdD) 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?

Zie de beantwoording bij vraag 67.

Vraag 67

(Volt en PvdD) 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?

Het College voor de Rechten van de Mens uitte in zijn wetgevingsadvies zorgen over de procedure, mensenrechten, EU-kaders en effectiviteit in het kader van de novelle strafbaarstelling illegaal verblijf.

Met betrekking tot de gevolgde procedure van dit wetsvoorstel onderschrijft de regering het belang van een zorgvuldige voorbereiding en behandeling. Tegelijkertijd ziet zij zich gesteld voor de opgave om tijdig maatregelen te treffen die bijdragen aan het ontlasten van de asielketen en het beheersen van de instroom. Tegen die achtergrond is een zorgvuldige voortgang van het wetgevingsproces noodzakelijk. Daar komt bij dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf in de optiek van de regering kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid.

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

Met betrekking tot de zorgen over het ontbreken van een toets aan hoger recht (waaronder EU-recht en mensenrechtenverdragen) benadrukt de regering dat strafrecht pas in beeld mag komen wanneer: 1. de volledige terugkeerprocedure is doorlopen; 2. terugkeer feitelijk mogelijk is; en 3. het uitblijven van vertrek aantoonbaar aan de vreemdeling te wijten is. Een opgelegde straf wordt geschorst ter zake van artikel 108a Vw zodra terugkeer alsnog mogelijk is, zodat detentie nooit parallel loopt aan het terugkeerproces. Dit zou uiteraard niet afdoen aan een gevangenisstraf ter zake van andere strafbare feiten. De regering acht hiermee gewaarborgd dat toepassing van strafrecht niet strijdig zal zijn met de Terugkeerrichtlijn of de Europeesrechtelijke jurisprudentie

Tot slot, met betrekking tot de effectiviteit van het wetsvoorstel, stelt de regering dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf moet worden gezien als een aanvullend middel in een breed pakket aan maatregelen om de asielinstroom te beperken, en terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen te versterken. De focus op louter de strafbaarstelling leidt af van dit bredere kader. De strafbaarstelling van illegaliteit zal uitsluitend worden toegepast op de groep vreemdelingen die kunnen terugkeren maar dit aantoonbaar frustreren. De regering verwacht dat de maatregel juist kan bijdragen aan het doorbreken van situaties van langdurig en overlastgevend onrechtmatig verblijf.

Vraag 68

(Volt en PvdD) 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?

De regering acht de oproep van het CESCR van belang, en heeft deze daarom zorgvuldig gewogen, maar ziet geen strijd met onze verdragsverplichtingen. De maatregel raakt de toegang tot basisrechten niet: illegaal

verblijvende vreemdelingen behouden recht op onderwijs tot 18 jaar, medisch noodzakelijke zorg en rechtsbijstand. De strafbaarstelling kan bovendien alleen worden toegepast na afronding van de volledige terugkeerprocedure en wanneer iemand zijn of haar terugkeer frustreert. Terugkeer blijft daarbij altijd leidend. Een vrijheidsstraf wordt opgeheven zodra terugkeer alsnog mogelijk is.

Vraag 69

(Volt en Pvd) Is de regering voornemens instructies aan het Openbaar Ministerie te geven om medische hulp nooit te vervolgen, ook niet bij een licht inreisverbod?

Het is aan het OM om het vervolgingsbeleid vast te stellen, vanuit het ministerie zullen dienaangaande geen instructies worden gegeven. Er zijn overigens ook geen gevallen bekend waarbij hulp zonder winst oogmerk is vervolgd wegens medeplichtigheid of anderszins. Dit wijzigt niet. Artsen zijn bovendien verplicht medische bijstand te verlenen, en eenieder is gehouden hulp te bieden in noodsituaties. In dergelijke gevallen is strafrechtelijke sanctionering van die hulp natuurlijk uitgesloten.

Vraag 70

(Volt en PvdD) Hoe wordt voorkomen dat zorgprofessionals in de knel komen tussen zorgplicht en vermeende strafbaarstelling in het kader van een licht inreisverbod?

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen veranderingen in de strafbaarstelling van illegaal verblijf in weerwil van een licht, of zwaar inreisverbod. Daarbij geldt dat illegaal verblijf in weerwil van een licht inreisverbod wordt aangemerkt als een overtreding. Een overtreding kan alleen worden medegepleegd. Medeplichtigheid aan een overtreding is niet mogelijk. Om te kunnen concluderen dat sprake is van medeplegen moet aan specifieke voorwaarden zijn voldaan, waaraan niet snel voldaan zal zijn; ook niet door zorgprofessionals. Nog los van de vraag of het al mogelijk is voor zorgprofessionals om een overtreding van een licht inreisverbod mede te plegen, zijn de regering geen zaken bekend waarin personen zijn vervolgd wegens medeplegen van artikel 108, zesde lid, Vreemdelingenwet 2000. Dat terwijl die artikelen in hun huidige vorm sinds 2012 van kracht zijn. De onderhavige novelle ziet uitsluitend op het voorkomen van strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen

Vraag 71

(Volt en PvdD) Is de regering bereid te borgen dat niet rechtmatig verblijvende kwetsbare personen (slachtoffers mensenhandel, medische gevallen) uitgezonderd worden van vervolging?

Voor specifieke groepen kwetsbare personen, zoals slachtoffers van mensenhandel en personen die onder medische behandeling staan, zijn er specifieke toelatingskaders. Wanneer deze personen op basis van zo'n toelatingskader in aanmerking komen voor toelating of anderszins (tijdelijk) rechtmatig verblijf hebben, is de strafbaarstelling vanzelfsprekend niet aan de orde. Ook indien dat niet het geval is, kan – zo volgt dwingend uit Europese jurisprudentie – alleen aan vervolging worden toegekomen als de vreemdeling door zijn of haar toedoen niet kan worden uitgezet. Als er een uitzettingsbeletsel is, volgt dus uit het systeem van de wet al dat vervolging niet aan de orde is.

Europees recht en Commissie Meijers

Vraag 72

(Volt en PvdD) *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?*

De adviezen van de Commissie Meijers in deze en andere migratiedossiers zijn bekend. De naar voren gebrachte EU-rechtelijke aandachtspunten zijn de regering eveneens bekend²⁷. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat toepassing van de strafbaarstelling vanzelfsprekend steeds moet plaatsvinden binnen de grenzen die voortvloeien uit het Unierecht, waaronder de Terugkeerrichtlijn en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Hof van Justitie. Dat betekent onder meer dat strafrechtelijke handhaving pas aan de orde kan zijn nadat de terugkeerprocedure is doorlopen en alleen in situaties waarin betrokkene het vertrek verwijtbaar blijft frustreren. Eveneens staat vast dat waar het Unierecht vrijheidsbeneming uitsluit, deze ook nationaal niet kan worden toegepast. De regering is van oordeel dat deze beperkingen rechtstreeks voortvloeien uit het geldende recht en dat codificatie daarvan in de strafbepaling zelf niet noodzakelijk is. De rechter en het Openbaar Ministerie zijn in concrete zaken gehouden het Unierecht volledig toe te passen, zo nodig ambtshalve. Het ontbreken van een expliciete herhaling in de nationale bepaling doet aan die verplichting niet af.

Vraag 73

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

De regering is van oordeel dat de strafbaarstelling verenigbaar is met de bepalingen van het EU-Handvest. Ten aanzien van artikel 1 (menselijke waardigheid) geldt dat vrijheidsbeneming mogelijk is wanneer deze op een wettelijke grondslag berust, een legitiem doel dient en met passende waarborgen is omgeven. De strafbaarstelling wordt uitsluitend toegepast nadat de terugkeerprocedure is doorlopen en wanneer betrokkene het vertrek verwijtbaar blijft frustreren. Met betrekking tot artikel 6 (vrijheid en veiligheid) is van belang dat detentie alleen kan plaatsvinden op basis van een rechterlijke beslissing en binnen de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit. Indien zich tijdens de tenuitvoerlegging alsnog een reële mogelijkheid tot vertrek voordoet, kan de detentie worden onderbroken zodat verwijdering kan plaatsvinden. Voor artikel 7 (gezinsleven) geldt dat deze belangen steeds in de individuele beoordeling worden betrokken. Zowel het Openbaar Ministerie (OM) als de rechter zijn gehouden fundamentele rechten volledig te betrekken bij respectievelijk de vervolgingsbeslissing en de straftoemeting.

Vraag 74

(Volt en PvdD) *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)?*

²⁷ Commissie Meijers reactie op novelle strafbaarstelling illegaal verblijf - Commissie Meijers

De regering benadrukt expliciet dat de strafbaarstelling geen afbreuk mag doen aan de toegang van mensen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs (minderjarige vreemdelingen) en bescherming door de politie. Mocht blijken dat de wet in de praktijk leidt tot een vermindering van zorg of andere negatieve gevolgen voor kwetsbare groepen, dan zal de regering de situatie opnieuw evalueren en zo nodig maatregelen nemen om de toegankelijkheid van zorg te waarborgen door aanvullende informatiecampagnes. Daartoe zal de regering de wettelijke strafbaarstelling van illegaal verblijf monitoren.

Vraag 75

(Volt en PvdD) 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 invoering van een tweestatusstelsel is opgenomen in het voorstel Wet invoering tweestatusstelsel. De regering zal deze vraag daarover in zoverre beantwoorden in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij dat wetsvoorstel.

Vraag 76

(Volt en PvdD) 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 invoering van een tweestatusstelsel is opgenomen in het voorstel Wet invoering tweestatusstelsel. De regering zal deze vraag daarover in zoverre beantwoorden in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij dat wetsvoorstel.

Vraag 77

(Volt en PvdD) 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?

Het niet langer verlenen van verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd is een maatregel die onderdeel is van het voorstel Asielnoodmaatregelenwet. De regering zal deze vraag in zoverre beantwoorden in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij dat wetsvoorstel.

Vraag 78

(Volt en PvdD) 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?

Uit het EVRM volgen geen absolute of impliciete beperkingen ten aanzien van het strafbaar stellen van illegaal verblijf. Dit is overgelaten aan de staten. Dit wijzigingsvoorstel brengt mee dat uitsluitend het plegen van het misdrijf strafbaar wordt. Hulpverlening wordt niet strafbaar. Daartoe

worden alle overige deelnemingsvormen uit Titel V van Boek 1 van het Wetboek van Strafrecht uitgesloten. Het gaat om: doen plegen, medeplegen, opzettelijk uitlokken. Zo kunnen maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgung hun werk kunnen blijven doen. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de praktijk waarbij mensen die uit humanitair oogpunt niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland ondersteunen, niet werden vervolgd. Volgens de regering raakt dit de vrijheid van vereniging (artikel 11 EVRM) niet.

Vraag 79

(Volt en PvdD) 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?

Zoals in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie reeds naar voren is gebracht, is de regering van mening dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 een duidelijke en beperkte wettelijke grondslag biedt voor het strafbaar stellen van illegaal verblijf, die niet in strijd komt met het Unierecht. Verdere precisering van de reikwijdte van de strafbepaling, bijvoorbeeld door opname van uitzonderingen voor categorieën die op grond van EU-recht niet strafbaar mogen worden gesteld, acht de regering niet nodig.

Vraag 80

(Volt en PvdD) 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)?

Dit wetsvoorstel brengt in de bestaande afspraken en regels over de gegevensuitwisseling geen verandering. Voor zover de implementatie van de ANMW noopt tot aanvullende afspraken, zullen deze in het implementatietraject worden gezien.

Doelmatigheid

Vraag 81

(Volt en PvdD) 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?

Zie de beantwoording bij vraag 4.

Vraag 82

(Volt en PvdD) 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?

Zie de beantwoording van vragen 59, 64, 66 en 67.

Vraag 83

(Volt en PvdD) 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?

De regering hecht eraan dat de wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 zorgvuldig, tijdig en eenduidig worden gecommuniceerd. Richting professionals in de uitvoering zal informatie worden verspreid via bestaande ketenoverleggen en zullen waar nodig werkinstructies in samenspraak met de uitvoeringsorganisaties worden opgesteld. Daarnaast wordt via de websites van onder meer de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) en rijksoverheid.nl toegelicht hoe het juridisch kader moet worden begrepen.

De regering acht het van belang eventuele zorgen serieus te nemen. Daarom worden signalen uit het veld actief gevolgd en betrokken bij de verdere invulling van de communicatie. De Minister heeft tijdens het wetgevingsoverleg ook toegezegd een communicatiecampagne op te zetten waarin duidelijk wordt gemaakt op wie de strafbaarstelling van illegaal verblijf van toepassing is en op wie niet.

Vraag 84

(Volt en PvdD) 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?

Het vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf blijft primair een bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid en de inzet blijft in de eerste plaats gericht op het realiseren van vrijwillige terugkeer. De strafbaarstelling is bedoeld als aanvullend instrument voor die beperkte groep gevallen waarin de terugkeerprocedure is doorlopen en betrokkene het vertrek actief en verwijtbaar blijft frustreren. Daarmee fungeert het strafrecht als sluitstuk, niet als vervanging van het bestaande beleid.

Het opstellen van een klassieke kosten-batenanalyse is bij dit type normerende wetgeving beperkt mogelijk. De uiteindelijke effecten zijn afhankelijk van gedragsreacties van betrokkenen, van internationale ontwikkelingen en van factoren die buiten de directe invloedssfeer van de nationale wetgever liggen. Dat neemt niet weg dat in de uitvoeringstoets is gekeken naar uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de belasting voor de betrokken organisaties.

Ten aanzien van de instroom geldt dat de strafbaarstelling niet op zichzelf bepalend is. Migratiebeslissingen worden door een veelheid aan factoren beïnvloed, waaronder ontwikkelingen in andere lidstaten. De maatregel beoogt in het bijzonder bij te dragen aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van het terugkeerbeleid, onder meer door duidelijk te maken dat het frustreren van vertrek niet zonder gevolgen blijft. Een exact kwantitatief effect op de instroom is daarom niet te geven.

Vraag 85

(Volt en PvdD) 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?

De regering kan geen precies tijdspad geven waarbinnen een eventueel afschrikwekkend effect zichtbaar zou worden in de instroom. Migratiebe-slissingen worden beïnvloed door een breed palet aan factoren. De strafbaarstelling vormt daarin één element en is niet op zichzelf doorslag-gevend.

Het beoogde effect van de maatregel is in de eerste plaats gelegen in het versterken van de geloofwaardigheid van het terugkeerbeleid en het bieden van een aanvullende prikkel om mee te werken aan vertrek. Of en in welke mate daarvan ook een bredere preventieve werking uitgaat, zal in belangrijke mate uit de praktijk moeten blijken. De regering zal de toepassing en de effecten van de strafbaarstelling daarom monitoren. Uiteraard kunnen naar aanleiding van de uitkomst van de evaluatie in de toepassing van de bevoegdheden wijzigingen worden doorgevoerd.

Vraag 86

(Volt en PvdD) 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?

De regering ziet dat in een beperkte maar hardnekkige groep gevallen de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende effect sorteren. Het gaat om situaties waarin de terugkeerprocedure is doorlopen, ondersteuning bij vrijwillig vertrek is aangeboden en zo nodig toezicht- of bewaringsmaatregelen zijn ingezet, maar de vreemdeling desondanks het vertrek actief blijft frustreren. In die gevallen ontbreekt thans een aanvullend middel om de norm te handhaven dat van iemand zonder rechtmatig verblijf mag worden verwacht dat hij of zij meewerkt aan terugkeer. De strafbaarstelling beoogt dit gat te vullen. Het instrument is in de ogen van de regering passend omdat het een duidelijke norm bevestigt en een extra prikkel kan geven tot medewerking wanneer lichtere middelen geen effect hebben gehad. Daarmee fungeert het strafrecht als sluitstuk van het stelsel. De met de strafbaarstelling beoogde doelen zijn drieledig. In de eerste plaats het bevorderen van medewerking aan terugkeer in individuele zaken. In de tweede plaats het versterken van de geloofwaardigheid en uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid. In de derde plaats het uitdragen van de norm dat het bewust frustreren van vertrek niet zonder gevolgen blijft.

Daarbij blijft gelden dat toepassing steeds binnen de grenzen van proportionaliteit en met inachtneming van fundamentele rechten plaatsvindt, en dat het aan het Openbaar Ministerie (OM) en uiteindelijk de rechter is om te beoordelen of vervolging in het concrete geval aangewezen is.

Vraag 87

(Volt en PvdD) 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

aannemelijk dat strafbaarstelling van ongedocumenteerden eerder doet onderduiken dan vertrekken?

De regering beoogt met de strafbaarstelling in de eerste plaats een gedragsverandering te bevorderen bij vreemdelingen die kunnen terugkeren maar hun vertrek actief blijven frustreren. De maatregel is erop gericht die medewerking te stimuleren wanneer eerdere inspanningen en bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende effect hebben gehad. De regering is zich ervan bewust dat in het debat de zorg wordt geuit dat strafbaarstelling zou kunnen leiden tot meer onderduiking. Harde uitspraken hierover zijn op voorhand niet te doen. Gedragsreacties worden beïnvloed door uiteenlopende factoren, zoals persoonlijke omstandigheden. Van belang is hierbij te herhalen dat de strafbaarstelling onderdeel is van een breder pakket. Er zal onverminderd ingezet worden op terugkeerondersteuning. De verwachting is dat de strafbaarstelling verder onrechtmatig verblijf in Nederland minder aantrekkelijk zal maken en zo de kans dat de vreemdeling gebruik maakt van de geboden terugkeerondersteuning zal vergroten.

Tegelijkertijd geldt dat het wetsvoorstel juist ziet op situaties waarin betrokkenen al in beeld zijn en het terugkeerproces is doorlopen. De verwachting is daarom niet dat de maatregel in algemene zin zal leiden tot het verdwijnen van groepen personen uit het zicht van de overheid die nu niet ook reeds aan dat zicht zijn onttrokken. Het doel is primair het versterken van de bereidheid tot medewerking bij degenen die nu, ondanks herhaalde inspanningen, niet bewegen. Indien in de uitvoering concrete signalen naar voren komen dat de maatregel onbedoeld leidt tot het mijden van contact met autoriteiten of het bemoeilijken van terugkeer, zullen die worden betrokken bij de verdere beoordeling van het instrument.

Vraag 88

(Volt en PvdD) De Dienst Terugkeer & Vertrek (DTenV) geeft in zijn schriftelijke reactie op de novelle aan dat hij niet bekend is met enig onderzoek dat aantoont 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?

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

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

Vraag 89

(Volt en PvdD) *Is de regering bereid deze wet na een jaar te evalueren en de Kamer over die uitkomsten te informeren?*

De regering is bereid de toepassing en effecten van de wet te monitoren en de Kamer daarover te informeren.

Kinderrechten – formele kinderrechtentoets (IVRK); Kinderrechten – inhoudelijke effecten; Scheiding van ouders en kinderen; Proportionaliteit vanuit kinderrechtenperspectief

Vraag 90 t/m 119

De leden van de fracties van Volt en de PvdD stellen onder de hierboven genoemde kopjes diverse vragen over de effecten van de voorgenomen strafbaarstelling op minderjarigen, en gezinnen waar die minderjarigen onderdeel van uitmaken. Daarbij vragen deze leden ook aandacht voor de wijze waarop het wetsvoorstel zich verhoudt tot kinderrechten, in bijzonder Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

De regering gaat hieronder, mede gelet op de onderlinge samenhang tussen deze onderwerpen, in op deze verschillende aspecten.

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

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

De leden hebben gevraagd naar de samenstelling van de groep vreemdelingen die onder de reikwijdte zouden kunnen vallen, en het aantal ouders van minderjarige kinderen daaronder. Ten aanzien van de omvang van de groep kan slechts een ruwe inschatting worden gemaakt van het aantal

zaken waarin vervolging op grond van het voorgestelde artikel in beeld zou kunnen komen. Er bestaat geen nauwkeurig beeld van de samenstelling van de niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Naar de aard der zaak onttrekken zij zich vaak juist aan het zicht van de overheid. De regering houdt er rekening mee dat vervolging aan de orde kan zijn in circa 100 tot 300 zaken per jaar. Over het aantal ouders van minderjarige kinderen dat daarbij betrokken zou kunnen raken, valt daarom geen uitspraak te doen. Om die reden wordt hierover in de toelichting niet gespeculeerd.

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

De bescherming van kinderrechten vormt voor de regering een zwaarwegend uitgangspunt. Internationale en Europese verplichtingen worden bij wetgeving en uitvoering gerespecteerd. Internationale verplichtingen, meest van belang het internationale verdrag inzake de rechten van het kind, spelen een rol, maar het belang van het kind is niet het enige belang dat de overheid heeft te dienen. In een democratische rechtsstaat moeten maatregelen mogelijk zijn om de naleving van geldende regels te waarborgen, ook die in het migratiedomein.

De regering acht het essentieel dat bij de toepassing van de wet oog blijft bestaan voor de positie en kwetsbaarheid van kinderen, ook tegen de achtergrond van de rechten van het kind. Daarbij is juist van belang dat het huidige voorstel ruimte laat voor een beoordeling per geval in plaats van een generieke regel, waarbij proportionaliteit, fundamentele rechten en het belang van het kind kunnen worden betrokken. Ook kan naar de individuele omstandigheden worden gekeken, en kan rekening worden gehouden met individuele trajecten bijvoorbeeld bij de jeugdzorg. De effecten van de maatregel zullen in de praktijk worden gevolgd. Indien blijkt dat minderjarigen onbedoeld of onevenredig worden geraakt, is de regering bereid te bezien of aanvullende maatregelen of verduidelijkingen nodig zijn.

Andere effecten van de strafbaarstelling

Vraag 120

(Volt en PvdD) *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?*

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor deze praktijk. Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is nu juist te verzekeren dat het niet strafbaar wordt om hulp te verlenen aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, waaronder het bieden van noodopvang aan

uitgeprocedeerde gezinnen. Daarbij wil de regering een duidelijke grens trekken, zodat procedures over grensgevallen worden voorkomen. Gemeenten die noodopvang bieden aan uitgeprocedeerde gezinnen zullen dus niet voor de rechter komen wegens deelneming aan het in artikel 108a Vw 2000 omschreven feit.

Vraag 121

(Volt en PvdD) 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?

Zoals eerder aangegeven, blijven deze vreemdelingen recht hebben op medische zorg. De regering zal de uitvoering van dit beleid zorgvuldig monitoren en, indien nodig, met het Ministerie van VWS maatregelen nemen om te zorgen dat vreemdelingen zonder verblijfspapieren geen onevenredige belemmeringen ervaren bij het zoeken van medisch noodzakelijke zorg in het belang van de volksgezondheid.

Vraag 122

(Volt en PvdD) 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?

Allereerst benadrukt de regering dat het voor de strafbaarstelling van illegaliteit gaat om vreemdelingen die de terugkeerprocedure hebben doorlopen en hun vertrek actief frustreren. Tegelijkertijd is zwangerschap op zichzelf geen absolute uitsluitingsgrond binnen het vreemdelingenrecht voor de vertrekplicht. Uiteraard wordt bij de mogelijkheid om te reizen de medische situatie (waaronder zwangerschap) beoordeeld, waardoor reizen (door de lucht) tijdelijk niet mogelijk is, en kan uitstel van vertrek worden verleend op grond van artikel 64 van de Vreemdelingenwet. Dit leidt tot rechtmatig verblijf waardoor vervolging is uitgesloten. Bij een gevorderde zwangerschap wordt uitstel verleend in de periode van zes weken vóór de uitgerekende datum tot zes weken na de bevalling. Hiermee wordt rekening gehouden met de medische belangen van betrokkene.

Daarnaast wil de regering nogmaals met klem benadrukken dat de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals onderwijs, zorg en bescherming door de politie met dit voorstel gewaarborgd blijft. Het voorstel beoogt dit uitgangspunt juist te borgen en te onderstrepen. Er is geen afzonderlijke impactanalyse uitgevoerd specifiek gericht op de toegankelijkheid van geboortezorg voor zwangere vrouwen zonder rechtmatig verblijf. De regering ziet hier op dit moment ook geen aanleiding toe, omdat de toegang tot medisch noodzakelijke zorg reeds voldoende wordt geboden via bestaande wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk. De regering acht het van belang dat vreemdelingen noodzakelijke zorg niet mijden. In de uitvoering wordt daarom steeds het uitgangspunt gehanteerd dat medische zorg toegankelijk moet zijn en dat medische omstandigheden zorgvuldig worden meegewogen bij beslissingen over toezicht en vertrek.

Vraag 123

(Volt en PvdD) Acht de regering het wenselijk dat organisaties die opkomen voor mensenrechten terughoudend moeten worden in hun hulpverlening uit angst voor strafrechtelijke consequenties?

Dat acht de regering niet wenselijk en juist daarom heeft de regering onderhavige novelle voorgesteld waaruit ondubbelzinnig blijkt dat hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen niet strafbaar is.

Vraag 124

(Volt en PvdD) 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?

Slachtoffers van mensenhandel, eengerelateerd geweld of huwelijksdwang kunnen aanspraak maken op bescherming en ondersteuning via de bestaande daarvoor ingerichte kaders. De opsporing en vervolging richten zich op daders van deze ernstige feiten en niet op personen die daarvan slachtoffer zijn. Deze regelingen worden niet aangepast.

Daarnaast benadrukt de regering dat de onderhavige wijziging geen betrekking heeft op gedragingen die reeds onder andere strafbepalingen vallen. Zo is hulp bij illegaal verblijf met een winstoogmerk zelfstandig strafbaar gesteld als mensensmokkel (artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht). Van mensenhandel kan sprake zijn indien iemand het oogmerk heeft een vreemdeling uit te buiten (artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht).

Vraag 125

(Volt en PvdD) 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?

Uit de onderhavige novelle volgt dat zij niet strafbaar zijn op grond van medeplichtigheid of het medeplegen van het misdrijf illegaal verblijf.

Vraag 126

(Volt en PvdD) 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?

De regering onderschrijft dat op de staat een positieve verplichting rust om geweld tegen vrouwen te voorkomen, daders te vervolgen en slachtoffers effectieve toegang tot bescherming en ondersteuning te bieden. Deze verplichtingen vloeien onder meer voort uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en het Verdrag van Istanbul. De voorgestelde wet doet aan deze verplichtingen niet af. De strafbaarstelling ziet op het toezicht en vertrek en heeft niet tot doel dat slachtoffers van geweld geen toegang zouden hebben tot hulpverlening, opvang of bescherming.

Wanneer er signalen zijn dat een persoon mogelijk slachtoffer is van bijvoorbeeld eengerelateerd geweld, huwelijksdwang of mensenhandel, worden deze in de uitvoering zorgvuldig beoordeeld. In voorkomende gevallen kunnen beschermingsmaatregelen worden getroffen en kan gebruik worden gemaakt van de bestaande regelingen die juist beogen slachtoffers in veiligheid te brengen en aangiftebereidheid te bevorderen. De inzet van toezicht- en handhavingsinstrumenten staat daar niet aan in de weg.

Vraag 127

(Volt en PvdD) 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?

Zoals eerder aangegeven, heeft de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen gevolgen voor de wettelijke toegang van illegaal verblijvende vreemdelingen tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs (voor minderjarige vreemdelingen) en bescherming door de politie

Vraag 128

(Volt en PvdD) Hoe voorkomt de regering dat vrouwen die door vrouwen-rechtenorganisaties worden begeleid, verder in isolement raken doordat hulpverleners juridische risico's moeten afwegen?

Uit de onderhavige novelle volgt dat dit soort hulpverleners niet strafbaar zijn op grond van medeplichtigheid of het medeplegen van het misdrijf illegaal verblijf.

Vraag 129

(Volt en PvdD) 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?

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

Vraag 130

(Volt en PvdD) 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?

Met onderhavige novelle beoogt de regering precies dit te doen. Het doel van de novelle is te voorkomen dat er onduidelijkheid kan bestaan over de vraag of personen die illegaal verblijvende vreemdelingen helpen strafbaar zijn op grond van medeplichtigheid aan, of het medeplegen van de strafbepaling uit artikel 108a Vreemdelingenwet 2000. De novelle sluit

iedere vorm van strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vluchtelingen uit.

Vraag 131

(Volt en PvdD) 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?

De novelle regelt op ondubbelzinnige wijze dat de voedselbank niet strafbaar is voor het bieden van hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Vraag 132

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

De maatregel richt zich op personen die niet meewerken aan terugkeer en hun vertrek actief frustreren. De regering acht het van belang dat hulpverleners hun werk kunnen blijven doen en dat kwetsbare personen de weg naar ondersteuning weten te vinden. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten.

Vraag 133

(Volt en PvdD) 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.²⁸ 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?

Zoals reeds is benadrukt wordt met de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen afbreuk gedaan aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen.

Vraag 134

(Volt en PvdD) 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? Kwetsbare mensen lopen risico op misbruik door werkgevers. Welke

²⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 703/36 704, E, p. 15.

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?

Zie de beantwoording bij vraag 137.

Vraag 135

(Volt en PvdD) 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?

Het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 gelezen in samenhang met onderhavige novelle betekent dat daarin niets wijzigt. Hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen, in welke vorm dan ook, is op grond van de novelle niet strafbaar.

Vraag 136

(Volt en PvdD) 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.²⁹ 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?

Zie de beantwoording bij vraag 137.

Vraag 137

(Volt en PvdD) 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?

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

Mocht uit signalen blijken dat aanvullende maatregelen nodig zijn om drempels voor meldingen weg te nemen, dan is de regering bereid hierover met betrokken partijen nader in gesprek te gaan.

Constitutionele reflectie

Vraag 138

²⁹ Brief inzake Strafbearstelling niet-rechtmatig verblijf en hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

(Volt en PvdD) Hoe beoordeelt de regering het feit dat wetenschap, mensenrechteninstituten, EU-experts, kinderrechtenorganisaties en uitvoeringsinstanties unaniem waarschuwen? Acht de regering het een wenselijk precedent dat deze adviezen structureel worden genegeerd?

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

Vraag 139

(Volt en PvdD) 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?

Uiteraard is het aan uw Kamer om tot een eigenstandig rechtsstatelijk oordeel te komen omtrent de inhoud en voorbereiding van dit voorstel. Zoals in antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fracties van VVD en CDA reeds naar voren is gebracht, herkent de regering zich echter niet in de kritiek van de Afdeling Advisering van de Raad van State dat de voorbereiding van dit wetsvoorstel onzorgvuldig is geweest en dat een integrale belangenafweging ontbreekt. Zoals ook in het nader rapport naar voren is gebracht, onderschrijft de regering het belang van een zorgvuldige wetgevingsprocedure, maar moest dit belang in dit geval worden afgewogen tegen het grote belang om nu met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Met het oog hierop, heeft de regering aangekoerst op het zo spoedig mogelijk indienen van de onderhavige novelle bij uw Kamer, zodat de behandeling van het voorstel Asielnoodmaatregelenwet weer hervat zou kunnen worden. De regering meent daarbij een zorgvuldige balans te hebben getroffen tussen de benodigde voortvarendheid en de gewenste zorgvuldigheid. Zo heeft de regering bewust niet afgezien van het organiseren van een (korte) openbare (internet)consultatie over het voorstel.

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

tot de groep vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen terugkeren en die hun (gedwongen) vertrek actief en effectief frustreren.

Vraag 140

(Volt en PvdD) Is de regering bereid de novelle aan te houden, te heroverwegen of substantieel te wijzigen?

De novelle is aangenomen door de Tweede Kamer. De regering ziet geen aanleiding het voorstel aan te houden of 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.

Vraag 141

(Volt en PvdD) 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?

Zoals in antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van GL-PvdA reeds naar voren is gebracht, heeft de regering de verschillende door de Afdeling advisering geschetste opties om hulpverlening van strafbaarheid uit te zonderen zorgvuldig bestudeerd, maar uiteindelijk voor een andere oplossing gekozen. Zoals te doen gebruikelijk, heeft de regering deze oplossing niet eerst aan de Afdeling advisering voorgelegd, alvorens haar nader rapport uit te brengen.

Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, acht de regering het van het grootste belang dat de wet een ondubbelzinnig antwoord geeft op de vraag of hulpverlening door derden aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen strafbaar is. Daarbij wil de regering een duidelijke grens trekken, zodat procedures over grensgevallen worden voorkomen. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Dit is in lijn met de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin erop wordt gewezen dat het zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving zeer verschillend wordt gedacht, van belang is dat de wetgever voor een precieze en duidelijke afbakening kiest.³⁰

Vraag 142

(Volt en PvdD) 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?

De regering voorziet niet dat de gekozen oplossing in de uitvoering door politie, OM en rechtspraak risico's met zich meebrengt op onbedoelde en ongewenste effecten. Zoals in het nader rapport naar voren is gebracht, is

³⁰ Voorlichting over amendement bij Asielnoodmaatregelenwet over reikwijdte van strafbaarstelling illegaliteit, W03.25.00207/II, 28 augustus 2025, p. 5.

het doel van het onderhavige wetsvoorstel te verzekeren dat het niet strafbaar wordt op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 om hulp te verlenen aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Daarbij wil de regering een duidelijke grens trekken, zodat procedures over grensgevallen worden voorkomen. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. De gekozen oplossing betekent dat de genoemde strafbepaling zich alleen uitstrekt tot de pleger: personen die volledig voldoen aan de wettelijke delictsomschrijving.

De keuze om bij deze specifieke strafbepaling de overige deelnemingsvormen uit te sluiten, wijkt inderdaad af van het in de algemene regeling van deelneming aan strafbare feiten (Titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht) neergelegde uitgangspunt dat ook bijdragen aan een delict onder voorwaarden een vorm van strafbare betrokkenheid kunnen opleveren. De wettelijke systematiek laat evenwel ruimte om, als daarvoor een dringende reden bestaat, bij specifieke strafbepalingen af te wijken van algemene uitgangspunten. In het verleden heeft de wetgever die mogelijkheid ook al vaker benut. De regering verwijst hiervoor naar de in het nader rapport genoemde voorbeelden.

Vraag 143

(Volt en PvdD) 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?

Zoals in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van GL-PvdA al naar voren is gebracht, klopt het dat het onderhavige wetsvoorstel alleen bij het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 alle overige deelnemingsvormen uitsluit, waarmee die strafbepaling zich alleen uitstrekt tot de pleger: personen die volledig voldoen aan de wettelijke delictsomschrijving. Het medeplegen van en medeplichtigheid aan het misdrijf omschreven in artikel 197 Sr (illegaal verblijf in weerwil van een «zwaar» inreisverbod of ongewenstverklaring) en het medeplegen van de overtreding, omschreven in artikel 108, zesde lid, Vw 2000 (illegaal verblijf in weerwil van een «licht» inreisverbod) blijft strafbaar. Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, bestaat er in de optiek van de regering een relevant verschil tussen de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf in artikel 108a Vw 2000 en de twee bestaande strafbaarstellingen in artikel 197 Sr en 108, zesde lid, Vw 2000. De bestaande strafbaarstellingen zien namelijk primair op de specifieke omstandigheid dat jegens de desbetreffende vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt. Een ongewenstverklaring of het uitvaardigen van een inreisverbod is alleen mogelijk wanneer specifieke bezwaren bestaan tegen de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland, hetgeen de vreemdeling bekend is omdat dit blijkt uit een ten aanzien van hem genomen besluit.

De regering benadrukt allereerst dat het door een medisch professional verlenen van noodzakelijke medische zorg aan een vreemdeling niet strafbaar is. Het verlenen van dergelijke zorg is in strafrechtelijke zin namelijk niet wederrechtelijk. Er is dan dus geen aanleiding voor het

instellen van strafrechtelijke vervolging. Daar komt bij dat van strafbare deelneming aan de bestaande strafbare feiten van illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring alleen sprake is als de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de vreemdeling aan wie hij hulp verleent een inreisverbod heeft opgelegd gekregen, of ongewenst is verklaard. Voor strafbaarheid wegens het medeplegen van de genoemde feiten is daarnaast vereist dat er sprake is van een nauwe en bewuste samenwerking tussen de hulpverlener en de vreemdeling. Het uitdelen van voedsel aan bijvoorbeeld dakloze vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zal dan ook niet snel tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden. Een hulpverlener heeft in de regel immers geen weet van het feit dat voor een vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt, en hoeft daar beroepshalve ook niet naar te vragen. De regering kent ook geen voorbeelden van hulpverleners die zijn vervolgd wegens deelneming aan de in artikel 197 Sr en 108, zesde lid, Vw 2000 strafbaar gestelde feiten.

In het uitzonderlijke geval dat iemand opzettelijk het illegaal verblijf van een vreemdeling faciliteert, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat voor deze vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt, is er in de optiek van de regering, althans op het eerste gezicht, sprake van een andere situatie, waarin de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging in ieder geval niet op voorhand zou moeten zijn uitgesloten. In het bijzonder valt te denken aan de situatie dat de betrokken vreemdeling ongewenst is verklaard, omdat die vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.³¹

Vraag 144

(Volt en PvdD) 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?

Zoals in antwoord op de vorige vraag naar voren is gebracht, hoeven hulpverleners onder normale omstandigheden niet te vrezen voor vervolging als zij hulp bieden aan vreemdelingen waarvoor een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt. De bestaande strafbepalingen van artikel 197 Sr en 108, zesde lid, Vw 2000 hebben dan ook geen (indirecte) gevolgen voor de toegang van vreemdelingen tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Mede gelet hierop, is er in de optiek van de regering geen sprake van strijdigheid van de bestaande strafbepalingen 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.

Vraag 145

(Volt en PvdD) 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?

³¹ Artikel 67, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000.

Zie de beantwoording bij vraag 146.

Vraag 146

(Volt en PvdD) 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?

Hier doelen de aan het woord zijnde leden kennelijk op het thans bestaande artikel 4.40 van het Vreemdelingenbesluit. Dit is geen uitwerking van het thans voorliggende wetsvoorstel. De mogelijkheid een boete op te leggen indien nachtverblijf niet wordt gemeld aan de korpschef, is sinds de inwerkingtreding van de bepaling in 2001, nimmer ingezet tegen een humanitaire organisatie, en de geschetste vraag kan dan ook alleen vanuit theorie worden beantwoord. De bepaling vermeldt dat de hulpverlener «wist of had moeten weten» dat hij een niet-rechtmatig verblijvende persoon nachtverblijf verschaft. De bepaling stipuleert niet dat personalia moeten worden gevraagd of opgeslagen – het antwoord lijkt dan ook «nee», daartoe is de hulpverlener niet verplicht. De regering benadrukt dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgung hun werk kunnen blijven doen. Van het uitsluiten van daklozen van winteropvang kan geen sprake zijn, ook vanwege de beginselen van proportionaliteit die overheidshandelen binden.

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 strafvervolgung.

Vraag 147

(Volt en PvdD) 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?

De regering verwijst naar het hiervoor gegeven antwoord op vraag 143.

Vraag 148

(Volt en PvdD) 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)?

Deze aanname is correct.

Vraag 149

(Volt en PvdD) Ook over paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting stellen deze leden een aantal vragen. De regering schrijft dat de straf-

baarheid 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 bevestigt dat een gevangenisstraf voor illegaal verblijf pas aan de orde kan zijn nadat aan alle vereisten uit de Terugkeerrichtlijn is voldaan. Dit is het geval wanneer: 1. de volledige terugkeerprocedure is doorlopen; 2. terugkeer feitelijk mogelijk is; en 3. het uitblijven van vertrek aantoonbaar aan de vreemdeling te wijten is. Pas in die fase kan het Openbaar Ministerie (OM) beoordelen of strafvervolgning passend is.

De kaders voor deze criteria zijn niet nieuw. Bij de vervolging ter zake artikel 197 Sr zal ook nu al aan dit criterium worden getoetst. De beoordeling of sprake is van onvoldoende medewerking is uiteraard een afweging die moet worden beoordeeld naar de omstandigheden van het geval, maar in algemene zin kan van niet-meewerken en effectief frustreren volgens de regering sprake zijn wanneer een vreemdeling zonder geldige reden weigert documenten aan te vragen, niet verschijnt bij afspraken, informatie achterhoudt of anderszins actief verhindert dat zicht op terugkeer ontstaat, en de overheid dit ook niet op andere wijze kan afdwingen, bijvoorbeeld door de vreemdeling beschikbaar te houden voor uitzetting in vreemdelingenbewaring. Het OM kan alleen tot vervolging overgaan wanneer betrokkene het vertrek verwijtbaar blijft frustreren.

Vraag 150

(Volt en PvdD) 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?

Zie de beantwoording bij vraag 151.

Vraag 151

(Volt en PvdD) 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?

Het is niet met zekerheid te zeggen hoeveel illegalen er momenteel in Nederland zijn en waar zij zich bevinden. Op dit moment wordt er een WODC-onderzoek uitgevoerd naar vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Het is nog niet met zekerheid te zeggen wanneer dit onderzoek zal worden aangeboden. Hierbij is het belangrijk op te merken dat dit onderzoek ziet op de periode medio 2018–2019 tot medio 2022–2023. In 2020 is er voor het laatst door het WODC een onderzoek gepubliceerd over het aantal onrechtmatige vreemdelingen in Nederland. Het onderzoek wees uit dat tussen medio 2017 en medio 2018 naar

schatting tussen de circa 23.000 en 58.000 vreemdelingen onrechtmatig in Nederland verbleven.³²

Over de samenstelling van die groep kunnen geen concrete uitspraken worden gedaan met betrekking tot de herkomstlanden of het aantal personen dat vervolgd zou kunnen worden omdat zij medewerking zouden weigeren en daardoor niet kunnen worden uitgezet. De regering heeft, om een inschatting te kunnen maken van de uitvoeringsgevolgen, een aanname gedaan dat tussen de 100 en 300 vreemdelingen per jaar in aanraking komen met de overheid en vervolgd zullen worden wegens dit delict.

*Technische briefing aan de Eerste Kamer (d.d. 20 januari 2026)*³³

Vraag 152

(Volt en PvdD) Wat is het nu 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?

De regering zal deze vraag over de Asielnoodmaatregelenwet beantwoorden in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij dat wetsvoorstel.

Vraag 153

(Volt en PvdD) 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?

Zie de beantwoording bij vraag 151.

Vraag 154

(Volt en PvdD) In welke mate verwacht de regering dat de instroom van asielzoekers zal verminderen door dit wetsvoorstel? Waarop baseert de regering deze verwachting?

Zie de beantwoording bij vraag 4.

Vraag 155

(Volt en PvdD) 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?

Zie de gecombineerde beantwoording van de vragen 90 t/m 119.

³² Schatting onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017–2018: <https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2020/12/16/nieuwe-schatting-voor-de-periode-medio-2017-medio-2018>

³³ Zie Verslag van de vergadering van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad (I&A/JBZ) op 20 januari 2026.

Vraag 156

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

De beoordeling of sprake is van onvoldoende medewerking is uiteraard een afweging die moet worden beoordeeld naar de omstandigheden van het geval, maar in algemene zin kan van niet-meewerken en effectief frustreren volgens de regering sprake zijn wanneer een vreemdeling zonder geldige reden weigert documenten aan te vragen, niet verschijnt bij afspraken, informatie achterhoudt of anderszins actief verhindert dat zicht op terugkeer ontstaat, en het bovendien de overheid dit ook niet op andere wijze kan afdwingen, bijvoorbeeld door de vreemdeling beschikbaar te houden voor uitzetting in vreemdelingen bewaring. Het ontbreken van medewerking moet, met andere woorden, er in resulteren dat de verwijdering niet mogelijk is. Het Openbaar Ministerie (OM) kan alleen tot vervolging overgaan wanneer betrokkene het vertrek verwijtbaar blijft frustreren.

De kaders voor deze criteria zijn niet nieuw. Bij de vervolging ter zake artikel 197 Sr zal ook nu al aan dit criterium worden getoetst. Deze begrippen zijn ook daar niet in de wettekst verwerkt, desalniettemin heeft de strafrechter deze bepaling richtlijnconform uitgelegd en deze bestanddelen in de bepaling ingelezen omdat deze een voorwaarde zijn die afgeleid wordt uit de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie bij de uitleg van de Terugkeerrichtlijn. De regering gaat er vanuit dat dit ook moet gelden voor de uitleg door de strafrechter van artikel 108a Vw 2000.

Vraag 157

(SGP) 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?

Dat is geen misdrijf. Dit wijzigingsvoorstel brengt mee dat uitsluitend het plegen van het misdrijf strafbaar wordt. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt juist duidelijk te maken dat hulpverlening niet strafbaar wordt. Daartoe worden alle overige deelnemingsvormen uit Titel V van Boek 1 van het Wetboek van Strafrecht uitgesloten. Het gaat om: doen plegen, medeplegen, opzettelijk uitlokken. Zo kunnen maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolging hun werk kunnen blijven doen.

Vraag 158

(SGP) 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?

Het klopt dat de wijziging van artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 die met deze novelle is beoogd niet ziet op gedrag dat valt onder de genoemde delicten. Hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen met een winst-oogmerk is zelfstandig als mensensmokkel strafbaar gesteld (artikel 197a Sr) en dat blijft ook strafbaar. Daarnaast kan ook van mensenhandel sprake zijn als iemand het oogmerk heeft om de vreemdeling uit te buiten (artikel 273f Sr). Ook die strafbaarstelling blijft onverkort gehandhaafd.

Vraag 159

(SGP) 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?

Graag verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar mijn reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie.

Vraag 160

(SGP) 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?

Kortheidshave verwijs ik deze leden graag naar mijn reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie.

Vraag 161

*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 onderhavige wetsvoorstel en het voorstel Asielnoodmaatregelenwet zijn twee aparte wetsvoorstellen. Het is dus mogelijk dat het voorstel Asielnoodmaatregelenwet wordt aangenomen, maar het onderhavige voorstel wordt verworpen. In dat geval is deelname, anders dan als pleger, aan het in artikel 108a Vw 2000 omschreven misdrijf, niet van strafbaarheid uitgesloten. Dat betekent dat hulpverlening aan een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf na inwerkingtreding van het voorstel Asielnoodmaatregelenwet strafbaar zal zijn op grond van artikel 108a Vw 2000.

Vraag 162

*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.*

Zie de beantwoording bij vraag 4.

Vraag 163

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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.»³⁴ Hoe reflecteert de regering op deze stellingname van de Raad van State?

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

Vraag 164

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

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

Vraag 165

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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

³⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4, p. 2 en 6.

beeld, van straat en dit vergroot het risico om in de illegaliteit of criminaliteit te belanden, dan wel om slachtoffer te worden van uitbuiting».³⁵ 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?

Zie de beantwoording bij vraag 166.

Vraag 166

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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.

De regering benadrukt expliciet dat de strafbaarstelling geen afbreuk mag doen aan de toegang van mensen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Dit geldt ook voor andere noodzakelijke diensten, zoals geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Deze basisvoorzieningen zijn essentieel om ervoor te zorgen dat mensen, ongeacht hun verblijfsstatus, niet volledig buiten het systeem vallen. Mocht blijken dat de wet in de praktijk leidt tot een vermindering van zorg of andere negatieve gevolgen voor kwetsbare groepen, dan zal de regering de situatie opnieuw evalueren en zo nodig maatregelen nemen om de toegankelijkheid van zorg te waarborgen door aanvullende informatiecampagnes. Daartoe zal de regering de wettelijke strafbaarstelling van illegaal verblijf monitoren.

Vraag 167

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

Zoals in de memorie van toelichting wordt uitgelegd, heeft de regering het uit oogpunt van rechtszekerheid wenselijk geacht om de uitsluiting van strafbaarheid van hulpverlening zo vorm te geven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. Daarom wordt ervoor gekozen alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten. Hiermee wordt voorkomen dat hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen kan worden aangemerkt als een vorm van strafbare deelneming aan het in artikel 108a Vw 2000 omschreven feit. Dit geldt ongeacht de vorm van de hulpverlening, door wie de hulp wordt verleend en met welk motief. De regering wil discussies over grensgevallen voorkomen en meent dat met de gekozen oplossing maximale bescherming wordt geboden aan derden die hulp verlenen aan illegaal verblijvende vreemdelingen, waaronder ook zorgorganisaties.

Vraag 168

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

³⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 703/36 704, E, p. 15.

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?

Dit wijzigingsvoorstel brengt mee dat uitsluitend het plegen van het misdrijf strafbaar wordt. Hulpverlening wordt niet strafbaar. Artikel 108a Vw 2000 doet niet af aan het werk van bijvoorbeeld de GGD's. Daartoe worden alle overige deelnemingsvormen uit Titel V van Boek 1 van het Wetboek van Strafrecht uitgesloten. Het gaat om: doen plegen, medeplegen, opzettelijk uitlokken. Zo kunnen maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgning hun werk kunnen blijven doen.

Vraag 169

(Fractie-Visseren-Hamakers) Wat betekent de wet voor straatdokters en Dokters van de Wereld die hulp bieden aan mensen in kwetsbare posities, waaronder ongedocumenteerde vreemdelingen?

De novelle betekent dat zij die hulp kunnen blijven bieden en niet strafbaar zijn.

Vraag 170

(Fractie-Visseren-Hamakers) Hoe waarborgen de regering en de betrokken uitvoeringsinstanties (zoals de IND) dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf niet leidt tot vermindering van contact met instanties door vreemdelingen met medische problematiek, waardoor zij buiten noodzakelijke zorg of een verblijfsrechtelijke beoordeling op grond van artikel 64 Vreemdelingenwet vallen, en daardoor hun medisch noodzakelijke behandeling in Nederland mislopen?

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

De regering zal de uitvoering van dit beleid zorgvuldig monitoren en, indien nodig, met het Ministerie van VWS maatregelen nemen om te zorgen dat vreemdelingen zonder verblijfspapieren geen onevenredige belemmeringen ervaren bij het zoeken van medisch noodzakelijke zorg in het belang van de volksgezondheid.

Vraag 171

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

Ten eerste is er geen wettelijke basis voor deze informatiedeling vanuit de medische behandelaar aan de politie. De regering merkt op dat indien de medische situatie van de vreemdeling aan terugkeer in de weg staat, artikel 64, gelezen in samenhang met artikel 8, aanhef en onder j, Vw 2000 maakt dat de vreemdeling rechtmatig verblijf geniet en dus niet onder bereik van de strafbepaling van artikel 108a Vw 2000 zal vallen. Het is in de ogen van de regering ondenkbaar dat een medische behandeling (met succes) als onderbouwing van frustratie wordt ingebracht in een strafprocedure. Wel zullen vreemdelingen, net als nu het geval is, in voorkomende gevallen een medische behandeling aanvoeren als onderbouwing van een stelling dat zijn niet kunnen vertrekken uit Nederland. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

Vraag 172

(Fractie-Visseren-Hamakers) Hoe wordt omgegaan met situaties waarin behandelend artsen aangeven dat voortzetting van zorg níet 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 terecht komen zonder passende zorg? Wie gaat die beoordeling straks moeten maken?

Het uitgangspunt is dat de medische zorg in detentiecentra in beginsel vergelijkbaar is met de zorg die beschikbaar is in de vrije samenleving. Net als in andere situaties van strafrechtelijke hechtenis, zal daar waar de medische zorg toch niet op verantwoorde wijze kan worden geboden in de detentiesituatie, deze moeten worden onderbroken. In dat opzicht wijkt dit kader niet af van het kader dat ook in andere situaties geldt waarin sprake is van medisch noodzakelijke zorg in bewaring.

Vraag 173

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

Indien een verdachte niet is staat is te begrijpen wat het gevolg is van zijn uitlatingen, kan hem dat strafrechtelijke niet tegengeworpen worden. Voor deze strafuitsluitingsgrond zijn duidelijke kaders bekend.

Vraag 174

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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, straatdokters en GGD-artsen niet worden geconfronteerd met onduidelijke juridische risico's?

De regering bevestigt dat gegevens die beschikbaar zijn bij hulpverleners niet kunnen worden gebruikt voor opsporing, conform het beginsel van gegevensbescherming dat persoonsgegevens slechts voor het doel waarvoor zij zijn verzameld mogen worden verwerkt.

Vraag 175

(Fractie-Visseren-Hamakers) Waarom zijn beroepsverenigingen in de zorg niet betrokken bij de uitvoeringstoets, terwijl de impact op zorgprofessionals groot kan zijn?

De regering herhaalt allereerst dat het wetsvoorstel geen verandering brengt in de mogelijkheden bescherming of medische behandeling te vragen of te ontvangen. In dat opzicht zijn de feitelijke gevolgen voor deze groepen beperkt. Verschillende maatschappelijke organisaties en relevante uitvoeringsinstanties hebben in de consultatie van het wetsvoorstel en de novelle gereageerd. Dit heeft geleid tot een breed scala aan reacties, waaronder zorgen over de gevolgen van de strafbaarstelling van illegaal verblijf voor kwetsbare groepen. Deze zijn meegewogen in het wetgevingsproces.

Vraag 176

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

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

Zoals in de memorie van toelichting wordt uitgelegd, heeft de regering het uit oogpunt van rechtszekerheid wenselijk geacht om de uitsluiting van strafbaarheid van hulpverlening zo vorm te geven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. Daarom wordt ervoor gekozen alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten. Hiermee wordt voorkomen dat hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen kan worden aangemerkt als een vorm van strafbare deelneming aan het in artikel 108a Vw 2000 omschreven feit. Dit geldt ongeacht de vorm van de hulpverlening, door wie de hulp wordt verleend en met welk motief. De regering wil discussies over grensgevallen voorkomen en meent dat met de gekozen oplossing maximale bescherming wordt geboden aan derden die hulp verlenen aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Vraag 177

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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 of vreemdelingrechtelijke doeleinden? Is de regering bereid om in overleg te treden met zorgorganisaties?

Zie beantwoording bij vraag 178.

Vraag 178

(Fractie-Visseren-Hamakers) Hoe wordt de toegang tot zorg verzekerd voor mensen die na opgeheven 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?

Zoals eerder aangegeven, blijven deze vreemdelingen recht hebben op medische zorg. De regering zal de uitvoering van dit beleid zorgvuldig monitoren en, indien nodig, met het Ministerie van VWS maatregelen nemen om te zorgen dat vreemdelingen zonder verblijfspapieren geen onevenredige belemmeringen ervaren bij het zoeken van medisch noodzakelijke zorg in het belang van de volksgezondheid.

Vraag 179

In het position paper «Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf» van de Inspectie Justitie en Veiligheid³⁶ 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?

De regering onderschrijft het belang van een zorgvuldige procedure, maar dit moet worden afgewogen tegen de urgentie om maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Daar komt bij dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf in de optiek van de regering kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid.

Vraag 180

Heeft de regering kennisgenomen van het artikel «Hulp aan ongedocumenteerden toch strafbaar, als witwassen» in NRC Handelsblad?³⁷ 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

³⁶ Zie Position paper Inspectie JenV t.b.v. rondetafelgesprek Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf d.d. 11 december 2025 | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

³⁷ Zie Hulp aan illegalen - NRC.

ongedocumenteerden na invoering van deze novelle? Graag ontvangt dit lid een reflectie van de regering.

In reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie heb ik aangegeven dat en waarom het ontvangen van betalingen van een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling niet valt onder het misdrijf van witwassen. Korthedshalve verwijs ik het lid van de fractie-Visseren-Hamakers daarnaar.

Vraag 181

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

De novelle maakt duidelijk dat hulpverleners op geen enkele wijze strafbaar zijn. Zo kunnen maatschappelijke organisaties, hulpverleners – zoals artsen, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgung hun werk kunnen blijven doen. Eerder heeft de regering reeds toegezegd te monitoren of illegaal verblijvende vreemdelingen als gevolg van de strafbaarstelling zorg gaan mijden.

Vraag 182

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

Zoals in antwoord op de vorige vraag al is uitgelegd, maakt onderhavig voorstel duidelijk dat hulpverleners op geen enkele wijze strafbaar zijn. Zo kunnen maatschappelijke organisaties, hulpverleners – zoals artsen, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgung hun werk kunnen blijven doen. De regering benadrukt daarnaast dat het door een medisch professional verlenen van noodzakelijke medische zorg aan een vreemdeling niet strafbaar is. Het verlenen van dergelijke zorg is in strafrechtelijke zin namelijk niet wederrechtelijk.

Vraag 183

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

De regering verwijst naar het antwoord op de vorige vraag.

Vraag 184

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

fractie-Visseren-Hamakers 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?

De onderhavige novelle maakt duidelijk dat zowel incidentele als structurele voedselhulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen niet strafbaar is. De regering vindt het van belang dat dit soort voedselhulp mogelijk blijft.

Vraag 185

(Fractie-Visseren-Hamakers) Hoe wordt voorkomen dat daklozenopvang de doelgroep niet meer weet te bereiken, waardoor basisgezondheidszorg wegvalt voor mensen zonder papieren?

Zie beantwoording bij vraag 188.

Vraag 186

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

De onderhavige novelle beoogt duidelijk te maken dat het verlenen van zorg, of hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen – in welke vorm dan ook – niet strafbaar is. De regering benadrukt nogmaals dat het door een medisch professional verlenen van noodzakelijke medische zorg aan een vreemdeling niet strafbaar is. Het verlenen van dergelijke zorg is in strafrechtelijke zin namelijk niet wederrechtelijk.

Vraag 187

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

Zie beantwoording bij vraag 188.

Vraag 188

(Fractie-Visseren-Hamakers) 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?

Zoals eerder aangegeven, heeft de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen gevolgen voor de toegang van illegaal verblijvende vreemdelingen tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs (voor minderjarige vreemdelingen) en bescherming door de politie. De regering zal de uitvoering van dit beleid zorgvuldig monitoren en, indien nodig, met het Ministerie van VWS maatregelen nemen om te zorgen dat vreemdelingen zonder verblijfspapieren geen onevenredige belemmeringen ervaren bij het zoeken van medisch noodzakelijke zorg in het belang van de volksgezondheid.

Vraag 189

(Fractie-Visseren-Hamakers) *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».³⁸ Waarom heeft de regering het advies van de Raad van State in de wind geslagen?*

In haar advies is de Afdeling uitdrukkelijk ingegaan op de wijze waarop het wetsvoorstel de strafbaarheid van hulpverleners uitzondert. Het nader rapport bevat een reactie op die adviespunten en naar aanleiding van het advies is de memorie op onderdelen aangevuld. De regering volstaat op deze plaats met naar deze reactie te verwijzen.

Vraag 190

(Fractie-Visseren-Hamakers) *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?*

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten. Het wetsvoorstel beoogt daarmee te vermijden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp aan een illegale vreemdeling is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Hulp zonder winst oogmerk wordt in Nederland niet bestraft.

De regering acht het van belang eventuele zorgen serieus te nemen. Daarom worden signalen uit het veld actief gevolgd en betrokken bij de verdere invulling van de communicatie. De Minister heeft tijdens het wetgevingsoverleg ook toegezegd een communicatiecampagne op te zetten waarin duidelijk wordt gemaakt op wie de strafbaarstelling van illegaal verblijf van toepassing is en op wie niet.

Vraag 191

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.

Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in de mogelijkheden voor ongedocumenteerden om toegang te krijgen tot voorzieningen. Ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de toegang tot de genoemde voorzieningen mogelijk zijn onder dezelfde voorwaarden als voordien.

4. Handhaving strafbaarstelling illegaal verblijf

Vraag 192

*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*

³⁸ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 4, p. 2 en 9.

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 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?

Zoals in antwoord op vergelijkbare vragen van de D66-fractie eerder al naar voren is gebracht, is de regering van mening dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 een duidelijke en beperkte wettelijke grondslag biedt voor het strafbaar stellen van illegaal verblijf. Verdere precisering van de reikwijdte van de strafbepaling, op de wijze zoals door de leden van de fractie van GL-PvdA genoemd, acht de regering niet nodig.

Vraag 193

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.

De regering verwijst naar het antwoord op de vorige vraag.

Vraag 194

(GL-PvdA) Hoe wordt voorkomen dat personen met medische beletselen of met een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM toch strafrechtelijk worden vervolgd?

Voor specifieke groepen kwetsbare personen, zoals slachtoffers van mensenhandel en personen die onder medische behandeling staan, zijn er specifieke toelatingskaders. Wanneer deze personen op basis van zo'n toelatingskader in aanmerking komen voor toelating of anderszins (tijdelijk) rechtmatig verblijf hebben, is de strafbaarstelling vanzelfsprekend niet aan de orde. Ook indien dat niet het geval is, kan – zo volgt dwingend uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU – alleen aan oplegging van een (onvoorwaardelijke) gevangenisstraf worden toegekomen als de vreemdeling door zijn of haar toedoen niet kan worden uitgezet. Als er een uitzettingsbeletsel is, volgt dus uit het systeem van de wet al dat vervolging niet aan de orde is.

Vraag 195

(GL-PvdA) Waarom is in de uitvoeringstoets niet uitgewerkt hoe medische beletselen worden betrokken bij het vaststellen van «zicht op uitzetting»?

Voor specifieke groepen kwetsbare personen, zoals slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting en personen die onder medische behandeling staan, zijn er specifieke toelatingskaders. Wanneer deze personen op basis van zo'n toelatingskader in aanmerking komen voor toelating of anderszins (tijdelijk) rechtmatig verblijf hebben, is de strafbaarstelling vanzelfsprekend niet aan de orde. Ook indien dat niet het geval is, kan – zo volgt dwingend uit Europese jurisprudentie – alleen aan vervolging worden toegekomen als de vreemdeling door zijn of haar toedoen niet kan worden uitgezet. Als er een uitzettingsbeletsel is, volgt dus uit het systeem van de wet al dat vervolging niet aan de orde is.

Vraag 196

(GL-PvdA) 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 Achughbabian³⁹)?

Zoals eerder in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie naar voren is gebracht, is de regering van mening dat het voorgestelde artikel 108a een duidelijke en beperkte wettelijke grondslag biedt voor het strafbaar stellen van illegaal verblijf. Uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU volgt dat alleen aan het opleggen van (onvoorwaardelijke) gevangenisstraf kan worden toegekomen als de vreemdeling door zijn of haar toedoen niet kan worden uitgezet. Als er een uitzettingsbeletsel is, volgt dus uit het systeem van de wet al dat vervolging niet aan de orde is.

Vraag 197

(GL-PvdA) Wat is de toegevoegde waarde van strafbaarstelling, nu de DTenV stelt dat hij hierdoor juist minder toekomt aan het organiseren van vertrek?

Van belang is dat het effect van een maatregel als het strafbaar stellen van illegaal verblijf, niet los gezien kan worden van andere inzet om terugkeer te versterken, zoals gericht casemanagement van de terugkeerder, passende ondersteuning ten behoeve van duurzame terugkeer en afspraken met de landen van terugkeer, en waar dat niet lukt, maatregelen als vreemdelingenbewaring om de vreemdeling beschikbaar te houden. Dit is de kerntaak van de DTenV. Bij deze trajecten is een mate van medewerking van de vreemdeling om zijn identiteit en nationaliteit vast te stellen van groot belang om de terugkeer te laten slagen. In dat kader is het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 van belang als strafrechtelijke maatregel die zich richt op het verwijtbaar niet naleven van de vertrekplicht, waarbij strafrecht als ultimum remedium aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput.

De regering benadrukt dat bij de uitvoeringstoets rekening is gehouden met de verwachte toename van 100 tot 300 vervolgingen als gevolg van dit nieuwe artikel, tegenover de 3.500 gevallen van vreemdelingenbewaring per jaar en de vele vertrekgevallen. Gezien deze verhouding wordt verwacht dat de DTenV zijn kerntaak, het faciliteren van terugkeer, kan blijven uitvoeren. Tevens zal de uitvoering van deze optie in meer of mindere mate beslag leggen op capaciteit, met mogelijk extra FTE's. De prioriteit van de betrokken organisaties, zoals door de leden genoemde DTenV, blijft onverminderd gericht op het realiseren van vertrek of gedwongen verwijdering van vreemdelingen. De keuzes voor de uitvoering moeten nog worden gemaakt, waarbij de regering de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit zeer serieus neemt. De uiteindelijke uitvoering zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 198

(GL-PvdA) In paragraaf 4.4 van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer⁴⁰ 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-

³⁹ Zaak C-329/11.

⁴⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 6.

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?

Zie de beantwoording bij vraag 151.

Vraag 199

(GL-PvdA) 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?

Zie de beantwoording bij vraag 201.

Vraag 200

(GL-PvdA) 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?

Zie de beantwoording bij vraag 201.

Vraag 201

(GL-PvdA) 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 plaatsvindt in kwetsbare en vaak slecht gereguleerde segmenten van de arbeidsmarkt?

Het aantal in Nederland aanwezige niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen is slechts bij schatting bekend. De samenstelling van deze groep is dan ook niet bekend en het deel dat in Nederland een asielprocedure heeft doorlopen is dan ook niet te geven. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het juridisch zonder belang is of een vreemdeling een toelatingsprocedure heeft doorlopen, maar inmiddels is uitgeprocedeed, of nooit een dergelijk procedure is gestart. In beide gevallen is de vreemdeling niet rechtmatig in Nederland. In alle gevallen is er een vertrekplicht. Zoals bij herhaling aangegeven is strafbaarstelling pas relevant als de vreemdeling niet meewerkt aan vertrek en daardoor daadwerkelijk verwijdering voorkomt.

Op dit moment wordt er een WODC-onderzoek uitgevoerd naar vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Het is nog niet met zekerheid te zeggen wanneer dit onderzoek zal worden aangeboden. Hierbij is het belangrijk op te merken dat dit onderzoek ziet op de periode medio 2018–2019 tot medio 2022–2023. In 2020 is er voor het laatst door

het WODC een onderzoek gepubliceerd over het aantal onrechtmatige vreemdelingen in Nederland. Het onderzoek wees uit dat tussen medio 2017 en medio 2018 naar schatting tussen de circa 23.000 en 58.000 vreemdelingen onrechtmatig in Nederland verbleven.⁴¹

Vraag 202

(GL-PvdA) 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 handhavingsinstanties zijn.

De strafbaarstelling van illegaal verblijf en de novelle veranderen niets aan de regels omtrent de tewerkstelling van illegaal verblijvende vreemdelingen. Op grond van huidig recht zijn werkgevers die illegaal verblijvende vreemdelingen aan het werk zetten, daarvoor ook nu al sanctioneerbaar. Zij kunnen daarvoor onder de Wet arbeid vreemdelingen nu al hoge boetes krijgen.

Vraag 203

(GL-PvdA) 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?

Zij zijn niet strafbaar op grond van de strafbaarstelling voor illegaal verblijf, omdat de novelle alle vormen van medeplichtigheid en medeplegen van strafbaarheid uitsluit. Dat laat onverlet dat er andere gronden kunnen bestaan waarop zij sanctioneerbaar zijn, omdat zij zich niet houden aan geldende regelgeving ten aanzien van het doen laten verrichten van arbeid.

Vraag 204

(GL-PvdA) 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 novelle is gekozen voor een ruime formulering om buiten twijfel te stellen dat geen sprake zal zijn van medeplichtigheid of medeplegen aan artikel 108a Vw 2000. Van een risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid is dan ook geen sprake. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de sanctiemogelijkheden uit hoofde van de Wet arbeid vreemdelingen, uitbuiting als bedoeld in artikel 197a Sr, en de bestaande aansprakelijkheid blijft onverminderd van kracht.

Vraag 205

*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*

⁴¹ Schatting onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017–2018: www.wodc.nl/actueel/nieuws/2020/12/16/nieuwe-schatting-voor-de-periode-medio-2017---medio-2018

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».⁴² 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?

Uit zowel de jurisprudentie van de Hoge Raad als de jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf aan een derdelander die illegaal in Nederland verblijft strijdig is met de Terugkeerrichtlijn indien de stappen van de in de richtlijn vastgelegde terugkeerprocedure nog niet zijn doorlopen. In dat geval zou strafoplegging de verwezenlijking van de met de richtlijn nagestreefde doelstelling, te weten de invoering van een doeltreffend beleid van verwijdering en terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders, in gevaar brengen. Lidstaten zijn op grond van het EU recht verplicht alle maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het door Europese regelgeving beoogde resultaat. De regering gaat ervan uit dat deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing moet worden geacht op het voorgestelde artikel 108a Vw 2000.

Vraag 206

(VVD en CDA) 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?

Het is geen uitgangspunt dat gegevens over gepleegde strafrechtelijke feiten met landen van herkomst wordt gedeeld. Waar dat wel gebeurt, zal ook de aard van de feiten kunnen worden gedeeld. Het is zeer onwaarschijnlijk dat landen van herkomst in een veroordeling ter zake van illegaal verblijf een reden zouden zien een onderdaan niet terug te nemen.

Vraag 207

(VVD en CDA) 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.

Het is juist dat een vreemdeling ter zake 108a Vw 2000 eerder kan worden vervolgd dan ter zake van de ongewenst verklaring, als bedoeld in artikel 197 Sr, reeds omdat aan de ongewenstverklaring een bestuursrechtelijk besluit vooraf gaat dat ook aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. De strafmaat van de ongewenstverklaring is echter ook hoger, en de ongewenstverklaring kan dan ook als een gekwalificeerd delict wordt beschouwd, om tot uitdrukking te brengen dat de vreemdeling niet alleen illegaal is, maar ook op andere wijze de wet heeft overtreden, wat zijn aanwezigheid extra laakbaar maakt. De ongewenstverklaring sluit bovendien een aantal vormen van procedureel rechtmatig

⁴² Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 6, p. 53.

verblijf uit, waardoor het indienen van weinig kansrijke reguliere verblijfsaanvragen wordt ontmoedigd.

Vraag 208

*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?⁴³ Het instituut heeft onderzocht of er van strafbaarstelling een afschrikwekkende werking uitgaat. Volgens de onderzoekers, die gekeken hebben naar andere landen, zoals Duitsland en 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?*

Van belang is dat het effect van een maatregel als het strafbaar stellen van illegaal verblijf, niet los gezien kan worden van andere inzet om terugkeer te versterken, zoals gericht casemanagement van de terugkeerder, passende ondersteuning ten behoeve van duurzame terugkeer en afspraken met de landen van terugkeer, en waar dat niet lukt, maatregelen als vreemdelingenbewaring om de vreemdeling beschikbaar te houden. Dit is de kerntaak van de DTenV. Bij deze trajecten is een mate van medewerking van de vreemdeling om zijn identiteit en nationaliteit vast te stellen van groot belang om de terugkeer te laten slagen. In dat kader is het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 van belang als strafrechtelijke maatregel die zich richt op het verwijtbaar niet naleven van de vertrekplicht, waarbij strafrecht als ultimum remedium aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput.

De regering baseert haar stelling niet op landenervaringen, maar op een beleidsmatige inschatting dat strafbaarstelling als aanvullend instrument de terugkeerfunctie kan versterken binnen het bredere terugkeerbeleid. Daarnaast blijft de regering onverminderd inzetten op afspraken met de landen van herkomst en op verdere vereenvoudiging van (Europese) terugkeerprocedures. Uiteindelijk zal het antwoord op de problematiek van terugkeer en vertrek moeten komen van het samenhangende gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen gericht op terugkeerondersteuning, informatievoorziening, bestuurlijke dwang en – uiteindelijk – de toepassing van strafrechtelijke sancties zoals opgenomen in het amendement.

Vraag 209

(D66) 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?

Het onderzoek of het gehele terugkeerproces is doorlopen, zal in veel gevallen snel kunnen worden doorlopen, door contact te leggen met een ambtenaar die de systemen kan raadplegen. Ook nu moet de vreemdelin-

⁴³ De haken en ogen aan strafbaarstelling van illegaliteit | Clingendael.

genpolitie, als zij een vreemdeling heeft staande gehouden, in (in beginsel) 6 uur vaststellen of een vreemdeling nog verwijderbaar is. Dit zal naar verwachting voor de strafbaarstelling vergelijkbaar zijn. Het opstellen van een beschikking tot ongewenstverklaring door de IND vergt een veel complexere motivering. Bovendien kunnen daartegen rechtsmiddelen worden opgesteld. Om deze redenen zal de strafbaarstelling in artikel 108a Vw 2000 eerder toepasbaar zijn dan een vervolging op basis van artikel 197 Sr.

Vraag 210

*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.*

Allereerst wordt herhaald dat strafvervolging met een vrijheidsstraf door het Europese recht, met name de Terugkeerrichtlijn, wordt uitgesloten. Lidstaten moeten eerst inzetten op vertrek, vrijwillig of gedwongen. Een vreemdeling die zelf werkt aan of meewerkt aan zijn vertrek zal niet succesvol kunnen worden vervolgd.

Van belang is voorts dat de situatie niet zeer wezenlijk verschilt van de huidige situatie, waarin de politie niet rechtmatig verblijven de vreemdeling staande kan houden, en indien er een risico op onttrekken aan het toezicht bestaat, ook in bewaring kan stellen. De politie kan straks, net als nu, optreden tegen illegaal verblijf, maar lokaal kunnen daar afspraken over worden gemaakt.

Vraag 211

(PVV) 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 regering benadrukt dat strafbaarstelling een onderdeel is van een breder terugkeerbeleid en dat het bestuursrechtelijke instrumentarium om terugkeer te realiseren leidend blijft, waarbij strafrecht slechts als ultimum remedium wordt ingezet. Daarbij is van belang dat de terugkeer van de vreemdeling het doel is en blijft. De regering zal dan ook geen termijn noemen voor het optreden van een afschrikkend effect. Zij stelt slechts dat het voor de hand ligt dat een strafrechtelijke sanctie gedragsbeïnvloedend werkt en een afschrikwekkende werking kan hebben, in de zin dat het illegaal verblijf in Nederland daardoor minder aantrekkelijk wordt.

Vraag 212

*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?*

De strafbaarstelling van illegaal verblijf strekt zich uit tot de meerderjarige vreemdeling die in Nederland «verblijft» terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is. Het strafrecht kent al

voorbeelden van dergelijke voortdurende delicten, waarbij de strafbaarstelling zich richt op het voortduren van een verboden toestand, zoals het onrechtmatig verblijven op een bepaalde plaats. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan vormen van huis- of lokaalvredebreuk (artikel 138 Sr) en aan het wederrechtelijk verblijven op een in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats als bedoeld in artikel 138aa Sr. De beoogde strafbaarstelling van illegaal verblijf is niet in strijd met het schuldbeginnel. Daarbij is van belang dat als zich ten aanzien van de genoemde vreemdeling een strafuitsluitingsgrond voordoet – zoals ontoerekenbaarheid of overmacht (artikelen 39 en 40 Sr) – diens illegaal verblijf in Nederland niet strafbaar is.

Vraag 213

(Volt en PvdD) Hoe wordt het ultimum-remediumbeginnel 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?

De regering heeft niet zelf gekozen voor de kwalificatie als misdrijf; dit volgt rechtstreeks uit het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Vondeling, waarin is bepaald dat strafbaarstelling van illegaal verblijf in artikel 108a Vw 2000 als misdrijf wordt vormgegeven. Daarbij merkt de regering op dat de kwalificatie als overtreding met het oog op de groep potentiële daders waarschijnlijk zeer beperkte meerwaarde heeft. Een overtreding wordt meestal bestraft met een geldboete. Aangezien de doelgroep van illegaal verblijvende vreemdelingen doorgaans geen formeel adres heeft en geen middelen, is het innen van een dergelijke boete vrijwel illusoir.

Vraag 214

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

Zie de beantwoording bij vraag 36.

Vraag 215

(Volt en PvdD) 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?

Het wetsvoorstel is volgens de regering verenigbaar met de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht het (voorstel voor) de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring en de algemene rechtsbeginselen.

5. Consultatie

Vraag 216

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

De regering is geen volledig register van de leden van het collectief bekend, en ik wil dan ook terughoudend zijn met het doen van uitspraken over de kwalificaties van de leden, maar inzendingen in de consultatie worden hoe dan ook allen op basis van inhoudelijke merites meegewogen in de besluitvorming.

Vraag 217

(Volt en PvdD) 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?

De regering heeft kennisgenomen van de analyse van OCON⁴⁴. Hieronder wordt ingegaan op de punten die naar het oordeel van de regering in het bijzonder van belang zijn voor de beoordeling van het wetsvoorstel.

Stelling OCON: het wetsvoorstel is overbodig en niet doelmatig

Allereerst benadrukt de regering dat de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten in sommige gevallen onvoldoende zijn om effectief te zorgen voor de terugkeer van deze vreemdelingen. Dit geldt met name voor gevallen waarin vreemdelingen hun vertrek actief frustreren, ondanks dat zij de mogelijkheid hebben om terug te keren. In dergelijke gevallen, wanneer alle andere bestuursrechtelijke middelen zijn uitgeput, kan de strafbaarstelling van illegaal verblijf bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid.

Stelling OCON: het wetsvoorstel is onuitvoerbaar

Het is aan het OM om het vervolgingsbeleid vast te stellen en zodra dit beleid is vastgesteld en openbaar is, zal de regering dit met uw Kamer delen. De keuzes voor de uitvoering moeten nog worden gemaakt, waarbij de regering de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit zeer serieus neemt.

Omdat in de analyse wordt verwezen naar een oordeel van de Raad voor de rechtspraak in 2011, merkt de regering hierover op dat de Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat »het amendement (...) naar verwachting [leidt] tot een beperkte toename van de werklust voor de Rechtspraak«.

Stelling OCON: het wetsvoorstel is schadelijk voor de positie van migranten zonder verblijfsrecht

Hierbij wil de regering nogmaals met klem benadrukken dat de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals onderwijs, zorg en bescherming door de politie met dit voorstel gewaarborgd blijft. De regering zal de uitvoering van dit beleid

⁴⁴ Overheid.nl | Consultatie Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf, reactie

zorgvuldig monitoren en, indien nodig, met het Ministerie van VWS maatregelen nemen om te zorgen dat vreemdelingen zonder verblijfspapieren geen onevenredige belemmeringen ervaren bij het zoeken van medisch noodzakelijke zorg in het belang van de volksgezondheid.

Een veroordeling voor illegaal verblijf leidt niet automatisch tot uitsluiting van toekomstig rechtmatig verblijf. Toelating vindt altijd plaats op basis van een individuele beoordeling aan de hand van de geldende toelatingscriteria. Hoewel een strafrechtelijke veroordeling tot enige tijd na het gepleegde feit een rol kan spelen, is dit niet een gegeven: steeds zal ook moeten worden gekeken naar de proportionaliteit in het concrete geval, waarbij indien ook 8 EVRM een rol speelt, een gedragsverandering moet worden meegewogen. Het is dus niet een gegeven dat een veroordeling ter zake van artikel 108a Vw 2000 in de weg staat aan toekomstig rechtmatig verblijf.

Stelling OCON: strijdig met rechtstatelijke beginselen

Het wetsvoorstel is volgens de regering verenigbaar met de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen.

6. Uitvoeringsaspecten

Vraag 218

*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?*

Zie de gecombineerde beantwoording van de vragen 90 t/m 119.

Vraag 219

(GL-PvdA) 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.

Zie de gecombineerde beantwoording van de vragen 90 t/m 119.

Vraag 220

(GL-PvdA) 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 aangiftelagere bereidheid de opsporing van daders belemmert en daarmee de aanpak van mensenhandel ondermijnt?

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

Vraag 221

(GL-PvdA) 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?

Zie de beantwoording bij vraag 146.

Vraag 222

(GL-PvdA) 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?

Ontvangst van een terugkeerbesluit is niet voldoende om strafbaar te zijn. Daarvoor zullen ook de stappen van de in de Terugkeerrichtlijn vastgelegde terugkeerprocedure moeten worden doorlopen.

Vraag 223

(GL-PvdA) 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?

De regering verwijst naar het antwoord op de gelijkkluidende vraag 8 van de leden van deze fractie.

Vraag 224

(GL-PvdA) Hoe zorgt de regering ervoor dat het onderscheid tussen een licht en een zwaar inreisverbod begrijpelijk wordt voor niet-juridisch geschoolde hulpverleners?

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op het lichte of zware inreisverbod. Het wetsvoorstel brengt uitsluitend een beperking aan in de reikwijdte van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000.

Vraag 225

(GL-PvdA) 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.

Zoals het dat eerder heeft gedaan in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de fractie-Visseren-Hamakers, benadrukt de regering dat het door een medisch professional verlenen van noodzakelijke medische zorg aan een vreemdeling niet strafbaar is. Het verlenen van dergelijke zorg is in strafrechtelijke zin namelijk niet wederrechtelijk. Er is dan dus geen aanleiding voor het instellen van strafrechtelijke vervolging.

Vraag 226

(GL-PvdA) 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?

Het onderhavige voorstel sluit alleen het deelnemen, anders dan als pleger, aan het misdrijf omschreven in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 van strafbaarheid uit. Het medeplegen van en medeplichtigheid aan het misdrijf omschreven in artikel 197 Sr (illegaal verblijf in weerwil van een «zwaar» inreisverbod of ongewenstverklaring) en het medeplegen van de overtreding, omschreven in artikel 108, zesde lid, Vw 2000 (illegaal verblijf in weerwil van een «licht» inreisverbod), blijft strafbaar. Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, bestaat er in de optiek van de regering een relevant verschil tussen de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf in artikel 108a Vw 2000 en de twee bestaande strafbaarstellingen in artikel 197 Sr en 108, zesde lid, Vw 2000. De bestaande strafbaarstellingen zien namelijk primair op de specifieke omstandigheid dat jegens de desbetreffende vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt. Een ongewenstverklaring of het uitvaardigen van een inreisverbod is alleen mogelijk wanneer specifieke bezwaren bestaan tegen de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland, hetgeen de vreemdeling bekend is omdat dit blijkt uit een ten aanzien van hem genomen besluit.

De regering benadrukt allereerst niet bekend te zijn met gevallen waarin leden van een kerkgenootschap zijn vervolgd wegens het verlenen van kerkasiel aan vreemdelingen met een inreisverbod of ongewenstverklaring. Zoals de Afdeling Advisering in haar voorlichting over het

amendement-Vondeling heeft gesteld, kan bij kerkasiel weliswaar sprake zijn van een «bewuste en nauwe samenwerking» en daarmee van medeplegen, toch zal de drempel van strafrechtelijke aansprakelijkheid in dit geval niet snel worden overschreden. Het deelnemen, anders dan als pleger, aan de bestaande strafbare feiten van illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring is namelijk alleen strafbaar als de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de vreemdeling aan wie hij hulp verleent een inreisverbod heeft opgelegd gekregen, of ongewenst is verklaard. Wanneer de leden van een kerkgenootschap geen kerkasiel bieden aan vreemdelingen waarvan zij weten of ernstige redenen hebben om te vermoeden dat voor hen een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt, begeven zij zich dus niet in strafrechtelijk vaarwater. Mochten zij die wetenschap of dat ernstige vermoeden in een bepaald geval wel hebben, dan is er in de optiek van de regering, althans op het eerste gezicht, sprake van een andere situatie, waarin de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging in ieder geval niet op voorhand zou moeten zijn uitgesloten. In het bijzonder valt te denken aan de situatie dat de vreemdeling waaraan kerkasiel wordt verleend ongewenst is verklaard, omdat die vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.⁴⁵

Vraag 227

*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**.*

Het wetsvoorstel van de asielnoodmaatregelenwet en de novelle zijn inderdaad met grotere snelheid dan gebruikelijk tot stand gekomen. Om die reden kon niet voor alle afzonderlijke maatregelen, waaronder de strafbaarstelling van illegaliteit, een volledige ex-ante uitvoeringstoets worden opgesteld, maar is er gekozen voor een quickscan. De regering heeft immers naar een balans gezocht tussen enerzijds het belang om tot zorgvuldige wetgeving te komen en anderzijds het belang om met spoed te komen tot een breed pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. De regering meent dat die balans is gevonden.

Vraag 228

(D66) 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?

Zoals in het antwoord op de vorige vraag al is aangegeven heeft de regering naar een balans gezocht tussen enerzijds het belang om tot zorgvuldige wetgeving te komen en anderzijds het belang om met spoed

⁴⁵ Artikel 67, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000.

te komen tot een breed pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. De regering meent dat die balans is gevonden. De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit niettemin serieus. Welke uitvoering wordt gekozen, wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners. Structurele middelen worden bekeken in samenhang met de bredere capaciteitsplanning, inclusief mogelijkheden voor werving, scholing en prioritering, om verdringingseffecten zoveel mogelijk te beperken. De regering benadrukt dat de strafbaarstelling van illegaliteit moet worden gezien als een aanvullend middel in een breed pakket aan maatregelen om de asielinstroom te beperken.

Vraag 229

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?

Het vervolgingsbeleid zal door het OM worden bepaald, en zodra dit beleid is vastgesteld en openbaar is, zal de regering dit met uw Kamer delen. De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. Welke uitvoering wordt gekozen, wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners. Structurele middelen worden bekeken in samenhang met de bredere capaciteitsplanning, inclusief mogelijkheden voor werving, scholing en prioritering, om verdringingseffecten zoveel mogelijk te beperken.

Vraag 230

*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?*

De regering heeft kennisgenomen van de zorgen die zijn geuit over uitvoerbaarheid en legitimiteit. Deze signalen zijn betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Zij geven echter geen aanleiding tot heroverweging, omdat de regering van oordeel is dat met de gekozen afbakening sprake is van een gerichte en proportionele inzet. De inzet van de beschikbare politiecapaciteit op straat wijzigt door dit wetsvoorstel niet wezenlijk in aard of omvang. Wat het voorstel wél doet, is in een beperkte categorie gevallen – namelijk wanneer een vreemdeling het terugkeerproces heeft doorlopen en zijn of haar vertrek blijft frustreren – een aanvullend juridisch instrument bieden.

In algemene zin blijven bij de uitvoering de gebruikelijke waarborgen onverkort gelden. Optreden vindt plaats binnen de kaders van proportionaliteit, non-discriminatie en onder het gezag van het openbaar bestuur, dat verantwoordelijk is voor de prioritering van de politie-inzet. De regering acht het dan ook niet aannemelijk dat het wetsvoorstel zou leiden tot selectieve handhaving of etnisch profileren.

Vraag 231

(Volt en PvdD) 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?

De regering benadrukt dat, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, bij de uitvoeringstoets rekening is gehouden met de verwachte toename van 100 tot 300 vervolgingen als gevolg van dit nieuwe artikel, tegenover de 3.500 gevallen van vreemdelingenbewaring per jaar en de vele vertrekgevallen. De implementatie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

In de uitvoeringstoets heeft de Raad voor de rechtspraak aangegeven dat «het amendement (...) naar verwachting tot een beperkte toename [leidt] van de werklast voor de Rechtspraak». De regering zal het vervolgingsbeleid, zodra het is vastgesteld door het Openbaar Ministerie, aan uw Kamer toezenden.

Vraag 232

(Volt en PvdD) 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?

Zie de beantwoording bij vraag 137.

Vraag 233

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?

De mogelijkheden om gebruik te maken van terugkeerondersteuning blijft onverminderd bestaan. De regering verwacht dat het feit dat niet meewerken aan terugkeer, uiteindelijk een strafrechtelijk gevolg kan hebben, de vreemdeling ook kan motiveren het terugkeerproces en de contacten met de overheid gaande te houden, juist om strafvervolgung af te wenden.

7. Overig

Vraag 234

*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 verstrekende 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?*

De keuze voor de uitvoering moet nog worden gemaakt, waarbij de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus worden genomen. Zie ook de beantwoording bij vraag 231.

Vraag 235

(GL-PvdA) 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.

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

De Minister van Asiel en Migratie,
D.M. van Weel