

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) (nouvelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 8 december 2025

De regering dankt de leden van de vaste Kamercommissie voor Asiel en Migratie voor het verslag en de daarin gestelde vragen. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen die door de leden van de afzonderlijke facties zijn gesteld beantwoord. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat ter wille van de leesbaarheid in enkele 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 inhoud van het verslag is cursief weergegeven.

INHOUDSOPGAVE

I.	Algemeen	2
1.	<i>Inleiding</i>	2
2.	<i>Aanleiding voor het voorstel</i>	6
2.1	De ontstane discussie over het amendement	6
2.2	De voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State	10
3.	<i>Kern van het voorstel</i>	11
4.	<i>Handhaving strafbaarstelling illegaal verblijf</i>	24
4.1	Algemeen	24
4.2	Nut en noodzaak	34
4.3	Gevolgen voor betrokkenen	43
4.4	Verhouding tot hoger recht	50
5.	<i>Consultatie</i>	55
5.1	Algemeen	55
5.2	Instemming met het blijven toestaan van hulp aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf	56
5.3	Kritiek op het behoud van de strafbaarstelling van illegaal verblijf	57
5.4	Scepsis over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf	59

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de 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) (hierna: de novelle) en hebben hierbij nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de novelle. Zij zijn verheugd dat dankzij het aangenomen amendement van het lid Vondeling (Kamerstuk 36 704, nr. 44) illegaliteit strafbaar wordt. Door illegaliteit strafbaar te stellen wordt de illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland voorkomen en bestreden. Illegaal verblijf in Nederland wordt hiermee onaantrekkelijker. Strafbarestelling van illegaliteit is een noodzakelijke «stok achter de deur» om illegalen te motiveren Nederland te verlaten.

De leden van de PVV-fractie constateren echter dat de regering in deze novelle er bewust voor heeft gekozen om andere deelnemingsvormen niet strafbaar te stellen. In het oorspronkelijke aangenomen amendement van het lid Vondeling was expliciet opgenomen dat ook het opzettelijk helpen onderduiken van illegaal verblijvende vreemdelingen door personen of organisaties strafbaar zou zijn. De regering kiest er nu voor om het faciliteren van illegaal verblijf straffeloos te laten, waardoor een groot gat in de handhaving ontstaat en een vrijbrief wordt gegeven aan derden die bewust het terugkeerbeleid saboteren. Deze leden vinden deze keuze onbegrijpelijk. Hierover hebben voornoemde leden dan ook de volgende vragen en opmerkingen.

Vraag 1

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel illegalen er op dit moment in Nederland zijn en waar zij zich precies bevinden. Hoeveel vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven zijn er de afgelopen vijf jaar uitgezet? Het is niet duidelijk 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, welke in 2026 aan de Kamer 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 onderstaande tabel heeft de regering de gegevens¹ over het aantoonbaar vertrek opgenomen, zowel zelfstandig vertrek als gedwongen vertrek, van vreemdelingen uit de caseload van DTenV.

	2021	2022	2023	2024	2025 t/m oktober
Zelfstandig vertrek	2.100	2.450	3.380	3.240	3.950
Gedwongen vertrek	1.630	1.850	2.360	2.750	2.300

Vraag 2

¹ Bron: Aantoonbaar vertrek van vreemdelingen uit de caseload van DTenV, 2021–2025 t/m oktober (bron: DTenV; eindejaarsstanden). De cijfers zijn afgerond op tientallen.

(PVV) *Hoeveel illegalen zijn de afgelopen vijf jaar betrokken geweest bij een misdrijf en hoeveel daarvan zijn er inmiddels uitgezet?*

De strafrechtketen registreert de verblijfsrechtelijke status van veroordeelden niet. Wel zijn gegevens bekend over het vertrek van Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS-ers). Dit betreft criminele vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven en waar mogelijk aansluitend op hun straf uit Nederland vertrekken. In onderstaande tabel heeft de regering deze gegevens over opgenomen.²

	2021	2022	2023	2024	2025 t/m oktober
Zelfstandig vertrek	110	90	120	140	50
Gedwongen vertrek	630	620	710	810	660

Vraag 3

(PVV) *Welke organisaties en gemeenten in Nederland bieden hulp en onderdak aan illegaal verblijvende vreemdelingen? Ontvangen deze organisaties subsidie van de overheid?*

De Medische Opvang Ongedocumenteerden van het Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen heeft een landelijke functie en biedt opvang en begeleiding aan ongedocumenteerden met (zeer) ernstige psychiatrische en/of somatische problematiek. Zij ontvangen subsidie vanuit de overheid. Ook in het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht (een rijksinstelling) is een psychiatrisch ziekenhuis waar een aantal bedden beschikbaar zijn gesteld voor ongedocumenteerde vreemdelingen met psychiatrische problematiek.

Tot 1 januari 2025 werkte het rijk samen met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Groningen en Eindhoven in het programma Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV). In het kader van dit programma werd vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang onderdak geboden in genoemde gemeenten en werden zij begeleid naar een bestendige oplossing voor hun situatie (terugkeer, legalisering van verblijf indien aan de orde, of doormigratie). Naast het programma LVV ontvingen nog twintig gemeenten jaarlijks een bijdrage omdat zij een bed-bad-brood voorziening aanboden. Deze bijdrage werd verstrekt in de vorm van een decentralisatie-uitkering. Het kabinet heeft de rijksbijdrage aan het programma LVV per 1 januari 2025 beëindigd. Hiermee zijn ook de bijdragen aan zowel de LVV-gemeenten als de gemeenten met bed-bad-brood voorzieningen beëindigd. Op dit moment lopen in een aantal gemeenten nog juridische procedures over de afronding. Gemeenten kunnen er echter voor kiezen op eigen initiatief vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang onderdak en andere voorzieningen te bieden. Amsterdam, Utrecht, Groningen en Eindhoven hebben eerder in de media aangegeven dit te zullen blijven doen.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van de novelle. De leden kijken uit naar een spoedige plenaire behandeling.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de novelle. Deze leden zijn zeer ontstemd over de onzorgvuldige behandeling van het amendement van het lid Vondeling waarin de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf is opgenomen en het feit dat de regering met de novelle enkel een zin toevoegt, maar de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf behoudt. Zij merken op dat de

² Bron: Vertrek VRIS-ers uit caseload DTenV, 2021–2025 t/m oktober (bron: DTenV; eindejaarsstanden). De cijfers zijn afgerond op tientallen.

toevoeging door de novelle weer nieuwe vragen oproept over de juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden het bijzonder teleurstellend dat de regering, in plaats van werk te maken van effectief en humaan terugkeerbeleid, de asielketen verder doet vastlopen met de zoveelste ineffectieve symboolmaatregel. Deze leden constateren dat, net als bij de Asielnoodmaatregelenwet (ANMW), er geen onderbouwing is die de effectiviteit of de noodzaak van de maatregel aantoont. Wederom zijn nagenoeg alle uitvoeringsorganisaties zeer kritisch en wordt deze kritiek wel erkend, maar vervolgens terzijde geschoven. Ondanks de geconstateerde juridische onduidelijkheid, uitdagingen in de uitvoering en de verstrekende gevolgen van de maatregel ziet de regering geen enkele noodzaak om de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf te schrappen. Dat roept de vraag op in hoeverre de regering echt openstaat voor adviezen van deskundigen die niet in haar straatje passen. Tenslotte constateren voornoemde leden dat deze ineffectieve maatregel wordt genomen tegen de achtergrond van een nijpend cellentekort, waardoor de regering recent nog genoodzaakt is geweest om strafrechtelijk veroordeelden vervroegd vrij te laten. Derhalve hebben de aan het woord zijnde leden vragen over de consequenties van de novelle.

Vraag 4

Tenslotte willen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of geconcludeerd kan worden dat met de novelle hulpverleners, kerkelijke organisaties en andere humanitaire organisaties of derden weliswaar nu uitgezonderd worden van de straf, maar nog steeds een misdrijf plegen volgens de wet. Zo ja, kan de regering toelichten wat de consequenties hiervan zijn voor andere misdrijven en kan de regering een reflectie geven op de vraag of de term «misdrijf» zo niet devalueert?

Hulpverleners, kerkelijke organisaties en andere humanitaire organisaties of derden vallen met dit voorstel buiten de reikwijdte van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, waarin illegaal verblijf in Nederland door een meerderjarige vreemdeling strafbaar is gesteld als misdrijf. Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, is het doel van het onderhavige wetsvoorstel om te verzekeren dat het niet strafbaar wordt om hulp te verlenen aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Daarmee 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. Anders gezegd: derden die, door hulp te verlenen aan de pleger, in strafrechtelijke zin «deelnemen» aan het in artikel 108a omschreven strafbare feit, plegen in dat geval dus geen misdrijf.

De regering vindt niet dat de gekozen constructie tot een devaluatie van de term «misdrijf» leidt. Het systeem van het strafrecht laat ruimte om, als daarvoor een dringende reden bestaat, af te wijken van algemene uitgangspunten zoals vastgelegd in de algemene regeling van deelneming aan strafbare feiten (Titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht). In het verleden heeft de wetgever die mogelijkheid al vaker benut. Zo 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 Vw 2000, vanwege de in de memorie van toelichting genoemde dringende redenen, in een uitzondering op een algemeen uitgangspunt, doordat bij deze specifieke strafbepaling de toepasselijkheid van de overige deelnemingsvormen (o.a. medeplegen en medeplichtigheid) geheel wordt uitgesloten.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavige novelle en maken van de gelegenheid gebruik om aanvullende vragen te stellen aan de regering.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de novelle en hebben hier geen vragen over.

De leden van de DENK-fractie hebben met ontsteltenis en zorgen kennisgenomen van de voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht. Zij constateren dat de regering ervoor kiest de strafbaarstelling van illegaal verblijf volledig in stand te laten, ondanks uitgebreide kritiek van deskundigen, maatschappelijke organisaties en adviesorganen. In de memorie van toelichting betoogt de regering dat strafbaarstelling zal bijdragen aan «meer grip op migratie», maar deze leden missen een onderbouwing die stoelt op empirisch en wetenschappelijk onderbouwd bewijs voor zowel de werkzaamheid als de uitvoerbaarheid van de voorgestelde strafbaarstelling.

De leden van de SGP-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van de novelle op de ANMW. Zij vinden het van groot belang dat glashelder is dat hulp uit medemenselijkheid onder geen beding strafbaar wordt als wordt overgegaan tot strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland. In dat kader zien zij ook dit wetsvoorstel. Zij zijn van oordeel dat personen die een vertrekplicht hebben (na zorgvuldige procedure van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en rechtsgang) en desondanks niet meewerken aan hun terugkeer maar hier blijven, strafbaar kunnen worden gesteld. Deze strafbaarstelling zien zij als begrijpelijk sluitstuk en de achterliggende doelstelling is daarbij geenszins het bestraffen van personen, maar het bevorderen van de terugkeer. Daar zal ook in handhaving op moeten worden ingezet.

De leden van de PvdD-fractie hebben met grote zorg kennisgenomen van de novelle. Zij constateren ook dat de Afdeling vaststelt dat de «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».

De spoed waarmee het reeds aangenomen artikel 108a Vw met deze novelle wordt «gerepareerd», doet afbreuk aan de vereiste zorgvuldigheid. Bovendien wijzen deze leden erop dat de Afdeling benadrukt dat onduidelijk blijft op welke wijze de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf daadwerkelijk bijdraagt aan het door de regering geformuleerde doel om spoedmaatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Voornoemde leden vragen de regering hoe zij deze kritische bevindingen weegt en waarom, ondanks deze duidelijke waarschuwingen, toch wordt vastgehouden aan deze wetgevingsroute. Daarom stellen de aan het woord zijnde leden de volgende vragen:

Vraag 5

(PvdD) Waarom blijft de regering vasthouden aan deze wetgevingsroute terwijl de Afdeling stelt dat de voorbereiding «niet zorgvuldig is geweest» en dat «geen integrale weging van alle relevante belangen» heeft plaatsgevonden?

De strafbaarstelling van illegaal verblijf is bij amendement van het lid Vondeling in de Asielnoodmaatregelenwet opgenomen.³ Daartoe heeft uw Kamer in meerderheid besloten. De regering ziet, nu deze maatregel onderdeel is van de Asielnoodmaatregelenwet, geen aanleiding de strafbaarstelling van illegaal verblijf uit het wetsvoorstel te halen. Strafbearstelling kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. De regering acht het van belang zo snel mogelijk alle maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten.

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

Vraag 6

(PvdD) Welk exact probleem wordt met strafbaarstelling opgelost dat niet al met bestaande instrumenten wordt aangepakt? In hoeveel EU-lidstaten is strafbaarstelling door jurisprudentie ingeperkt?

De strafbaarstelling illegaal verblijf kan bijdragen aan het krijgen van meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. Het draagt bij aan een klimaat waarin illegaal verblijf in Nederland minder aantrekkelijk wordt. De regering gaat ervan uit dat strafbaarstelling van illegaal verblijf een extra prikkel kan bieden om terug te keren en bijdraagt aan een klimaat waarin langdurig illegaal verblijf onaantrekkelijk is. Tegelijk biedt de strafbaarstelling alleen geen volledige oplossing voor het vraagstuk. Het antwoord ligt in een breder scala aan maatregelen, zoals het bieden van ondersteuning bij terugkeer en het maken van afspraken met landen van herkomst om de terugkeer te versnellen. Bij al deze trajecten is de medewerking van de vreemdeling om zijn identiteit en nationaliteit vast te stellen van groot belang. Daarom is relevant dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 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.

Vraag 7

(PvdD) Welke Europese landen met strafbaarstelling zagen een aantoonbare daling in asielinstroom die direct te relateren is aan strafbaarstelling?

Voor zover bekend bestaat er in verschillende andere EU-lidstaten, zoals Duitsland, België en Italië, 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 op basis van proportionaliteitsoverwegingen. De effectiviteit van het beleid in de verschillende landen is niet goed te vergelijken. Het effect van een maatregel zoals het strafbaar stellen van illegaal verblijf moet worden gezien in samenhang met andere inspanningen om de terugkeer te bevorderen. Dit omvat onder andere gericht casemanagement voor de illegaal verblijvende vreemdeling, passende ondersteuning voor duurzame terugkeer en afspraken met landen van herkomst. Bij al deze trajecten is de medewerking van de vreemdeling om zijn identiteit en nationaliteit vast te stellen van groot belang. Daarom is relevant dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 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 leden van de ChristenUnie-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de novelle. Zij maken van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen over de novelle.

2. Aanleiding voor het voorstel

2.1 De ontstane discussie over het amendement

Vraag 8

De leden van de D66-fractie betreuren de wijze waarop het wetsvoorstel tot stand is gekomen. Het is zeer ongebruikelijk dat een voorstel met dusdanig grote consequenties per amendement wordt aangenomen, zonder dat serieuze behandeling ervan heeft plaatsgevonden. Uitvoeringsorganisaties en de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geven dan ook terecht aan dat zij niet in staat zijn gesteld om de consequenties van het voorstel goed in kaart te brengen en dus ook niet kunnen aangeven of de positieve effecten opwegen tegen de negatieve

effecten. Er heeft geen deugdelijke belangenafweging plaatsgevonden over de wenselijkheid van het voorstel. Deze leden verzoeken de regering dan ook om een ex ante uitvoeringstoets uit te laten voeren en deze met de beantwoording op deze vragen aan de Kamer te doen toekomen. Het wetsvoorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet zoals dat thans voorligt in de Eerste Kamer is 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 er is gekozen voor een quickscan. De regering heeft immers naar een balans gezocht tussen enerzijds het belang van een wetgevingsproces waarin maximale tijd en ruimte is voor alle inbreng 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 daarin een acceptabele balans is gevonden.

De leden van de CDA-fractie merken nogmaals op dat het vanuit het oogpunt van zorgvuldige wetgeving, waar de Tweede Kamer voor dient te staan, onbegrijpelijk is dat het amendement dat ten grondslag ligt aan deze novelle zonder enige vorm van debat of appreciatie van de regering ten tijde van de behandeling van de ANMW is aangenomen. Direct aansluitend hierop hebben deze leden aangegeven dat strafbaarstelling van medemenselijkheid onacceptabel is. Door aanvaarding van het amendement hebben deze leden besloten om geen steun te verlenen aan de ANMW. Was dit amendement geen onderdeel geweest van de wet, dan hadden de leden van de CDA-fractie voor de wet gestemd en had de wet nu reeds in het Staatsblad gestaan na aanvaarding door de Eerste Kamer. Voornoemde leden zijn de regering erkentelijk voor de expliciete wijze waarop zij direct kenbaar maakte dat het amendement van het lid Vondeling, zoals deze leden ook direct hebben aangegeven, zou leiden tot het kunnen vervolgen van mensen die uit medemenselijkheid een ander helpen.

Vraag 9

De nu ontstane druk om deze novelle te behandelen omdat de uitvoering anders in de problemen zou kunnen komen, is dan ook volledig voor rekening van de indiener van het amendement en de partijen die hier steun aan hebben gegeven. Het ontbreken van meer tijd zal er ook toe leiden dat de leden van de CDA-fractie meer vragen in deze ronde zullen stellen omdat de tijd ontbreekt om een aantal zaken te bespreken met relevante ketenpartners. Graag ontvangen deze leden een toelichting op welke wijze de uitvoering hinder ondervindt van het uitblijven van duidelijkheid over aanvaarding van de ANMW, ook in het licht van de invoering van het EU-migratiepact in juni 2026.

De invoering van het geheel aan maatregelen in zowel de Asielnoodmaatregelenwet, de wet Invoering tweestatusstelsel als de invoering van het Europese Asiel- en Migratiepact, betekent een grote veranderopgave voor de uitvoeringsorganisaties in de asielketen. Zoals ook de IND in uitvoeringstoetsen aangeeft, is er na vaststelling van deze wetten nog enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het van belang dat er zo snel mogelijk 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 duide-

lijkheid over de aanvaarding van de voorliggende wetsvoorstellen bijdraagt aan een zo snel mogelijke implementatie.

Vraag 10

De leden van de DENK-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen een zwaarwegende en ingrijpende strafrechtelijke maatregel te handhaven, terwijl uit de consultaties blijkt dat de effectiviteit, proportionaliteit en uitvoerbaarheid ervan breed worden betwijfeld.

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de strafbaarstelling zal moeten worden 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 11 en 12

Hoe verhoudt deze keuze zich tot het feit dat het kabinet zich in een demissionaire en inmiddels dubbel-demissionaire positie bevindt, met een daarmee gepaard gaand beperkt politiek mandaat om controversiële beleidswijzigingen met verstrekkende maatschappelijke gevolgen door te voeren? De leden van de DENK-fractie verzoeken de regering om een uitgebreide toelichting waarom zij, ondanks de substantiële kritiek en ondanks haar beperkte status, toch vasthoudt aan een strafrechtelijke verzwaring die door velen als disproportioneel en potentieel schadelijk wordt beschouwd.

Zoals de regering in de toelichting bij de novelle heeft onderstreept is het van groot belang om snel maatregelen te treffen en daarmee de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Ook in deze demissionaire fase blijft het verstevigen van de grip op migratie een prioriteit. Met het oog hierop, hecht de regering eraan dat de Asielnoodmaatregelenwet zo spoedig mogelijk door de Eerste Kamer kan worden behandeld. Daarom is het naar het oordeel van de regering van belang dat ook uw Kamer deze novelle zo spoedig mogelijk behandelt. Niet in de laatste plaats omdat strafbaarstelling van illegaal verblijf in de optiek van de regering kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid.

Vraag 13

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe de regering de risico's op klachtenprocedures, schadeclaims en maatschappelijke onrust beoordeelt bij onterechte aanhoudingen onder artikel 108a Vw?

De regering benadrukt dat artikel 108a Vw 2000 in de praktijk alleen zal worden toegepast op vreemdelingen «die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren». Dit instrument wordt alleen ingezet nadat het volledige bestuursrechtelijke terugkeertraject is doorlopen en er geen zicht op terugkeer bestaat. Daaruit volgt dat de groep die wordt geraakt door de strafbaarstelling van illegaal verblijf ook beperkt is in omvang.

Het is voorts belangrijk te benadrukken dat de handhaving van de Vreemdelingenwet 2000, evenals het staande houden en, indien nodig, in detentie nemen van een illegaal verblijvende vreemdeling, reeds mogelijk is binnen het huidige bestuursrechtelijke kader. Het huidige bestuursrechtelijke kader biedt op veel punten meer uitgebreide controlemogelijkheden dan het strafrecht. Verder benadrukt de regering dat de politie niet gericht gaat zoeken naar illegaal verblijvende vreemdelingen en dat bestaande waarborgen rondom proportionaliteit en gegevensbescherming onverkort blijven gelden. De inzet van politie «op straat» zal

dan ook niet wezenlijk anders of omvangrijker zijn als een gevolg van dit wetsvoorstel.

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

Vraag 14

De leden van de PvdD-fractie vragen wat de regering doet om te voorkomen dat wijkteams, kerken en sociaal werk vreemdelingen gaan mijden uit angst voor betrokkenheid bij strafzaken?

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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgung hun werk kunnen blijven doen.

Wat betreft de zorg dat een grotere angst zal ontstaan om naar voren te komen om aangifte te doen of (medische) hulp te vragen en het (verder) ontstaan van een schaduwsamenleving, wil de regering aangeven dat ook nu al sprake is van handhaving op basis van de Vreemdelingenwet 2000. De vreemdelingenpolitie kan mensen staande houden als er naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetrokken 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 15

Hoe lang duurt het volgens de regering voordat een afschrikkend effect zal optreden, en wat gebeurt er wanneer dit effect uitblijft, zo vragen de leden van de PvdD-fractie.

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 strafbaarstelling kan bijdragen aan het verkrijgen van meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid, in de zin dat het illegaal verblijf in Nederland daardoor minder aantrekkelijk wordt.

Vraag 16

De leden van de ChristenUnie-fractie betreuren het wetgevingsproces dat voorafging aan deze novelle: een zeer verstrekkend aangenomen amendement waarover achteraf advies van de Afdeling werd gevraagd en de noodzaak van een novelle om een en ander gedeeltelijk te repareren. Deze leden vragen of de regering lering trekt uit het proces en welke lessen dan worden getrokken. Ook de Tweede Kamer als medewetgever heeft hierin een verantwoordelijkheid, zo menen deze leden.

De regering is het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat het voor een goede kwaliteit van wetgeving belangrijk is om genoeg tijd en

ruimte te nemen voor een zorgvuldige behandeling van amendementen. Uw Kamer gaat echter zelf over haar eigen proces en werkwijze. Het is niet aan de regering om een appreciatie te geven van de gevolgde werkwijze in dit specifieke geval.

2.2 De voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State

Vraag 17

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe de regering het oordeel van de Afdeling dat het wetsvoorstel slecht past binnen het bestaande rechtssysteem en «juridische willekeur in de hand werkt» weegt.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de Asielnoodmaatregelenwet aan te passen in die zin dat expliciet wordt bepaald dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet van toepassing is op de niet-plegers. Daarmee beoogt de regering de bestaande praktijk die bestaat met betrekking tot de strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod of de ongewenstverklaring voort te zetten. Die praktijk is dat hulpverlening aan een illegaal verblijvende vreemdeling niet wordt vervolgd. De beperking van de reikwijdte van de strafbaarstelling die met deze novelle wettelijk wordt verankerd ziet niet voor de strafbaarstellingen die reeds in de Vreemdelingenwet 2000 en het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen en die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of een ongewenstverklaring. Verdere aanpassing van de wetgeving achtte de regering, ook met de wetenschap hoe deze langjarig wordt uitgevoerd, niet noodzakelijk. In zoverre vermag de regering niet in te zien waarom de onderhavige novelle juridische willekeur in de hand zou werken. Voor de goede orde merkt de regering op dat de wijziging die uit deze novelle volgt ook niet ziet niet 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 18

De leden van de PvdD-fractie constateren dat de Afdeling wijst op het risico dat hulpverlening formeel strafbaar blijft en pas achteraf wordt beoordeeld door een rechter. Hoe beoordeelt de regering dit risico voor hulpverleners?

De regering herkent dit risico niet. 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. Het kabinet wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen.

Vraag 19

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom niet is onderzocht hoe strafbaarstelling zich verhoudt tot de plicht om kinderen en kwetsbare mensen te beschermen tegen gezondheidsschade door overheidsbeleid.

Het wetsvoorstel is volgens de regering verenigbaar met de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. Verder benadrukt de regering dat de strafbaarstelling geen gevolgen heeft voor de toegang tot elementaire voorzieningen, zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Daarmee verwacht zij dat de maatregel niet leidt tot aantasting van het recht op gezondheid of de bescherming van kinderen en kwetsbare mensen.

Vraag 20

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering heeft overwogen om de strafbaarstelling van illegaliteit in het geheel uit de

ANMW te halen en in een aparte wet te behandelen, zoals de Afdeling in overweging geeft. Wat zou dat af hebben gedaan aan het pakket aan maatregelen dat met de ANMW voorlag? De regering heeft de strafbaarstelling van illegaal verblijf zelf ook niet in het wetsvoorstel opgenomen. De regering onderschrijft het belang van een zorgvuldige procedure, maar nog meer zorgvuldigheid 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. Tegen die achtergrond heeft de regering er niet voor gekozen om de strafbaarstelling van illegaal verblijf uit de Asielnoodmaatregelenwet te schrappen, om op een later moment een apart wetsvoorstel over dit onderwerp in procedure te brengen.

Vraag 21

(ChristenUnie) En, zo vragen voornoemde leden, zou deze optie niet juist voor meer snelheid in de behandeling van de ANMW hebben gezorgd, gezien het feit dat de Eerste Kamer de ANMW pas behandelt als de novelle in de Tweede Kamer is behandeld, nog afgezien van het feit dat het verkrijgen van een meerderheid in de Eerste Kamer door het amendement wellicht verder buiten bereik komt te liggen.

De regering heeft voor één geïntegreerd traject gekozen vanwege de door haar ervaren urgentie om het volledige pakket aan maatregelen snel in werking te laten treden. 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 22

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de Afdeling 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?

In reactie op de opmerkingen van de Afdeling over de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering in het nader rapport al opgemerkt op dat zij het belang van een zorgvuldige wetgevingsprocedure onderschrijft. 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. Met het oog hierop, hecht de regering eraan dat de Asielnoodmaatregelenwet zo spoedig mogelijk door de Eerste Kamer kan worden behandeld. 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. Mede om die reden heeft de regering ervoor gekozen dit wetsvoorstel versneld tot stand te brengen en bij uw Kamer in te dienen. Het voorgaande laat onverlet, dat de regering oog heeft gehad voor de verschillende belangen die betrokken zijn bij de keuze voor het behoud van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en deze zorgvuldig tegen elkaar heeft afgewogen, zoals uit de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel ook blijkt (zie met name paragraaf 4.2 en 4.3).

3. Kern van het voorstel

Vraag 23

De leden van de D66-fractie lezen in het voorstel dat alle deelnemingsvormen aan onrechtmatig verblijf zijn uitgezonderd van de strafbepaling. Dit geldt echter niet voor het verlenen van hulp aan vreemdelingen die ongewenst zijn verklaard of tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd.

Zij vragen de regering hoe zij dit in praktijk uitvoerbaar acht, aangezien het voor een hulpverlener niet direct duidelijk zal zijn in welke categorie de vreemdeling valt. De aan het woord zijnde leden maken zich dan ook zorgen over de mogelijkheid dat een hulpverlener toch wordt vervolgd in het geval deze buiten de eigen schuld om niet wist dat een vreemdeling niet slechts ongedocumenteerd was, maar ook ongewenst was verklaard. Kan de regering toelichten op welke manier dit wordt voorkomen?

Vooropgesteld moet worden dat met dit wetsvoorstel zeker wordt gesteld dat strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen in alle gevallen is uitgesloten. Het wetsvoorstel is daarom zo vormgegeven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Daarmee wordt vermeden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Anders gezegd: derden die, door hulp te verlenen aan de pleger, in strafrechtelijke zin «deelnemen» aan het in artikel 108a omschreven strafbare feit plegen in dat geval dus geen misdrijf. De beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, geldt niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring.

Van belang is te benadrukken dat met het onderhavige wetsvoorstel geen veranderingen worden aangebracht in de hiervoor besproken overige strafbaarstellingen. 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 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. De gekozen uitsluiting ziet uitsluitend op het voorkomen van strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

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 24

De leden van de PVV-fractie lezen dat in de memorie van toelichting staat dat de uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet geldt voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring. Dit gaat dan onder andere om vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid, en die bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis veroordeeld zijn wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem terzake de maatregel van terbeschikkingstelling (TBS) is opgelegd. Deze leden vragen waarom de regering ervoor kiest om precies dezelfde deelnemingsvormen straffeloos te laten bij overlastgevende en criminele illegalen die «slechts» voor een misdrijf met minder dan drie jaar cel zijn veroordeeld. Deelt de regering de mening dat deze uitzondering een onacceptabele vrijbrief geeft aan iedereen die «gewone» criminele of overlastgevende illegalen helpt onderduiken?

De gekozen uitsluiting ziet uitsluitend op het voorkomen van strafbaarheid van hulpverlening vanuit medemenselijkheid. Voor de goede orde merkt de regering op dat dit niet ziet op het legaliseren van 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 25

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden het opmerkelijk dat in de memorie van toelichting staat dat «het kabinet vindt dat hulpverlening niet strafbaar moet zijn». Kan de regering deze mening nader toelichten en kan de regering daarbij expliciet ingaan op de vraag waarom deze mening niet geldt voor andere strafbaarstellingen waarbij medeplegen of medeplichtigheid strafbaar is gesteld?

Vooropgesteld moet worden dat met dit wetsvoorstel zeker wordt gesteld dat strafbaarheid van hulpverlening aan illegale vreemdelingen in alle gevallen is uitgesloten. Het wetsvoorstel is daarom zo vorm gegeven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Daarmee wordt vermeden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Anders gezegd: derden die, door hulp te verlenen aan de pleger, in strafrechtelijke zin «deelnemen» aan het in artikel 108a omschreven strafbare feit plegen in dat geval dus geen misdrijf.

De beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, geldt niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring.

Van belang is te benadrukken dat met het onderhavige wetsvoorstel geen veranderingen worden aangebracht in de hiervoor besproken overige strafbaarstellingen. 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 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. De gekozen uitsluiting ziet uitsluitend op het voorkomen van strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Voor de goede orde merkt de regering op dat de wijziging niet ziet niet 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 26

(Gl-PvdA) Kan de regering daarbij aangeven voor welke andere strafbaarstellingen er een algemene uitzondering geldt voor medeplegen en medeplichtigheid?

De algemene regeling van deelneming aan strafbare feiten (Titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht) bevat het uitgangspunt dat ook bijdragen aan een delict onder voorwaarden een vorm van strafbare betrokkenheid kunnen opleveren. De wettelijke systematiek laat ruimte om, als daarvoor een dringende reden bestaat, bij specifieke strafbepalingen af te wijken van dergelijke algemene uitgangspunten. In het verleden is de wetgever bij de vormgeving van afzonderlijke delicten vaker afgeweken van algemene uitgangspunten (zie voor enkele voorbeelden het nader rapport). Ook in de novelle wordt die ruimte benut. Voor zover bekend is er op dit moment geen andere strafbepaling waarbij

specifiek het deelnemen aan het desbetreffende delict, anders dan als pleger, niet strafbaar is.

Vraag 27

Voorts lezen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat de uitzondering van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf niet geldt voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op onrechtmatig verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring. Klopt het dat een uitgeprocedeerde asielzoeker als deze een terugkeerbesluit heeft ontvangen en niet binnen de gestelde termijn vertrekt een inreisverbod opgelegd krijgt of kan krijgen?

Een inreisverbod kan worden uitgevaardigd indien de vertrektermijn is verstreken, of direct indien de vreemdeling geen vertrektermijn wordt gegund.

Vraag 28

(GL-PvdA) Klopt het dat met deze novelle hulpverlening aan vreemdelingen met een licht inreisverbod strafbaar is als sprake is van «een nauwe en bewuste samenwerking met de betreffende vreemdeling» oftewel medeplegen?

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijziging in de reikwijdte van bestaande strafbaarstelling. Verwezen zij naar het antwoord op vraag 25.

Vraag 29

Hoe verantwoordt de regering dat strafbaarstelling van hulpverlening blijft bestaan terwijl de Minister van Asiel en Migratie heeft aangegeven dat het de bedoeling was hulpverlening helemaal uit te zonderen van strafbaarstelling, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Zie het antwoord op vraag 25.

Vraag 30 t/m 32

(GL-PvdA) Hoe wordt voorkomen dat medische professionals, sociaal werkers en vrijwilligers, die niet kunnen weten of iemand een licht inreisverbod heeft, toch strafrechtelijk risico lopen? Kan het zijn dat hulp aan vreemdelingen die in andere Europese landen een inreisverbod opgelegd hebben gekregen maar in Nederland verblijven, strafbaar is? Geldt dit ook voor kerkasiel? Geldt dit ook wanneer een kerkelijke gemeente bijvoorbeeld een inzameling houdt voor de betreffende vreemdeling?

Vooropgesteld moet worden dat met dit wetsvoorstel zeker wordt gesteld dat strafbaarheid van hulpverlening aan illegale vreemdelingen in alle gevallen is uitgesloten. Het wetsvoorstel is daarom zo vorm gegeven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Daarmee wordt vermeden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Anders gezegd: derden die, door hulp te verlenen aan de pleger, in strafrechtelijke zin «deelnemen» aan het in artikel 108a omschreven strafbare feit plegen in dat geval dus geen misdrijf.

De beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, geldt niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring.

Van belang is te benadrukken dat met het onderhavige wetsvoorstel geen veranderingen worden aangebracht in de hiervoor besproken overige strafbaarstellingen. 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 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. De gekozen uitsluiting ziet uitsluitend op het voorkomen van strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Voor de goede orde merkt de regering op dat de wijziging niet ziet niet 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 33

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe ver de vrijheid van vereniging (artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)) reikt bij criminalisering van non-profit activiteiten, ook als het gaat om non-profit organisaties die zonder aanzien des persoons hulp bieden, mogelijk dus ook aan vreemdelingen met een licht inreisverbod.

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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolging 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 34

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat onder andere Dokters van de Wereld heeft aangegeven dat zij mensen zonder verblijfspapieren altijd zullen blijven helpen als zij medische zorg nodig hebben. In hoeverre kan de regering garanderen dat medewerkers van Dokters van de Wereld nooit strafrechtelijk vervolgd zullen worden, ook niet als zij (al dan niet onbedoeld) zorg leveren aan vreemdelingen met een licht inreisverbod?

De regering benadrukt 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. Voor het overige zij verwezen naar het antwoord op vraag 25.

Vraag 35

(GL-PvdA) Hoe verhoudt de strafbaarstelling zich tot de artseneed? Betekent dit dat een arts die zich aan de eed houdt door een vreemdeling in nood kan helpen, zich volgens de letter en de geest van deze wet ook tegelijkertijd een misdrijf pleegt?

Het onderhavige wetsvoorstel brengt een beperking aan in de reikwijdte van de strafbaarstelling voor illegaal verblijf. Daarmee maakt dit wetsvoorstel duidelijk dat een arts niet hoeft te vrezen voor vervolging als hij een illegaal verblijvende vreemdeling helpt.

Vraag 36

(GL-PvdA) *Kan een voedselbank worden vervolgd voor het helpen van mensen zonder papieren onder bepaalde omstandigheden?*

De uitsluiting van strafbaarheid van hulpverlening aan illegale vreemdelingen is 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. Het kabinet wil procedures en discussies over grensvallen voorkomen. Zoals reeds in de memorie van toelichting is benadrukt wordt geen afbreuk gedaan aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen.

Vraag 37

(GL-PvdA) *Wat zijn de gevolgen in juridische en praktische zin voor gemeenten en individuen die subsidie, donaties of een andere vorm van hulp bieden aan instanties als voedselbanken? Klopt het dat zij indirect misdrijven faciliteren al is deze niet strafbaar?*

Dit is niet juist. Gemeenten en individuen faciliteren geen misdrijf, ook niet indirect, als zij subsidie, donaties of een andere vorm van hulp bieden aan instanties als voedselbanken.

Het onverkort uitsluiten van de genoemde deelnemingsvormen, waaronder medeplegen en medeplichtigheid, betekent overigens niet dat in het geheel niet kan worden opgetreden tegen laakbaar handelen door derden. Het niet opvolgen van een vordering van een ambtenaar is een misdrijf (art. 184 Sr) en strafbaar met ten hoogste drie maanden gevangenisstraf of een geldboete van de tweede categorie. Ook kan worden opgetreden op grond van bestaande (straf)bepalingen. Zie hierover uitgebreider het antwoord op vraag 47.

Vraag 38

(GL-PvdA) *Hoe verhoudt het risico op strafbaarheid van kerkasiel zich tot de grondwettelijke bescherming van vrijheid van godsdienst (artikel 6 GW), nu de memorie van toelichting geen «kerkelijke exceptie» bevat?*

Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is te verzekeren dat het niet strafbaar wordt om hulp te verlenen – waaronder het verlenen van kerkasiel – bij het misdrijf van illegaal verblijf. Daarom wordt in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. De beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen geldt niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring. Op deze plaats wordt verwezen naar het antwoord op vraag 25.

Vraag 39

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel gevolgen heeft voor bijvoorbeeld pedagogisch medewerkers, kinderpsychologen, of onderwijspersoneel die kinderen opvangen of lesgeven waarvan een ouder of verzorger niet rechtmatig in Nederland verblijft. Uit de novelle blijkt dat zij immers ook gekwalificeerd kunnen worden als derde die hulp verleent aan een persoon die volgens de letter van de wet een misdrijf pleegt.

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. Ook nu bestaat de mogelijkheid melding te maken van illegaal verblijf, waarna de politie die melding kan opvolgen, wat in theorie tot staandehouding kan leiden. Hiervan is in de praktijk in situaties rondom scholen en zorginstellingen geen sprake,

omdat de bestaande normen en afspraken een kader bieden om de belangen van onderwijs en zorg te laten prevaleren boven handhaving. Dit wetsvoorstel verandert die uitgangspunten niet.

Vraag 40

(GL-PvdA) Heeft de regering hierover ook gesproken met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld, de kinderopvang en de jeugdhulp? Zo nee, waarom niet?

De regering beoogt dat met de novelle juist te voorkomen dat dergelijke professionals strafbaar worden voor het verrichten van reguliere taken of het bieden van hulp vanuit hun professie; alle deelnemingsvormen worden daarom uitgesloten.

Vraag 41

(GL-PvdA) Hoe verhoudt de wettelijke systematiek om bij afzonderlijke delicten af te wijken van algemene uitgangspunten zich tot de keuze die de regering zegt te maken om alle deelnemingsvormen uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten?

Zie het antwoord op vraag 26.

Vraag 42

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten wat het exacte verschil is in de wijze waarop de regering de strafuitsluitingsgrond heeft vormgegeven ten opzichte van het voorstel in het advies van de Afdeling. Klopt het, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat de regering een verdergaande strafuitsluitingsgrond heeft gekozen dan het genoemde advies omdat de regering iedere vorm van medemenselijkheid in tegenstelling tot het amendement van het lid Vondeling niet strafbaar wenst te stellen?

Ja, dat klopt. De regering acht het wenselijk dat ten aanzien van de in de Asielnoodmaatregelenwet geïntroduceerde strafbaarstelling van illegaal verblijf duidelijk is dat onder andere daden van medemenselijkheid niet strafbaar zijn. Gegeven dat uitgangspunt was het kabinet van oordeel dat het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wenselijk is om de uitsluiting van strafbaarheid van hulpverlening zo vorm te geven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. Het kabinet acht, anders dan de Afdeling advisering, medemenselijkheid een onvoldoende bepaald begrip om als criterium in een strafuitsluitingsgrond te kunnen dienen. Medemenselijkheid hoeft immers ook niet, in ieder geval niet in eerste instantie, de reden te zijn dat gewenste en noodzakelijke hulp wordt geboden. Om die reden is ervoor gekozen alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten. Dit 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. Het kabinet wil procedures en discussies over grensgevallen onder alle omstandigheden voorkomen.

Vraag 43

Klopt het, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat er in het vreemdelingenrecht bij aanvaarding van deze novelle straks drie strafbepalingen bestaan, te weten: de ongewenstverklaring, het inreisverbod en de illegaliteit? En dat in het geval van deelnemingsvormen aan het negeren van de ongewenstverklaring of een inreisverbod een derde persoon vervolgd kan worden, maar niet voor illegaliteit?

Op deze plaats zij verwezen naar het antwoord op vraag 25.

Vraag 44

Kan de regering aan de leden van de CDA-fractie uitleggen waarom de uitsluitingsgrond vanwege het niet willen bestraffen van medemense-

lijkheid expliciet geldt bij de strafbaarstelling illegaliteit, maar niet bij de ongewenstverklaring en het inreisverbod?

Vooropgesteld moet worden dat met dit wetsvoorstel zeker wordt gesteld dat strafbaarheid van hulpverlening aan illegale vreemdelingen in alle gevallen is uitgesloten. Het wetsvoorstel is daarom zo vorm gegeven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Daarmee wordt vermeden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Anders gezegd: derden die, door hulp te verlenen aan de pleger, in strafrechtelijke zin «deelnemen» aan het in artikel 108a omschreven strafbare feit plegen in dat geval dus geen misdrijf.

De beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, geldt niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring.

Van belang is te benadrukken dat met het onderhavige wetsvoorstel geen veranderingen worden aangebracht in de hiervoor besproken overige strafbaarstellingen. 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 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. De gekozen uitsluiting ziet uitsluitend op het voorkomen van strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Voor de goede orde merkt de regering op dat de wijziging niet ziet niet 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 45

De leden van de JA21-fractie vragen in hoeverre een vreemdeling kan en zal worden vervolgd voor illegaal verblijf, die nog niet eerder in beeld was van de overheid, en waarvan derhalve geen terugkeertermijn was vastgesteld.

Op grond van de geldende jurisprudentie gaat de regering er vanuit dat de strafbaarstelling uit het in de Asielnoodmaatregelenwet opgenomen artikel 108a Vw zich ertegen verzet dat een gevangenisstraf wordt opgelegd aan een vreemdeling die de procedure uit de Terugkeerrichtlijn nog niet heeft doorlopen. Dit laatste betekent dat de rechter die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf oplegt aan een vreemdeling wegens handelen in strijd met artikel 108a Vw 2000, zich ervan dient te vergewissen dat de stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen. Hij dient daarvan ook in de motivering van zijn beslissing blijk te geven.

Vraag 46

De leden van de SGP-fractie vragen de regering uitgebreider in te gaan op de vloeiende overgang die er is tussen medeplichtigheid en medeplegen, en de consequenties daarvan aangezien bij een overtreding niet in alle gevallen kan worden uitgesloten dat hulpverlening buiten de reikwijdte van de strafbepaling valt.

Vooropgesteld moet worden dat met dit wetsvoorstel zeker wordt gesteld dat strafbaarheid van hulpverlening aan illegale vreemdelingen in alle gevallen is uitgesloten. Het wetsvoorstel is daarom zo vorm gegeven dat

over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Daarmee wordt vermeden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Anders gezegd: derden die, door hulp te verlenen aan de pleger, in strafrechtelijke zin «deelnemen» aan het in artikel 108a omschreven strafbare feit plegen in dat geval dus geen misdrijf.

De beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, geldt niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring.

Van belang is te benadrukken dat met het onderhavige wetsvoorstel geen veranderingen worden aangebracht in de hiervoor besproken overige strafbaarstellingen. 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 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. De gekozen uitsluiting ziet uitsluitend op het voorkomen van strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Voor de goede orde merkt de regering op dat de wijziging niet ziet niet 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 47

De leden van de SGP-fractie hebben begrip voor de gekozen route waarbij door middel van een strafuitsluitingsgrond hulpverlening niet strafbaar wordt gesteld. Zij vragen daarnaast wel in hoeverre het actief tegenwerken van de overheid bij uitzetting, het opzettelijk voordeel halen uit het helpen bij illegaal verblijf (bijvoorbeeld in de vorm van mensenhandel en uitbuiting) of de vreemdeling ernstige schade berokkenen strafbaar zal zijn of blijven in de nieuwe situatie.

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. Het niet opvolgen van een vordering van een ambtenaar is een misdrijf (art. 184 Sr) en strafbaar met ten hoogste drie maanden gevangenisstraf of een geldboete van de tweede categorie. Ook kan worden opgetreden op grond van bestaande (straf)bepalingen. Zo is hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen met een winstoogmerk 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). Met de wijziging die wordt voorgesteld in artikel 108a Vw 2000, wordt geen afbreuk gedaan aan deze en andere bestaande (straf)bepalingen.

Vraag 48

(SGP) Deze leden vragen daarnaast hoe dit voorstel zich verhoudt tot de huidige contouren van de nieuwe EU-mensensmokkelrichtlijn.

Het onverkort uitsluiten van het deelnemen, anders dan als pleger, aan het misdrijf van illegaal verblijf, betekent niet dat in het geheel niet kan worden opgetreden tegen laakbaar handelen door derden. Zo is hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen met een winstoogmerk zelfstandig als

mensensmokkel strafbaar gesteld (artikel 197a Sr). De door de Europese Commissie voorgestelde nieuwe EU-mensensmokkelrichtlijn – waarover in de triloog nog onderhandeld wordt – beoogt daarin naar de huidige stand geen verandering te brengen.

Vraag 49

De leden van de SGP-fractie zijn geïnteresseerd in de vraag hoe om zal worden gegaan met situaties van evidente overmacht en ontoerekenbaarheid. Hoe verhouden de strafuitsluitingsgronden onder het Wetboek van Strafrecht hieromtrent (artikelen 39 en 40 Sr) zich tot de voorgestelde maatregelen in de ANMW en novelle, en hoe werkt dit naar verwachting uit in de praktijk?

Het in de Asielnoodmaatregelenwet opgenomen artikel 108a Vw 2000 stelt illegaal verblijf in Nederland door een meerderjarige vreemdeling strafbaar als misdrijf. De novelle verzekert dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Dit betekent dat deze strafbepaling zich alleen uitstrekt tot de meerderjarige vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft. De algemene strafuitsluitingsgronden gelden voor alle delicten. Als zich ten aanzien van de genoemde vreemdeling een strafuitsluitingsgrond voordoet – zoals ontoerekenbaarheid of overmacht (artikelen 39 en 40 Sr) – dan is diens illegaal verblijf in Nederland niet strafbaar.

Vraag 50

De leden van de SGP-fractie vragen de regering hoe op grond van de bepalingen in de ANMW in combinatie met onderhavige novelle wordt omgegaan met slachtoffers van mensenhandel, bijvoorbeeld een slachtoffer van gedwongen prostitutie die door een pooier naar Nederland is gehaald, vervolgens weet te ontsnappen en zonder verblijfspapieren op straat komt te staan.

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 mensen staande houden als er een naar objectieve maatstaven gemeten, redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetreden 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 tot wet wordt verheven.

Vraag 51

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe de regering de proportionaliteit van een strafmaximum van zes maanden beoordeelt voor gedrag dat niet gericht is op gevaar of schade.

Dit strafmaximum is naar het oordeel van de regering in verhouding tot andere delicten in het strafrecht, met name de in titel VIII (misdrijven tegen het openbaar gezag). Volledigheidshalve benadrukt de regering nogmaals dat uit de wettelijke systematiek en uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) volgt dat illegaliteit alleen kan worden bestraft met een vrijheidsontnemende straf nadat de terugkeerprocedure is doorlopen, en vertrek niet is gelukt door de aantoonbare schuld van de vreemdeling. Tegen deze achtergrond geeft de regering aan dat de strafbaarstelling kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. Tegelijkertijd plaatst zij de strafbaarstelling nadrukkelijk binnen het bredere terugkeerbeleid: het bestuursrechtelijke instrumentarium blijft leidend, en het strafrecht wordt slechts als ultimum remedium ingezet. De vreemdeling krijgt daarmee ruim de kans ook na het plegen van het feit door een gedragsverandering strafvervolgung te vermijden. De regering acht de strafmaat om die reden zonder meer redelijk.

Vraag 52

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom geen expliciete bescherming is opgenomen voor kerken, terwijl religieuze hulpverlening in verschillende EU-landen juridisch problematisch bleek.

Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, heeft de regering verschillende opties overwogen om te verzekeren dat hulpverleners niet als medepleger of medeplichtige strafbaar kunnen zijn aan het in artikel 108a Vw 2000 omschreven feit. Uit oogpunt van rechtszekerheid heeft de regering het 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. Tegen deze achtergrond heeft de regering het niet nodig geacht een aparte exceptie voor kerken op te nemen in het voorstel, ook om discussies over grensgevallen te vermijden.

Vraag 53

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen een aantal vragen over de constructie die de regering heeft gekozen om hulpverlening niet strafbaar te stellen. Kan de regering een ander voorbeeld geven in het Nederlandse (straf)recht waarin slechts de pleger strafbaar is en medeplegers en medeplichtigen niet? Zo niet, waarom heeft de regering gekozen voor een unieke constructie? Hoe geeft de regering er rekenschap van dat deze novelle een precedent schept?

Zie het antwoord op vraag 26.

Vraag 54

(ChristenUnie) De regering beroept zich op de ruimte die de wet biedt om bij afzonderlijke delicten af te wijken van algemene uitgangspunten. Waarom vond de regering het geoorloofd om voor dit geval deze ruimte te benutten? Deelt de regering de mening dat de wetgever een grote verantwoordelijkheid heeft voor deugdelijke, kwalitatieve wetgeving en dat grote terughoudendheid moet worden betracht in het voorstellen van unieke en uitzonderlijke constructies? Deze leden ontvangen van de regering graag een dragende motivatie waarom deze weg toch is ingeslagen.

In de voorlichting over het amendement tot strafbaarstelling van illegaal verblijf, heeft de Afdeling advisering van de Raad van State opgemerkt dat de bepaling die bij amendement in de Asielnoodmaatregelenwet is

gevoegd een reële mogelijkheid biedt dat het verlenen van hulp aan iemand die illegaal in Nederland verblijft strafbaar is. De hulpverlener maakt het immers mogelijk dat die persoon illegaal in Nederland kan blijven. Ook bij beperkte vormen van hulp, zoals het geven van een kop soep, kan al sprake zijn van medeplichtigheid. De voorlichting noemt een aantal verschillende mogelijkheden om de mogelijke strafbaarheid van hulpverleners te vermijden. Een eerste mogelijkheid die de voorlichting opsomt, is om de strafbaarstelling van illegaal verblijf in haar geheel uit de Asielnoodmaatregelenwet te schrappen. Ten tweede kan van de strafbaarstelling van illegaal verblijf een overtreding in plaats van een misdrijf worden gemaakt. Bij een overtreding is medeplichtigheid namelijk niet strafbaar, waardoor de meeste hulpverleners niet strafbaar zullen zijn. Een derde mogelijkheid die de voorlichting ziet, is dat een strafuitsluitingsgrond aan de strafbepaling wordt toegevoegd waaruit blijkt dat hulpverlening uit medemenselijkheid niet strafbaar is. In dat geval kan ook een hulpverlener die zich schuldig maakt aan medeplegen, een beroep doen op een strafuitsluitingsgrond.

Uit oogpunt van rechtszekerheid vindt de regering het wenselijk om de uitsluiting van strafbaarheid van hulpverlening zo vorm te geven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering acht medemenselijkheid als criterium voor de toepasselijkheid van een strafuitsluitingsgrond een onvoldoende bepaald begrip om als zodanig te kunnen dienen. Daar komt bij dat er ook situaties denkbaar zijn waarin illegaal verblijvende vreemdelingen worden geholpen maar die hulp niet op de eerste plaats is gebaseerd op medemenselijkheid. De hulp kan bijvoorbeeld ook voortkomen uit een beroepseed. Om discussies te voorkomen over de vraag of hulpverleners in die gevallen strafbaar zijn, heeft de regering ervoor gekozen alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten. Daarmee beoogt wetsvoorstel te vermijden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Het kabinet wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. De voorgestelde weg doet naar het oordeel van de regering het best recht aan alle betrokken belangen.

Vraag 55

Kan de regering toelichten of met de gekozen formulering in de novelle het feit an sich van hulp aan illegale vreemdelingen wel of niet strafbaar is, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Of is het aan de rechter om hulpverleners te ontslaan van rechtsvervolging? Schuift de regering de verantwoordelijkheid voor rechtszekerheid en rechtsbescherming op deze manier niet naar de rechtspraak?

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. Het kabinet wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Hulpverleners aan vreemdelingen zullen dus niet voor de rechter komen wegens deelneming aan het in artikel 108a Vw 2000 omschreven feit.

Vraag 56

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat met het aangenomen amendement van de leden Rajkowski en Van Zanten (Kamerstuk 36 704, nr. 52) hulp aan vreemdelingen die vanwege een veroordeling van bijvoorbeeld huisvredebreuk of het aanzetten tot discriminatie of geweld een ongewenstverklaring hebben gekregen strafbaar is. Vindt de regering dit proportioneel?

Allereerst merkt de regering op dat dit niet een gevolg is van het amendement waar de leden naar verwijzen, maar de strafbaarheid volgt

uit de al veel langer bestaande bepalingen in artikel 197 Sr. De regering merkt echter op dat zij geen enkel geval kent waarin iemand wegens medeplichtigheid of medeplegen van artikel 197 Sr is vervolgd, ongeacht de reden voor de ongewenstverklaring. Verwezen zij naar het antwoord op vraag 25.

Vraag 57

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de regering ervoor kiest om medeplegen en medeplichtigheid uit te sluiten van strafbaarheid door een improvisatorische noodoplossing binnen het bestuursrecht. Hierdoor blijft het feit strafbaar, en kan alleen de rechter hulpverleners ontslaan van rechtsvervolging. Hoe voorkomt de regering dat er hierdoor onduidelijkheid blijft bestaan over de bescherming van hulpverleners, en hun mogelijkheden tot het bieden van hulp? Hoe voorkomt de regering dat hierdoor de verantwoordelijkheid voor rechtszekerheid en bescherming wordt doorgeschoven naar de rechtspraak? Hoe voorkomt de regering dat strafrechtelijk vooronderzoek alsnog plaats kan vinden?

Het klopt dat de regering ervoor kiest de strafbaarstelling van illegaal verblijf te behouden, maar hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen (in de context van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000) van strafbaarheid uit te sluiten. Anders dan het lid van de Volt-fractie, is de regering niet bevreesd dat dit tot onduidelijkheid leidt over de bescherming van hulpverleners en hun mogelijkheden tot het bieden van hulp. 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 duidelijkheid wordt geboden aan hulpverleners. Van het doorschuiven van de verantwoordelijkheid voor de rechtszekerheid en de rechtsbescherming naar de rechtspraak is in de optiek van de regering dan ook geen sprake.

Vraag 58

Het lid van de Volt-fractie constateert dat het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) zich in haar Concluding Observations over Nederland (oktober 2025) expliciet uitspreekt over (concept)wetgeving die irreguliere migranten criminaliseert of hun toegang tot basisrechten beperkt, en Nederland oproept 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, wanneer iemand zijn of haar terugkeer frustreert en terugkeer geen schending van artikel 3 EVRM oplevert. Terugkeer blijft daarbij altijd leidend. Een vrijheidsstraf wordt opgeheven zodra terugkeer alsnog mogelijk is.

4. Handhaving strafbaarstelling illegaal verblijf

4.1 Algemeen

Vraag 59

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet schrijft dat de reikwijdte van de strafbaarstelling is beperkt tot de groep vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat vertrek effectief frustreren. Kan de regering dit nader toelichten, en daarbij duidelijke kaders schetsen over wanneer iemand wel en niet meewerkt?

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 in die bepaling ook 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 HvJEU bij de uitleg van de Terugkeerrichtlijn. De regering gaat ervan uit dat dit moet gelden voor de uitleg door de strafrechter van artikel 108a Vw 2000.

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 aantoonbare schuld aan het uitblijven van vertrek zorgvuldig is vastgesteld.

Vraag 60

(D66) Het is bekend dat bepaalde landen van herkomst terugkeer frustreren en de notie dat iedereen die wil terugkeren dat ook kan, is feitelijk onjuist. Deze leden vragen daarom hoe de regering van plan is te voorkomen dat mensen buiten hun schuld strafbaar worden gesteld. Kan de regering toelichten of en, zo ja, hoe het huidige kader voor de buitenschuldprocedure hiervoor voldoende geschikt is of dat deze moet worden aangepast?

De regering erkent dat terugkeer door landen van herkomst kan worden gefrustreerd en dat niet iedere vreemdeling die wil terugkeren dat ook kan. Daarom benadrukt zij dat de strafbaarstelling uitsluitend kan worden toegepast wanneer het uitblijven van vertrek aantoonbaar aan de vreemdeling zelf te wijten is. Als terugkeer feitelijk onmogelijk is door omstandigheden buiten de invloed van de vreemdeling, kan niet met succes worden vervolgd.

De regering acht het bestaande kader, waaronder de buitenschuldprocedure, hiervoor toereikend. De regering ziet daarom geen aanleiding om dit kader aan te passen.

Vraag 61

Kan de regering voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie toelichten waarop de stelling «strafbaarstelling kan bijdragen aan betere grip op migratie» is gebaseerd? Kan de regering daarbij aangeven welke onderzoeken deze aanname ondersteunen? Kan de regering aangeven wat het verband is tussen de aantallen asielzoekers en de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf? Op basis van welke empirische gegevens gaat de regering ervan uit dat strafbaarstelling leidt tot minder asielzoekers? Welke empirische onderbouwing toont dat asielzoekers juridische details van Nederlands strafrecht kennen en daar hun keuze voor het land van bestemming op baseren?

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 krijgen 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 62 en 63

Kan de regering daarbij voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ingaan op ervaringen van de landen waar strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf reeds al in ingevoerd? Zo stelt een rapport van Clingendael dat België sinds 1980 een formele strafbaarstelling van «onwettig verblijf» kent, en dat het land toch naar schatting 122.000 mensen zonder verblijfsvergunning telt. Dit is ruim het dubbele van het hoogste schattingsgetal in Nederland (23.000–58.000). Deelt de regering de constatering dat ondanks dat de wet in België al 45 jaar van kracht is, het effect is uitgebleven? Zo ja, welke lessen kan de regering daaruit trekken? Zo nee, waarom niet?

De regering erkent dat er landen, zoals België, zijn waar onrechtmatig verblijf al decennia strafbaar is. Het rapport van Clingendael concludeert dat in België, maar ook in o.a. Duitsland, Zweden en Italië, strafbaarstelling van illegaal verblijf 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. 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. 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 64

(GL-PvdA) Voorts stelt het rapport van Clingendael dat gezien de beperkte celcapaciteit en vervolgingscapaciteit in België ontdekking van onrechtmatig verblijvende mensen vaak niet leidt tot detentie, maar tot uitzetting. Deze leden constateren dat de beperkte celcapaciteit en vervolgingscapaciteit van België vergelijkbaar zijn met Nederland. Deelt de regering deze constatering? Zo ja, betekent dat dat Nederland ook enkel over zou gaan tot uitzetting? En dat, vergelijkbaar met België, aan uitzetting de voorkeur wordt gegeven boven vervolging?

De regering merkt allereerst op dat ook in Nederland terugkeer altijd leidend blijft, conform de Terugkeerrichtlijn en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Vervolging komt pas aan de orde nadat de terugkeerprocedure is doorlopen, en vertrek niet is gelukt door de aantoonbare schuld van de vreemdeling. De regering deelt daarom dat strafrecht slechts beperkt en selectief zal worden toegepast. Dit betekent echter niet dat strafvervolging wordt uitgesloten, maar dat deze uitsluitend wordt ingezet in de gevallen waarin dat uitvoerbaar en proportioneel is en waar terugkeer stagneert door toedoen van de vreemdeling. Tot slot zal de regering in overleg met betrokken ketenpartners onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om uitvoering te faciliteren, rekening houdend met bestaande capaciteitsbeperkingen.

Vraag 65

Wat zegt het volgens de regering, dat ondanks dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf wel in een aantal Europese landen de praktijk is, maar dat er toch geen onderzoeken zijn die aantonen dat het een effectieve maatregel is om mensen terug te laten keren, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

De regering onderstreept dat strafbaarstelling van illegaliteit niet op zichzelf staat, maar slechts een aanvullend instrument is binnen het bredere terugkeerbeleid. Dat beleid moet bestaan naast een functionerend systeem waarbij ondersteuning wordt geboden bij terugkeer, en als dat niet lukt moet worden ingezet op bestuursrechtelijke dwangmiddelen, zoals vreemdelingenbewaring om terugkeer af te dwingen. Tegelijk is de inzet 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. In die brede inzet past, als ultimum remedium, ook de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Vraag 66

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de regering ook stelt dat strafbaarstelling beperkt wordt tot vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. In hoeverre is er sprake van effectief terugkeerbeleid, als mensen die niet hier mogen blijven, maar die wel kunnen vertrekken, eerst een gevangenisstraf van een jaar moeten uitzitten? Deelt de regering de mening dat Nederland door deze maatregel juist meer mensen die onrechtmatig in Nederland blijven in Nederland houdt? Zo nee, waarom niet?

De regering deelt de opvatting niet dat de maatregel ertoe leidt dat meer mensen in Nederland blijven. Zij benadrukt dat terugkeer altijd leidend blijft. Een gevangenisstraf kan immers alleen worden opgelegd nadat is vastgesteld dat iemand kan terugkeren, maar dat bewust frustreert, én slechts als ultimum remedium wanneer alle bestuursrechtelijke mogelijkheden zijn uitgeput.

Daarnaast geldt dat een opgelegde vrijheidsstraf kan worden geschorst zodra terugkeer alsnog mogelijk blijkt. Volgens de regering houdt de strafbaarstelling mensen dus niet langer in Nederland, maar biedt zij juist een prikkel om alsnog mee te werken aan vertrek, waarbij verwijdering steeds voorrang behoudt op detentie.

Vraag 67

(GL-PvdA) Hoe wil de regering voorkomen dat strafoplegging juist leidt tot vertraging en stagnatie van terugkeer? Hoe worden de begrippen «niet meewerken» en «vertrek frustreren» precies gedefinieerd? Wie beoordeelt dit en op basis van welke criteria?

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 HvJEU bij de uitleg van de Terugkeerrichtlijn. De regering gaat ervan uit dat dit moet gelden voor de uitleg door de strafrechter van artikel 108a Vw 2000.

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 aantoonbare schuld aan het uitblijven van vertrek zorgvuldig is vastgesteld.

Vraag 68

(GL-PvdA) Kan de regering garanderen dat vreemdelingen die wel meewerken aan hun vertrek niet strafbaar zullen zijn? Zo ja, op welke manier? En waarom is niet dit expliciet in de wetstekst opgenomen?

Van strafbaarheid kan alleen sprake zijn nadat de procedure uit de terugkeerrichtlijn is doorlopen. Het gaat dus om personen die zonder geldige reden niet willen terugkeren naar het land van herkomst en daarmee illegaal in Nederland verblijft. Zolang vreemdelingen meewerken aan vertrek kan dus geen sprake zijn van strafbaarheid.

Vraag 69

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering of zij heeft overwogen om de strafbaarstelling van illegaliteit vorm te geven als overtreding in plaats van een misdrijf en zo ja, wat uiteindelijk de overwegingen zijn geweest om het als misdrijf strafbaar te stellen.

De regering heeft niet zelf gekozen voor de kwalificatie als misdrijf; dit volgt rechtstreeks uit het door de 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 70

De leden van de JA21-fractie constateren dat bestaande jurisprudentie betekent dat een gevangenisstraf vanwege illegaal verblijf pas mogelijk is

als de terugkeerprocedure is doorlopen. Kan de regering aangeven op welk moment dat het geval is?

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.

Vraag 71

(JA21) Wanneer wordt het vervolgingsbeleid nader ingevuld en kan de regering dat te zijner tijd aan de Kamer doen toekomen?

De regering zal het vervolgingsbeleid, zodra het is vastgesteld door het OM, aan de Kamer toezenden.

Vraag 72

De leden van de DENK-fractie lezen dat strafrecht het «ultimum remedium» moet blijven. Hoe realistisch is deze benadering wanneer het Openbaar Ministerie (OM) zelf aangeeft nieuw vervolgingsbeleid te moeten ontwikkelen? Hoe voorkomt de regering dat in de praktijk toch kwetsbare vreemdelingen worden opgepakt?

Dat het OM een vervolgingsbeleid moet ontwikkelen, ziet de regering als een noodzakelijke stap om binnen het bestaande wettelijk kader zorgvuldig te bepalen wanneer vervolging aan de orde kan zijn. Zoals bij vraag 70 is aangegeven, is straf wegens illegaal verblijf pas aan de orde 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. Deze toets vindt plaats binnen de reguliere verantwoordelijkheden van DTenV, het OM en de rechter. Volgens de regering biedt dit voldoende waarborgen om te voorkomen dat vreemdelingen die wél meewerken of niet kunnen terugkeren in het strafrechtelijke traject belanden.

Vraag 73

De leden van de PvdD-fractie vragen welke indicatoren het OM gebruikt om te bepalen of iemand «door toedoen van hemzelf» terugkeer frustreert. Worden deze vooraf met de Kamer gedeeld?

De regering wijst erop dat de beoordeling of het uitblijven van terugkeer «door toedoen van de vreemdeling» casuïstisch is en als criterium in belangrijke mate bepaald wordt door de op de Terugkeerrichtlijn gebaseerde jurisprudentie van het HvJEU. De regering hecht eraan op te merken dat deze criteria niet door de regering zijn vastgesteld. Zodra het vervolgingsbeleid door het OM is vastgesteld en openbaar is, zal dit met de Kamer worden gedeeld.

Vraag 74

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe het risico wordt beperkt dat rechtsongelijkheid ontstaat doordat verschillende rechtbanken uiteenlopende drempels voor medeplegen hanteren.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen alle deelnemingsvormen voor hulp uit te sluiten van strafbaarheid. 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. Tot een beoordeling door de rechtbank of sprake is van medeplegen zal het dus niet komen.

Vraag 75 en 76

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering vasthoudt aan de stelling dat strafbaarstelling van illegaal verblijf bij kan dragen aan betere grip op migratie. Welke ervaringen uit andere landen overtuigen de

regering ervan dat strafbaarstelling van illegaal verblijf bijdraagt aan het terugdringen van de instroom en het bevorderen van terugkeer? Erkent de regering dat de voorgestelde maatregelen niet direct tot uitzetting leiden maar tot het vastzetten op Nederlandse grond? Klopt het dat de regering alleen een indirect effect verwacht van de strafbaarstelling van illegaal verblijf? Is de wet daarmee doelmatig, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De regering baseert haar stelling niet op landenervaringen, maar op een beleidsmatige inschatting dat strafbaarstelling als aanvullend instrument kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever 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 77

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke reactie de regering heeft op de concluding observations van het CESCR waarin het Comité Nederland oproept af te zien van deze wetgeving.

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 58.

Vraag 78

Het lid van de Volt-fractie constateert dat strafbaarstelling alleen mogelijk is nadat de Terugkeerrichtlijn volledig is toegepast en slechts voor zover dit de werking van de richtlijn niet doorkruist. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) signaleert dat een terugkeerprocedure nooit echt beëindigd is en zij door deze maatregel juist minder zullen toekomen aan het organiseren van vertrek. Hoe garandeert de regering dat strafrechtelijke sancties nooit eerder of gelijktijdig aan het terugkeertraject worden toegepast, en niet in strijd is met de Terugkeerrichtlijn en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU? Welke juridische waarborgen kan de regering hiervoor geven?

Toepassing van de strafbaarstelling moet blijven binnen de kaders van de wet en het recht. De regering garandeert om die reden dat strafrechtelijke sancties uitsluitend kunnen worden toegepast ná afronding van het volledige terugkeertraject, omdat dit rechtstreeks voortvloeit uit de Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het HvJEU.

Dit zou uiteraard niet afdoen aan een gevangenisstraf ter zake andere strafbare feiten. De regering acht hiermee gewaarborgd dat toepassing van strafrecht niet strijdig zal zijn met de Terugkeerrichtlijn of de EU-jurisprudentie. Verder wordt verwezen naar het antwoord op vraag 70.

Vraag 79

(Volt) Wat is de toegevoegde waarde van dit voorstel als het de terugkeer juist belemmert?

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 zal worden berust, maar als ultimatum remedium het strafrecht kan worden ingezet. De voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. 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 80

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

De regering onderkent dat het voor minderjarigen die niet legaal in Nederland verblijven een bepaalde mate van stress meebrengt. De regering is echter van mening dat Nederland een rechtvaardig toelatingsbeleid heeft. Als de uitkomst van de procedures is dat de vreemdeling geen vergunning krijgt en moet terugkeren, dan dient de inzet van de overheid en de vreemdeling zelf daarop te zijn gericht. Ook in deze gevallen is van belang dat als de vreemdeling medewerking verleent om – al dan niet met ondersteuning – terug te keren, vervolging op basis van artikel 108a Vw 2000 hoe dan ook niet aan de orde is. Dat de dreiging van een uiteindelijke sanctie onrust meebrengt is begrijpelijk, maar van belang is te onderstrepen dat die sanctie alleen aan de orde is als de vreemdeling zijn vertrek frustreert. Daarnaast wordt hiermee duidelijk dat niet meewerken aan terugkeer er niet toe leidt dat de overheid geen handelingsperspectief meer heeft.

Vraag 81

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

In dergelijke zaken waar bijvoorbeeld een jeugdbeschermingsmaatregel aan de orde is, zal door de regievoerder van de DTenV in de eerste plaats maatwerk geleverd moeten worden om het terugkeertraject op de individuele situatie van het gehele gezin te laten aansluiten. Daarbij is ook van belang dat hulpverleners met elkaar in contact komen om vanuit de eigen discipline bij te dragen aan een oplossing voor de situatie. Het spreekt voor zich dat de strafbaarstelling in dergelijke gevallen een ondergeschikte rol zal hebben, en de individuele situatie zal – zoals altijd – ook een rol spelen bij de vervolgingsbeslissing van het OM. De regering waarborgt dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in overeenstemming blijft met internationale (mensenrechten)verdragen. Maatregelen zullen dus worden afgestemd op het gezinsbelang en toegang tot onderwijs en basisvoorzieningen blijft gewaarborgd.

Vraag 82

Het lid van de Volt-fractie constateert dat het College voor de Rechten van de Mens in haar wetgevingsadvies stelt 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 worden beperkt?

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.

Vraag 83

Het lid van de Volt-fractie constateert dat volgens het College voor de Rechten van de Mens onvoldoende is aangetoond dat strafbaarstelling

proportioneel of effectief is bij het terugdringen van onrechtmatig verblijf, en dat internationale ervaringen wijzen op juridische en maatschappelijke knelpunten. Hoe beoordeelt de regering de verwachte impact van deze maatregel op de leefbaarheid en veiligheid in Nederland?

De regering benadrukt 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 84

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kan bijdragen aan «betere grip op migratie» en dat deze vooral zou worden ingezet tegen criminele en overlastgevende vreemdelingen. Tegelijkertijd geeft de DTenV in haar uitvoeringstoets aan dat deze maatregel niet zal bijdragen aan meer terugkeer. Hoe duidt de regering deze discrepantie tussen beleidsdoel en uitvoeringsrealiteit?

De regering ziet de strafbaarstelling als een aanvullend instrument dat kan worden ingezet in situaties waarin vreemdelingen die kunnen terugkeren dit bewust blijven frustreren, met name wanneer dit gepaard gaat met overlast of criminaliteit.

Vraag 85 en 86

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de Adviesraad Migratie opmerkt dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf mensen kan ontmoedigen om contact te zoeken met zorg, onderwijs of politie, waardoor ze gemarginaliseerd raken. Nederland heeft immers een juridische en humanitaire plicht om toegang te bieden tot medische zorg, onderwijs en bescherming tegen misbruik, óók voor mensen zonder rechtmatig verblijf. Hoe kan de regering deze verplichtingen nog waarborgen als de strafbaarstelling er tegelijkertijd toe leidt dat mensen uit angst voor vervolging geen gebruik meer durven maken van deze voorzieningen? Zijn er ervaringen uit andere lidstaten die laten zien dat strafbaarstelling juist leidt tot meer of minder samenwerking met overheid en maatschappelijke organisaties?

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 regering heeft geen concrete empirische gegevens over de ontwikkeling van de samenwerking tussen de overheid en maatschappelijke instanties in landen waar illegaal verblijf strafbaar is, maar verwacht niet dat de invoering van deze maatregel in Nederland de samenwerking met maatschappelijke organisaties negatief zal beïnvloeden. Zowel in Italië, België als Duitsland is op veel onderdelen in het migratiedomein sprake van nauwe samenwerking tussen maatschappelijke en kerkelijke instanties en de overheid. Die samenwerking is in de ogen van de regering zeker niet alleen afhankelijk van de wettelijke bepalingen maar

ook van de bereidheid van de verschillende instanties om constructief met elkaar in dialoog te gaan en te blijven.

Vraag 87

Het lid van de Volt-fractie vraagt of het denkbaar is dat de politieke kleur van een toekomstig Minister van Justitie en Veiligheid tot andere instructies aan het OM kan leiden. Wat betekent dit voor het juridisch grijze gebied als het gaat om hulpverlening? Kan de regering daarbij een onderscheid maken tussen de generieke strafbaarstelling en die die bij een licht of een zwaar inreisverbod?

Ook voor toekomstige Ministers van Justitie en Veiligheid geldt dat zij gebonden zijn aan het geldende recht, dat zij voor al hun handelen verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement en dat sprake is van rechterlijke controle. Kaders voor opsporing en vervolging plegen overigens primair door het OM zelf te worden gesteld, niet door de Minister. Het geven van instructies door de Minister dienaangaande door middel van een algemene of bijzondere aanwijzing op grond van artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) is geen gebruik. Overigens gelden voor het geven van aanwijzingen in een concreet geval de waarborgen uit artikel 128 Wet RO. In algemene zin geldt dat daarin onder andere is vastgelegd dat de Minister het College van procureurs-generaal in de gelegenheid moet stellen zijn zienswijze kenbaar te maken voordat hij een aanwijzing geeft, dat hij de voorgenomen aanwijzing en de motivering daarvan schriftelijk moet meedelen aan het College, dat de zienswijze van het College schriftelijk en gemotiveerd wordt gegeven, dat de aanwijzing schriftelijk wordt gegeven of in spoedeisende gevallen binnen een week op schrift wordt gesteld en dat de aanwijzing tezamen met de voorgenomen aanwijzing en de zienswijze van het College door het OM bij de processtukken moet worden gevoegd. Op deze wijze zijn de transparantie en de rechterlijke controle gewaarborgd. Het voorgaande geldt voor de opsporing en vervolging van alle strafbare feiten.

Vraag 88

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de regering voorkomt dat het onderscheid tussen nieuwe en oude strafbepalingen alsnog leidt tot strafbaarheid of onduidelijkheid over de strafbaarheid van medische of sociale hulp.

Op deze plek zij verwezen naar het antwoord op vraag 25.

Vraag 89

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de regering voorkomt dat mensen met acute gezondheidsproblemen – die geen vluchtgevaar vormen – onnodig in politiecellen worden geplaatst waar slechts beperkte medische zorg aanwezig is.

De regering merkt allereerst op dat indien de medische situatie van de vreemdeling aan terugkeer in de weg staat, dit uit hoofde van 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 zal vallen. Voor zover het gaat om medische zorg die niet van dien aard is dat zij aan vertrek in de weg zou moeten staan, merkt de regering op dat de vraag van de Volt-fractie in feite ziet op alle situaties waarin tot strafrechtelijke aanhouding wordt overgegaan. Deze vraag beperkt zich dus in zoverre niet tot vervolging op basis van artikel 108a Vw 2000. In algemene zin stelt de regering zich op het standpunt dat de detentie in Nederland voldoende rekening houdt met gezondheidsproblemen. De regering merkt op dat, specifiek voor de groep vreemdelingen, in veel gevallen (zo niet de meeste) voorafgaand aan strafrechtelijke vervolging op basis van artikel 108a Vw 2000 al een periode van vreemdelingenbewaring heeft plaatsgevonden.

Bovendien zal in de screening van de vreemdeling, dan wel in de asielprocedure, een eerste medische check hebben plaatsgevonden. De waarborgen voor de gedetineerde vreemdeling zijn daarmee beter in beeld dan die van een verdachte die geen vreemdeling is. De regering heeft er dan ook vertrouwen in dat mensen met acute gezondheidsproblemen niet in politiecellen worden geplaatst als daar onvoldoende medische zorg is. In dergelijke gevallen wordt de medische geschiktheid voor detentie beoordeeld en wordt de betrokkene, indien nodig, overgebracht naar een geschikte zorglocatie.

Vraag 90

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de regering voorkomt dat strafrechtelijke detentie op grond van 108a Vw 2000 feitelijke verwijdering belemmert, hetgeen in strijd is met de Terugkeerrichtlijn.

De regering herhaalt dat strafrechtelijke detentie op grond van artikel 108a Vw 2000 nooit het vertrek mag belemmeren. Het OM zal bij de vervolging moeten kunnen onderbouwen dat het terugkeerproces is doorlopen. Als blijkt dat de vreemdeling wel kan worden uitgezet, zal de strafrechter moeten oordelen dat vervolging in strijd is met de Terugkeerrichtlijn en slaagt de vervolging niet. Detentie wordt dus alleen toegepast na het doorlopen van de terugkeerprocedure en zal nooit in de weg staan van de feitelijke verwijdering.

Vraag 91

Het lid van de Volt-fractie vraagt wat de strafbaarstelling van illegaliteit betekent voor het werk dat ngo's zoals Dokters van de Wereld of het Leger des Heils doen.

De bedoeling van de onderhavige novelle en de wijze waarop in deze novelle is bepaald dat alleen plegers strafbaar zijn op grond van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, is om mede aan de genoemde organisaties duidelijk te maken dat zij van de strafbaarstelling voor hun werk niets te vrezen hebben.

Vraag 92

Het lid van de Volt-fractie vraagt of de regering bereid is in gesprek te gaan met burgemeesters om te bezien op welke wijze ervoor gezorgd kan worden dat burgemeesters op uniforme wijze uitvoering geven aan de wet. Hoe wil de regering zich gaan verhouden tot burgemeesters die aangeven geen prioriteit te willen geven aan uitvoering van de wet?

De regering merkt allereerst op dat politie en OM belast zijn met de eventuele opsporing van strafbare feiten. Het ligt dan ook niet voor de hand daarover met de burgemeesters in gesprek te gaan. Voor zover de zorg is dat de opsporing van dit feit een verdrukkingseffect kan hebben op andere politietaken, wil de regering benadrukken dat niet is voorzien in extra inzet van politie voor de opsporing. Dat is ook niet nodig. De politie zal, zoals nu het geval is, in contact komen met illegaal verblijvende vreemdelingen tijdens het uitvoeren van andere politietaken, bijvoorbeeld bij de aanhouding voor een ander strafbaar feit, of door politieoptreden in het kader van het bestaande vreemdelingentoezicht. Wel kan in een aantal gevallen meer capaciteit nodig zijn voor eventuele strafrechtelijke vervolgingstappen na het bestuursrechtelijke proces dat de AVIM uitvoert. Hierover zullen afspraken worden gemaakt bij de implementatie van de wet.

Vraag 93

Het lid van de Volt-fractie vraagt of een kerk kan weigeren informatie te delen met instanties zonder het risico op strafvervolgning te lopen.

Zoals meermaals aangegeven is er in het wetsvoorstel voor gekozen bij illegaal verblijf alle deelnemingsvormen voor hulp, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten. Eventuele gegevens die beschikbaar zijn bij

hulpverleners kunnen niet worden gebruikt voor opsporing, conform het beginsel van gegevensbescherming dat persoonsgegevens slechts voor het doel waarvoor zij zijn verzameld mogen worden verwerkt.

Vraag 94

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe wordt voorkomen dat gezinnen met minderjarige kinderen op locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) indirect worden geraakt door strafrechtelijke maatregelen gericht op de ouders. Wat gebeurt er met minderjarige kinderen als ouders strafrechtelijk in beeld komen vanwege illegaal verblijf? Is het denkbaar dat kinderen opgevangen moeten worden in pleeggezinnen omdat de ouders gedetineerd raken vanwege illegaal verblijf?

Dat ouders van kinderen strafrechtelijk worden vervolgd is een effect dat niet alleen bij dit misdrijf speelt, maar ook bij andere feiten aan de orde kan zijn. De regering acht het van belang op te merken dat het OM en – daarna – de strafrechter uiteraard een afweging maken ten aanzien van de opportuniteit en proportionaliteit. De familieomstandigheden zullen, zo verwacht de regering, een aanzienlijke rol spelen in deze afweging.

Vraag 95

Het lid van de Volt-fractie vraagt of er EU-lidstaten zijn waar kerken of religieuze instellingen in conflict zijn gekomen met het strafrecht.

De regering heeft geen specifieke kennis van gevallen in EU-lidstaten waar kerken of religieuze instellingen in conflict zijn gekomen met het strafrecht vanwege hulpverlening aan migranten.

4.2 Nut en noodzaak

Vraag 96 tot en met 98

De leden van de D66-fractie zijn zich ervan bewust dat er reeds een strafbaarstelling rust op verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod en de mogelijkheid tot vervolging ter zake van overtreding van een licht inreisverbod. Zij vragen de regering tot hoeveel vervolgingen dit per jaar leidt. Daarnaast vragen zij in hoeveel gevallen dit ook heeft geleid tot effectieve terugkeer met bekende bestemming en hoe vaak dit heeft geleid tot terugkeer met onbekende bestemming. Kan de regering daarnaast toelichten hoe zij voornemens is te voorkomen dat mensen vertrekken met onbekende bestemming, aangezien dit vaak niet betekent dat iemand daadwerkelijk Nederland heeft verlaten maar zich in plaats daarvan heeft onttrokken aan toezicht, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Hierbij verwijzen zij ook naar de zorgen van meerdere organisaties, zoals bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die vrezen voor een schaduw samenleving.

De inzet van de Nederlandse regering is dat illegaal verblijvende vreemdeling dienen terug te keren. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in de eerste plaats bij de vreemdeling zelf. Indien een vreemdeling vertrekt uit Nederland is de Nederlandse regering daar idealiter van op de hoogte. Echter, ook indien de vreemdeling zonder bericht vertrekt, is dat een beëindiging van het niet-rechtmatige verblijf en daarmee een realisatie van het doel. Inderdaad komt het ook voor dat vreemdelingen onderduiken en buiten het zicht van de overheid trachten te blijven. Indien dit naderhand aan het licht komt is dit natuurlijk een indicatie die meegewogen kan worden bij het opleggen van toezichtsmaatregelen zoals vreemdelingenbewaring. Dit is ook nu al onderdeel van het staande beleid en de inzet hierop zal onverminderd voortgaan.

Vraag 99 tot en met 101

(D66) Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen kunnen volgens het wetsvoorstel worden bestraft met een geldboete van de derde categorie. Het is echter inherent aan de status van onrechtmatig verblijf dat deze

vreemdelingen geen betaald werk kunnen verrichten waarmee het niet aannemelijk is dat de vreemdeling de middelen heeft voor een dergelijke boete. Waarom acht de regering dit een nuttige sanctie, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Kan de regering toelichten wat de gevolgen zijn van het niet betalen van deze boete en daarmee aangeven hoeveel administratief werk dit oplevert en welke kosten hieraan zij verbonden? Wordt de boete kwijtgescholden op het moment dat iemand vertrekt of mag iemand pas vertrekken nadat de boete is betaald? Daarnaast zijn de leden van de D66-fractie op de hoogte van de grote tekorten bij de Dient Justitiële Inrichtingen (DJI), die daarom zelf aangeeft dit voorstel in ieder geval de komende jaren niet uit te kunnen voeren. De aan het woord zijnde leden vragen de regering welk effect zij denken dat de strafbaarstelling heeft, als zowel de geldboete als de gevangenisstraf in praktijk niet tot uitvoering zullen komen.

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 signaleert wel dat een boete inderdaad maar zeer beperkt effect zal hebben, precies om de reden die de leden aangeven. De meeste niet-rechtmatige vreemdelingen hebben geen inkomen en geen vaste woon- of verblijfplaats. Dit maakt het innen van een boete, en het afschrikwekkende effect dat daarvan uitgaat, zeer beperkt.

Vraag 102

Voorts meent de regering dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kan bijdragen aan effectiever terugkeerbeleid. De leden van de D66-fractie vragen de regering waarop zij dit baseert, mede in het licht van de reactie van de DTenV die aangeeft niet bekend te zijn met onderzoeken waaruit blijkt dat deze strafbaarstelling een effectieve maatregel is.

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. De strafbaarstelling moet niet gezien worden als een op zichzelf staande terugkeermaatregel, maar moet worden gezien in samenhang met de inspanningen van de DTenV om de vrijwillige en zo nodig gedwongen terugkeer te realiseren. Dit is in veel gevallen ook succesvol en de inzet blijft hierop onverminderd gericht. Dat neemt niet weg dat er ook gevallen zijn waarin de terugkeer toch niet kan worden gerealiseerd en dit aantoonbaar komt door een verwijtbaar gebrek aan medewerking van de vreemdeling. In die gevallen biedt artikel 108a Vw 2000 een extra handelingsperspectief.

Vraag 103

(D66) De onderzoeken die wel bij de DTenV bekend zijn, laten eerder het omgekeerde zien. Kan de regering de onderzoeken waarnaar de DTenV verwijst met de Kamer delen, zo vragen zij.

De u bekende reactie van DTenV bevat een verwijzing naar de betreffende stukken. In voetnoot 2 verwijst de DTenV naar openbare bronnen. De regering heeft kennisgenomen van deze stukken, maar zij doen niet af aan de eerder gemaakte beoordeling door de regering. De regering benadrukt opnieuw dat de strafbaarstelling van illegaliteit moet worden gezien als een aanvullend middel in een breed pakket aan maatregelen om de asielinstroom te beperken.

Vraag 104

(D66) Deze leden vragen de regering daarnaast of zij bereid is zelf ook onderzoek te (laten) doen, gezien het doel moet zijn om méér terugkeer te realiseren in plaats van minder terugkeer. Zij vragen daarbij ook in te gaan op de argumenten die in 2005 door de toenmalige Minister van Justitie zijn aangevoerd om af te zien van het strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf.

De strafbaarstelling kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. Naar aanleiding van de bedoelde brief uit 2005 kan worden gesteld dat de internationale context is veranderd: er is een grotere migratiedruk, complexere ketenproblematiek en druk op opvang en handhaving. De inzet van bestuursrechtelijke instrumenten, blijkt volgens de regering voor sommige groepen onvoldoende effectief. Maar de lessen uit 2005 blijven dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen gevolgen mag hebben voor de toegang van illegaal verblijvende vreemdelingen tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs (voor minderjarige vreemdelingen) en bescherming door de politie. Artikel IIB van het wetsvoorstel bepaalt dat er een evaluatie wordt uitgevoerd drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Vraag 105

In dit licht verwijzen de leden van de D66-fractie naar een vergelijkend onderzoek van Instituut Clingendael uit de zomer van 2025, waarin zij ervaringen uit België, Duitsland, Zweden en Italië hebben geanalyseerd. Uit deze analyse blijkt dat de maatregel daadkrachtig klinkt, maar vaak «juridisch broos, praktisch onwerkbaar en maatschappelijk ontwrichtend» blijkt. Uit de vergelijking blijkt bijvoorbeeld dat in België ruim twee keer zoveel ongedocumenteerde vreemdelingen verblijven als in Nederland, terwijl onrechtmatig verblijf al sinds 1980 strafbaar is en dat de afschrikkende kracht verwaarloosbaar is. Kan de regering ingaan op de resultaten van dit onderzoek, zo vragen zij.

Voor zover bekend bestaat er in verschillende andere EU-lidstaten, zoals Duitsland, België en Italië, 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. De effectiviteit van het beleid in de verschillende landen is niet goed te vergelijken. 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. 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 ultimatum remedium aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput.

Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een vreemdeling herhaaldelijk in bewaring is gesteld maar 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. 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 ultimatum remedium wordt ingezet. Van belang is dat de terugkeer het doel is en blijft.

Vraag 106 en 107

De leden van de D66-fractie lezen dat de DTenV in haar advies heeft aangegeven dat het wenselijk is dat in de memorie van toelichting uitsluitend wordt geboden over de mogelijkheid dat medewerkers van de

DTenV aangifte moeten doen tegen vreemdelingen die door eigen toedoen niet terugkeren. Deze leden merken op dat de regering hier wel aandacht aan heeft besteed in de memorie van toelichting, maar het nog steeds bij de DTenV zelf neerlegt. De aan het woord zijnde leden betreuren dit en vragen de regering in samenspraak met de DTenV tot een duidelijker kader te komen en dit met de Kamer te delen. Daarnaast vragen zij de regering nog in te gaan op de zorgen die door de DTenV worden geuit over de mogelijke gevolgen hiervan voor DTenV-medewerkers in de vorm van bijvoorbeeld agressief of intimiderend gedrag.

De regering begrijpt de zorg van de DTenV over de mogelijkheid dat diens medewerkers aangifte moeten doen tegen vreemdelingen die door eigen toedoen niet terugkeren. De kerntaak van de DTenV is de terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst. De regering acht het van belang dat aan dit proces geen afbreuk wordt gedaan. De regering neemt de zorgen van de DTenV over mogelijke gevolgen voor medewerkers, zoals agressief of intimiderend gedrag, serieus en acht de intimidatie van ambtenaren onacceptabel. Daarom gaat de Minister in gesprek met de DTenV hierover. Zodra dat mogelijk is zal de regering de Kamer op dit punt informeren.

Vraag 108

Deelt de regering de mening dat illegalen Nederland direct moeten verlaten, zo vragen de leden van de PVV-fractie. Vindt de regering het wenselijk dat personen of organisaties illegalen helpen om uit het zicht van de overheid te blijven? Zo nee, waarom kiest de regering er dan voor om dit in geen enkel geval strafbaar te stellen? Erkent de regering dat het bewust onttrekken van een persoon die illegaal in Nederland verblijft aan het toezicht van de overheid geen vorm van «medemenselijkheid» of «barmhartigheid» is, maar pure sabotage van het wettelijke terugkeerbeleid, illegaliteit faciliteert en een ernstige ondermijning van de rechtsstaat is? Zo nee, hoe kwalificeert de regering dit wangedrag dan wél?

De regering deelt de opvatting dat illegaal verblijvende vreemdelingen Nederland moeten verlaten, en beschouwt het bevorderen van terugkeer als essentieel voor het handhaven van de Vreemdelingenwet 2000.

Vooropgesteld moet worden dat met dit wetsvoorstel zeker wordt gesteld dat strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen in alle gevallen is uitgesloten. Het wetsvoorstel is daarom zo vorm gegeven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Daarmee wordt vermeden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Voor de goede orde merkt de regering op dat dit niet ziet op het legaliseren van 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).

Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Anders gezegd: derden die, door hulp te verlenen aan de pleger, in strafrechtelijke zin «deelnemen» aan het in artikel 108a omschreven strafbare feit plegen in dat geval dus geen misdrijf. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op vraag 25.

Het onverkort uitsluiten van de genoemde deelnemingsvormen, waaronder medeplegen en medeplichtigheid, betekent overigens niet dat in het geheel niet kan worden opgetreden tegen laakbaar handelen door derden. Het niet opvolgen van een vordering van een ambtenaar is een misdrijf (art. 184 Sr) en strafbaar met ten hoogste drie maanden gevangenisstraf of een geldboete van de tweede categorie. Ook kan worden

opgetreden op grond van bestaande (straf)bepalingen. Zie hierover uitgebreider het antwoord op vraag 47.

Vraag 111

Kan de regering voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ingaan op de wenselijkheid van de gewijzigde strafmaat van ten hoogste één jaar in plaats van zes maanden ten gevolge van het amendement van de leden Van Zanten en Rajkowski (Kamerstuk 36 704, nr. 47), in combinatie met de strafbaarstelling?

Het strafmaximum zoals voorgesteld in het amendement en door de Kamer aangenomen, is naar het oordeel van de regering redelijk in verhouding tot andere delicten in het strafrecht. Met name in het licht van de in titel VIII misdrijven tegen het openbaar gezag. Volledigheidshalve benadrukt de regering nogmaals dat uit de wettelijke systematiek en uit jurisprudentie van het HvJEU volgt dat illegaliteit alleen kan worden bestraft met een vrijheidsontnemende straf nadat de terugkeerprocedure is doorlopen, en vertrek niet is gelukt door de aantoonbare schuld van de vreemdeling. Tegen deze achtergrond geeft de regering aan dat een strafrechtelijke sanctie gedragsbeïnvloeding kan bewerkstelligen en een afschrikwekkend effect kan hebben. Tegelijkertijd plaatst zij de strafbaarstelling nadrukkelijk binnen het bredere terugkeerbeleid: het bestuursrechtelijke instrumentarium blijft leidend en het strafrecht wordt slechts als ultimum remedium ingezet. De vreemdeling krijgt daarmee ruim de kans ook na het plegen van het feit door een gedragsverandering strafvervolgning te vermijden. Tegen deze achtergrond acht de regering de strafmaat zonder meer redelijk.

Vraag 112

Kan de regering voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nader toelichten wat in de memorie van toelichting bedoeld wordt met «handhaving zal, net als nu, primair plaatsvinden met toepassing van de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten, waaronder de ongewenstverklaring»? Betekent dit de facto dat de strafbaarstelling niet wordt ingezet, of dat er een hiërarchie is in de handhavingsinstrumenten, waarbij de strafbaarstelling onderaan staat?

De inzet op terugkeer, vrijwillig en indien dat niet slaagt gedwongen, blijft onverminderd gehandhaafd. Met de invoering van deze strafbepaling ontstaat een handelingsperspectief om, ook indien de vreemdeling er in slaagt gedwongen verwijdering te frustreren, niet louter in zijn aanwezigheid te berusten, maar als ultimum remedium het strafrecht in te zetten. Met de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt dus 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 113

(GL-PvdA) Verderop in de memorie van toelichting stelt de regering vervolgens dat de strafbaarstelling als een ultimum remedium wordt toegepast, nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput. Welke uitvoeringsorganisaties hebben aangegeven dat de huidige instrumenten onvoldoende zijn en dat er een ultimum remedium noodzakelijk is? In hoeveel procent van de gevallen is de afgelopen jaar gebleken dat de huidige bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende zijn? Kan de regering aantonen, met onderzoeken, dat de terugkeer van mensen die onrechtmatig in Nederland verblijven, belemmerd wordt door het ontbreken van een strafrechtelijk instrument? Kan de regering toelichten waarom een licht inreisverbod, wat standaard wordt opgelegd

aan mensen die niet binnen de gestelde termijn vertrekken, onvoldoende is in de terugkeeraanpak?

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 krijgen 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 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 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 114 en 115

(GL-PvdA) Kan de regering tevens reageren op de constatering van de Commissie Meijers dat doorgaans de reeds bestaande instrumenten, zoals de vreemdelingenbewaring, de ongewenstverklaring en het inreisverbod volstaan? Deelt de regering deze constatering? Zo nee, waarom niet? Waarom is er niet voor gekozen om eerst te onderzoeken wat de meerwaarde is van een dergelijke strafbaarstelling?

De regering deelt deze opvatting niet volledig. Hoewel de genoemde instrumenten in veel gevallen effectief zijn, ziet de regering dat er situaties zijn waarin deze instrumenten onvoldoende blijken om vreemdelingen die hun vertrek actief frustreren, daadwerkelijk uit Nederland te laten vertrekken. In deze gevallen is de regering van mening dat een strafrechtelijke maatregel kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is in de Asielnoodmaatregelenwet opgenomen als gevolg van een amendement en maakt onderdeel uit van het bredere pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Artikel IIB van het wetsvoorstel bepaalt dat er een evaluatie wordt uitgevoerd drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Vraag 116

Klopt het dat onrechtmatig verblijf nu al strafbaar is, aangezien mensen die worden aangetroffen zonder verblijfsstatus in Nederland in overtreding zijn van de Vreemdelingenwet 2000 en beboet kunnen worden met een geldboete, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Zo ja, kan de regering aangeven hoe vaak deze maatregel wordt ingezet en waarom deze maatregel niet voldoende is?

De strafbaarstelling van illegaliteit kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. Het bij amendement aan de Asielnoodmaatregelenwet toegevoegde artikel 108a Vw 2000 kan een aanvullend instrument zijn in die gevallen waarin verwijdering niet slaagt, maar ongewenstverklaring (nog) niet aan de orde is. Daarbij is van belang dat de terugkeer van de vreemdeling het doel is en blijft.

Vraag 117

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen met verbazing dat de mate waarin een vreemdeling crimineel of overlastgevend gedrag vertoont, wordt betrokken bij het vervolgingsbeleid. Dat zijn juist precies de gedragingen waar al bestuursrechtelijke instrumenten voor zijn, zoals de ongewenstverklaring en het inreisverbod, zo constateren deze leden. Betekent dit dat de strafbaarstelling enkel dezelfde doelgroep strafbaar stelt?

De regering ziet de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf als complementair instrument: bedoeld voor die gevallen waarin de bestaande bestuursrechtelijke en terugkeermogelijkheden structureel tekortschieten – met name bij vreemdelingen die kunnen, maar niet willen vertrekken. De regering onderkent dat er een aanzienlijke overlap bestaat met de ongewenstverklaring. Tegelijk stelt de ongewenstverklaring aanvullende eisen welke zijn neergelegd in artikel 67 Vw 2000, bijvoorbeeld de eis dat een strafbaar feit is geplaagd bedreigt met een gevangenisstraf van ten minste 2 jaar. Er zijn daardoor gevallen denkbaar waarin de strafbaarstelling in artikel 108a Vw 2000 wel, maar de ongewenstverklaring niet van toepassing is. Bovendien is voor de ongewenstverklaring een besluit van de IND nodig, waartegen ook bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open staan. Dat maakt dat naast een materieel verschil, er ook in de tijd situaties zullen zijn waarin artikel 108a Vw 2000 wel toepasselijk is, maar vervolging op basis van artikel 197 Sr niet.

Vraag 118

(GL-PvdA) Voornoemde leden delen hierbij de opmerking van de Commissie Meijers dat deze beperkte doelstelling niet blijkt uit de wetstekst zelf. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om dit ook op te nemen in de wetstekst? Erkent de regering hiermee dat toekomstige kabinetten op basis van de huidige wetstekst de politie en het OM opdracht kunnen geven om alle onrechtmatig verblijvende mensen aan te houden en strafrechtelijk te vervolgen? Zo ja, is dat wenselijk volgens de regering?

Ook voor bewindspersonen in toekomstige kabinetten geldt dat zij gebonden zijn aan het geldende recht, dat zij voor al hun handelen verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement en dat sprake is van rechterlijke controle. Voor het overige verwijzen wij deze leden kortheids halve naar de beantwoording van vraag 87.

Gelet op het feit dat voor strafbaarheid op grond van de beoogde strafbepaling steeds is vereist dat de vreemdeling die in Nederland verblijft «weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is», meent het kabinet dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, zoals gewijzigd door de novelle, een duidelijke en beperkte wettelijke grondslag biedt voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Het OM heeft al aangekondigd vervolgingsbeleid te zullen gaan ontwikkelen. Daarin zal naar verwachting de mate waarin een vreemdeling crimineel of overlastgevend gedrag vertoont als relevant belang worden betrokken. Het voorziene beleid zal zich daarnaast rekenschap geven van de inkadering zoals die in de EU-jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn nader vorm heeft gekregen. Het kabinet ziet geen aanleiding tot verdere inperking van de reikwijdte van artikel 108a Vw 2000.

Vraag 119

De leden van de CDA-fractie vragen de regering, nu er een nieuwe strafbepaling dient te worden beoordeeld, om deze drie strafbepalingen juridisch en qua praktische toepasbaarheid uiteen te zetten zodat deze leden ze in onderlinge samenhang kunnen beoordelen. Is er naar het oordeel van de regering een schaal waarop de drie strafbepalingen geplaatst dienen te worden in termen van licht naar zwaar en zo ja, wat is daarin het oordeel van de regering?

Met de in de Asielnoodmaatregelenwet voorgestelde wijzigingen (introduktie artikel 108a Vw 2000, wijziging artikel 197 Sr) zullen er drie verschillende strafbepalingen zijn die betrekking hebben op de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft. In afnemende zwaarte zijn dit:

1. De vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenste vreemdeling is verklaard of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, Vw 2000 wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie (artikel 197 Sr). Dit delict vormt de zwaarste categorie, omdat het vreemdelingen betreft die door de Minister ongewenst zijn verklaard dan wel tegen wie door de Minister of de bevoegde autoriteit van een andere EU-lidstaat een («zwaar») inreisverbod is uitgevaardigd wegens herhaaldelijk illegaal verblijf, het plegen van een misdrijf of gevaar voor de openbare orde en veiligheid.
2. De vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd anders dan met toepassing van artikel 66a, zevende lid, Vw 2000 wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie (artikel 108, zesde lid, Vw 2000). Dit delict vormt de middelste categorie, die betrekking heeft op vreemdelingen die al eens eerder onrechtmatig verblijvend in Nederland zijn aangetroffen of die na beëindiging van hun rechtmatig verblijf Nederland niet (tijdig) uit eigen beweging hebben verlaten, en tegen wie uit dien hoofde door de Minister een («licht») inreisverbod is uitgevaardigd. Ook vreemdelingen tegen wie door de bevoegde autoriteit van een andere EU-lidstaat een inreisverbod is uitgevaardigd, vallen hieronder.
3. De meerderjarige vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, wordt gestraft met een gevangenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de tweede categorie (artikel 108a, eerste lid, Vw 2000). Dit delict vormt de lichtste categorie, die betrekking heeft op alle meerderjarige vreemdelingen die voor de eerste keer onrechtmatig verblijvend in Nederland worden aangetroffen, alsmede op meerderjarige vreemdelingen die al eerder onrechtmatig verblijvend in Nederland zijn aangetroffen zonder dat dit heeft geleid tot een ongewenstverklaring of het opleggen van een inreisverbod (of indien de geldigheidsduur van het inreisverbod is verstreken).

Vraag 120

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om uitvoerig aan te geven hoe de volgende formuleringen uit de memorie van toelichting zich tot elkaar verhouden en of de regering hiermee bedoelt dat ze in elkaars verlengde liggen maar er altijd eerst vanuit de ongewenstverklaring zal worden opgetreden: «Als dit voorstel en de ANMW tot wet worden verheven, zal de bestuursrechtelijke inzet op terugkeer en verwijdering onverminderd leidend blijven» en «De aanwezigheid in Nederland na de oplegging van de ongewenstverklaring kan worden beschouwd als een gekwalificeerde vorm van het delict onrechtmatig verblijf dat is neergelegd in artikel 108a Vw 2000».

Zoals meermalen aangegeven, maar niet genoeg kan worden benadrukt, blijft de eerste inzet gericht op terugkeer. Pas als de vreemdeling zijn of haar vertrek frustreert, komt strafrechtelijk optreden in beeld. Wat betreft de strafbaarstelling van illegaal verblijf, geldt dat het verblijf zonder geldige titel voldoende is om tot strafbaarstelling te komen. Voor de ongewenstverklaring geldt dat naast de illegaliteit een aanvullende beslissing tot ongewenstverklaring van de IND noodzakelijk is om aan de delictsomschrijving te voldoen. Daarom is passend dit een gekwalifi-

ceerde vorm te noemen van het delict illegaal verblijf. Daar waar een ongewenstverklaring aan de orde is, met de daaraan gekoppelde hogere strafmaat, ligt in de rede dat de eventuele vervolging zich in eerste instantie daarop richt. Deze vervolgingsbeslissing is echter aan het OM.

Vraag 121

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of inmiddels verder overleg heeft plaatsgevonden met de DTenV over de geuite zorgen ten aanzien van de toepassing van artikel 162 Sv. Daarnaast vragen deze leden of de regering voornemens is om met toepassing van artikel 162 lid 5 Sv nadere regels te stellen waarmee de regering de medewerkers van DTenV tegemoet kan komen.

Zie het antwoord op de vragen 106 en 107.

Vraag 122

De leden van de DENK-fractie constateren dat de regering stelt dat strafbaarstelling «een afschrikwekkende werking» heeft, maar nergens empirisch bewijs levert. Kan de regering voorbeelden noemen van EU-lidstaten waar strafbaarstelling aantoonbaar heeft geleid tot meer terugkeer? Waarom volgt de regering niet het advies van de DTenV, die juist aangeeft geen onderzoeken te kennen die deze bewering ondersteunen?

Zie het antwoord op de vragen 75 en 76.

Vraag 123 en 124

De leden van de PvdD-fractie vragen of strafbaarstelling volgens de regering zal leiden tot méér gedwongen vertrek en, zo ja, op basis van welke onderbouwing. De leden van de PvdD-fractie vragen waarom de regering kiest voor strafbaarstelling in plaats van investering in vertrekgesprekken of internationale terugkeerdeals.

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. Daarbij 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 125

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering schetst dat de bestuursrechtelijke inzet op terugkeer en verwijdering leidend zal zijn in de aanpak. Gaat de regering er dus vanuit dat deze, reeds bestaande, bestuursrechtelijke instrumenten, meer resultaat opleveren dan het strafrechtelijke instrument? De strafrechtelijke toevoeging van het amendement van het lid Vondeling lijkt de regering echter wel zo essentieel te vinden dat ervoor is gekozen om deze in de geamendeerde ANMW te houden. Kan de regering die weging toelichten? Van welke maatregel in het geheel van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten verwacht de regering het meeste resultaat om de instroom te beperken en de terugkeer te bevorderen?

De aan het woord zijnde leden signaleren terecht dat de focus gericht blijft op de bestuursrechtelijke instrumenten, het liefst vrijwillig, al dan niet met terugkeerondersteuning. Verwijdering zal ook steeds een bestuursrechtelijke handeling zijn. Het strafrecht zal toepassing vinden bij vreemdelingen

die hun uitzetting weten te frustreren tot het punt waarop deze door hun gedrag illusoir wordt. Hoewel niet uitgesloten is dat een vreemdeling nog gedurende de strafrechtelijke detentie tot inkeer komt en zijn terugkeer direct vanuit detentie kan worden geëffectueerd, is de hoop dat door de strafrechtelijke vervolging of de dreiging daarvan, de illegaal verblijvende vreemdeling beseft dat zijn toekomst niet in Nederland ligt en hij medewerking gaat verlenen aan de terugkeer. De maatregelen zijn daarmee onderling verweven en versterken elkaar, maar niet te zeggen is in welke mate de terugkeer uiteindelijk door één instrument is gerealiseerd.

Vraag 126

Is de regering van plan om het College van procureurs-generaal te vragen beleidsregels op te stellen om de DTenV richting te geven bij het doen van aangifte?

Het kabinet gaat hierover in gesprek met de DTenV. Zoals eerder aangegeven zal daarbij met DTenV worden gesproken over de vraag hoe in de uitvoeringspraktijk met de strafbaarstelling voor illegaal verblijf moet worden omgegaan. De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus en zal ervoor zorgen dat de gekozen uitvoeringsoptie in lijn is met de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen.

4.3 Gevolgen voor betrokkenen

Vraag 127

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering na een belangenafweging van mening is dat de mogelijk negatieve gevolgen voor betrokkenen opwegen tegen het doel van het amendement van het lid Vondeling, zijnde een effectiever terugkeerbeleid. Echter, alle geconsulteerde organisaties hebben aangegeven dat het op zijn minst hoogst onzeker is dat het voorstel daadwerkelijk zal leiden tot effectiever terugkeerbeleid en wordt eerder verwacht dat het zal leiden tot minder terugkeer. Deze leden vragen de regering dan ook nader toe te lichten hoe deze belangenafweging is gemaakt en op welke onderzoeken, signalen of andere informatie dit is gebaseerd.

De regering baseert haar stelling op een beleidsmatige inschatting dat strafbaarstelling als aanvullend instrument kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever 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 128

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat door angst voor strafvervolging mensen zonder de juiste papieren contact kunnen mijden met overheidsinstanties en hulporganisaties, waardoor hun basisvoorzieningen in het gedrang komen. Dat raakt ook slachtoffers van mensenhandel of uitbuiting, staatlozen en anderen die al in precair bestaan leven. Deze leden stellen daarbij dat enkel met klem benadrukken in de memorie van toelichting van een novelle dat de strafbaarstelling geen afbreuk doet aan de toegang van mensen zonder rechtmatig verblijf tot voorziening zoals zorg, onderwijs en GGZ, zoals de regering dat nu doet, onvoldoende is, gezien de grote maatschappelijke onrust die is ontstaan door het

amendement. Zij vragen de regering hoe professionals of hun vertegenwoordigers in deze werkvelden dat zelf zien. Zijn zij expliciet geconsulteerd?

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. 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 angst om naar voren te komen om aangifte te doen of (medische) hulp te vragen, wil de regering graag wijzen op het feit dat ook nu al sprake is van handhaving op basis van de Vreemdelingenwet 2000. De vreemdelingenpolitie kan mensen staande houden als er naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetreden 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 handhavingsbevoegdheden. Dit blijft ongewijzigd en zal ook gelden als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven.

Vraag 129 en 130

Kan de regering voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie aangeven op welke wijze mensen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland worden geïnformeerd over deze rechten? Hoe voorkomt de regering dat strafbaarstelling ertoe leidt dat mensen permanent onder de radar verdwijnen met alle gevolgen van dien, voor henzelf, en voor de samenleving?

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.

De regering acht het van groot belang dat vreemdelingen hun rechtspositie goed begrijpen. In de kern is het voor vreemdelingen het meest relevant dat zij begrijpen dat zij niet rechtmatig in Nederland zijn en vertrekplichtig zijn. Indien zij niet meewerken aan vertrek kunnen zij worden vervolgd. Dit zal dan ook met hen worden gecommuniceerd. In vrijwel alle gevallen zal de vreemdeling ook een rechtsbijstandsverlener hebben die eventuele vragen kan beantwoorden.

Vraag 131

(GL-PvdA) 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? Zo nee, waarom niet?

Dit wijzigingsvoorstel brengt mee dat uitsluitend het plegen van het misdrijf strafbaar wordt. De bedoeling van dit wijzigingsvoorstel is onomstotelijk duidelijk te maken dat hulpverlening juist niet strafbaar is. 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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolging hun werk kunnen blijven doen.

Vraag 132

(GL-PvdA) Hoe wordt gegarandeerd dat beroepsgroepen zoals verloskundigen, straatdokters en GGD-artsen niet worden geconfronteerd met onduidelijke juridische risico's?

De regering heeft geprobeerd die duidelijkheid te bieden door onomwonden in de wet te verankeren dat alleen de pleger, dat wil zeggen de vreemdeling zelf, strafbaar kan zijn. Om de door de leden van GroenLinks-PvdA genoemde redenen is niet gekozen voor een strafuitsluitingsgrond die op basis van onduidelijke en subjectieve criteria bijvoorbeeld zou stellen dat het helpen van illegaal verblijvende vreemdelingen op grond van argumenten van medemenselijkheid niet strafbaar is.

Vraag 133 en 134

Hoe wil de regering voorkomen dat kinderen in gezinnen zonder papieren slachtoffer worden van zorgmijding door strafrechtelijke druk op ouders, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Welke stappen worden gezet om te voorkomen dat zwangere vrouwen zonder de juiste papieren vrezen voor strafrechtelijke handhaving en daardoor noodzakelijke perinatale zorg mijden?

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. Deze novelle is bedoeld om dat duidelijk te maken.

Wat betreft een grotere angst om naar voren te komen om aangifte te doen of (medische) hulp te vragen wil de regering benadrukken dat ook nu al sprake is van handhaving op basis van de Vreemdelingenwet 2000. De vreemdelingenpolitie kan mensen staande houden als er, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetroten 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 135

(GL-PvdA) 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?

Opsporing – waar aan de orde – vindt plaats door politie en OM. Overleg met GGZ-instellingen acht de regering niet direct noodzakelijk. Bij de vervolging van dit misdrijf zal een afweging moeten gemaakt of de vervolging opportuun en proportioneel is. Daarbij kan de geestgesteldheid van de verdachte een rol spelen, dit is niet wezenlijk anders dan bij de vervolging van andere delicten. In extreme gevallen kan een verminderde toerekeningvatbaarheid bij specifiek dit delict ook betekenen dat de vreemdeling niet kan worden verweten niet mee te werken aan zijn terugkeer, omdat hij de (strafrechtelijke) consequenties

van het niet meewerken niet kan overzien. In die gevallen zal niet succesvol kunnen worden vervolgd, omdat de vreemdeling een beroep kan doen op een strafuitsluitingsgrond. Of hiervan sprake is zal per geval moeten worden beoordeeld. Het OM gaat over het vervolgingsbeleid.

Vraag 136 en 137

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat hulporganisaties, waaronder artsorganisatie Dokters van de Wereld, aangeven dat ze nu al zien dat patiënten angst hebben om medische hulp te vragen. Is de regering bereid om met organisaties zoals Dokters van de Wereld in gesprek te gaan om dat te proberen te voorkomen? Hoe worden huisartsen in staat gesteld veiligheid en vertrouwelijkheid te garanderen terwijl strafbaarstelling angst creëert bij patiënten, vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Is de regering bereid om met de Landelijke Vereniging van Huisartsen in gesprek te gaan om dit bespreken?

De regering zal de strafbaarstelling en de uitvoering daarvan monitoren, onder meer met betrekking tot de effecten op de toegang tot zorg en andere noodzakelijke voorzieningen. 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.

Vraag 138

(GL-PvdA) Is de regering bereid te borgen dat niet rechtmatig verblijvende kwetsbare personen (slachtoffers mensenhandel, medische gevallen) uitgezonderd worden van vervolging? Zo nee, waarom niet?

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 mensen staande houden als er naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetroten 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 139

Hoe wordt beoordeeld of een vreemdeling met complexe medische problematiek een «reëel vertrekperspectief» heeft, en wie draagt de verantwoordelijkheid voor die beoordeling, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Kunnen mensen tegen deze beoordeling in beroep?

Voor specifieke groepen kwetsbare personen, zoals slachtoffers 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. Voor specifiek medische zaken kan Bureau Medisch Advies (BMA) van de IND ondersteuning bieden om te beoordelen of medische beletselen in de weg staan aan terugkeer. Ook indien dat niet het geval is, kan – zo volgt 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 uit het systeem van de wet al dat vervolging niet aan de orde is.

Vraag 140

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het klopt dat de Afdeling concludeert dat de in de novelle voorgestelde uitsluitingsgrond waarmee medeplichtigheid volledig uitgesloten zou worden, binnen het huidige strafrecht niet mogelijk is. Blijft daarmee het risico bestaan dat sociaal werkers die mensen zonder rechtmatig verblijf ondersteunen, strafrechtelijk vervolgd kunnen worden? Erkent de regering dat dus de kans op handelingsverlegenheid van professionals en vrijwilligers stijgt? Het advies van de Afdeling bevat niet de conclusie dat het uitsluiten van de overige deelnemingsvormen bij het misdrijf van illegaal verblijf, strafrechtelijk niet mogelijk is. De Afdeling constateert enkel dat het huidige strafrecht geen strafbaarstelling kent waarbij de overige deelnemingsvormen worden uitgesloten, zoals met de novelle wordt voorgesteld, en adviseert met het oog daarop nader toe te lichten waarom die keuze toch is gemaakt. Naar aanleiding daarvan is de keuze met een nadere toelichting gehandhaafd. De inhoud en strekking van de novelle is dus niet veranderd; dit wetsvoorstel verzekert nog steeds dat het deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is.

Vraag 141 tot en met 143

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom zij het noodzakelijk acht om met klem te benadrukken dat het amendement van het lid Vondeling geen afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Is de regering van mening dat zij hierover nog meer duidelijkheid dient te verschaffen naar alle maatschappelijke en publieke organisaties die met vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf werken en op welke wijze gaat de regering hier invulling aan geven? Hoewel de regering benadrukt dat toegang tot basale voorzieningen «gewaarborgd blijft», lezen de leden van de DENK-fractie in de consultatiereacties dat organisaties juist vrezen dat vreemdelingen uit angst geen hulp meer durven te vragen. Hoe gaat de regering actief voorkomen dat een schaduwsamenleving ontstaat: een situatie waarin mensen zich noodgedwongen onttrekken aan zorg, toezicht en bescherming, waardoor zij kwetsbaarder worden voor uitbuiting, gezondheidsrisico's en dakloosheid en feitelijk buiten het bereik van de rechtsstaat komen te staan? Voornoemde leden vragen de regering hoe zij concreet gaat voorkomen dat deze schaduwsamenleving ontstaat en hoe zij garandeert dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf wél veilig toegang houden tot zorg, hulpverlening en bescherming. De leden van de PvdD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat mensen door angst voor strafrechtelijke gevolgen zorg, TB-behandeling, GGD-contact of onderwijs vermijden. De regering heeft inderdaad meermalen expliciet benadrukt – en doet dat hier andermaal – 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.

De regering acht het van groot belang dat vreemdelingen hun rechtspositie goed begrijpen. In de kern is voor vreemdelingen het meest relevant dat zij begrijpen dat zij niet rechtmatig in Nederland zijn en vertrekplichtig zijn. Indien zij niet meewerken aan vertrek kunnen zij worden vervolgd. Dit zal dan ook met hen worden gecommuniceerd. In vrijwel alle gevallen zal de vreemdeling ook een rechtsbijstandsverlener hebben die eventuele vragen kan beantwoorden.

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.

Wat betreft de zorg bij deze leden dat een grotere angst zal ontstaan om naar voren te komen om aangifte te doen of (medische) hulp te vragen en het (verder) ontstaan van een schaduwsamenleving, wil regering aangeven dat ook nu al sprake is van handhaving op basis van de Vreemdelingenwet 2000. De vreemdelingenpolitie kan mensen staande houden als er naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetroten 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 144

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe wordt gegarandeerd dat medische zorg altijd prevaleert boven strafdetentie wanneer artsen aangeven dat zorg in detentie niet verantwoord is.

Deze leden vragen of detentie kan voortduren als de medische zorg in detentie in het concrete geval ontoereikend is. De regering bevestigt dat – hoewel de medische zorg in detentiecentra in beginsel vergelijkbaar is met de zorg die beschikbaar is in de vrije samenleving – daar waar de medische zorg niet op verantwoorde wijze kan worden geboden in detentie, de detentie niet kan voortduren en moet 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 145 en 146

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat gezinnen hun kinderen van school houden uit angst voor signalering. De leden van de PvdD-fractie vragen hoe de regering het risico beoordeelt dat uitbuiting en mensenhandel toenemen wanneer mensen zonder verblijfsrecht onder de radar verdwijnen. Hoe wordt geborgd dat zwangere vrouwen, slachtoffers van mensenhandel en mensen met ernstige psychische problemen niet in strafdetentie terecht komen zonder passende zorg?

In algemene zin stelt de regering zich op het standpunt dat de detentie in Nederland voldoende rekening houdt met gezondheidsproblemen. De regering merkt op dat, specifiek voor de groep vreemdelingen, in veel gevallen (zo niet de meeste) voorafgaand aan strafrechtelijke vervolging op basis van artikel 108a Vw 2000, al een periode van vreemdelingenbewaring heeft plaatsgevonden.

Bovendien zal in de screening van de vreemdeling, dan wel in de asielprocedure, een eerste medische check hebben plaatsgevonden. De regering heeft er dan ook vertrouwen in dat mensen met acute gezondheidsproblemen niet in politiecellen worden geplaatst als daar onvoldoende medische zorg is. In dergelijke gevallen wordt de medische geschiktheid voor detentie beoordeeld en wordt de betrokkene, indien nodig, overgebracht naar een geschikte zorglocatie.

Vraag 147

De regering hecht er belang aan om te benadrukken dat met de novelle geen afbreuk wordt gedaan aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan volgen dat, hoewel in theorie die toegang beschikbaar blijft, in de praktijk het erop neer kan komen dat die toegang beperkt wordt, omdat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf bang zijn om bestraft te worden voor onrechtmatig verblijf als ze op de radar komen van politie, zorginstanties of onderwijsinstellingen. Heeft de regering lering getrokken uit het gedrag van huidige ongedocumenteerden, die vrezen voor vastzetting en daarom hulp mijden? Zo ja, welke lessen heeft de regering daaruit getrokken? Zo nee, wilt u zich alsnog laten informeren hierover?

Voor specifieke groepen kwetsbare personen, zoals slachtoffers 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 mensen staande houden als er naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetreden 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. Mocht blijken dat de wet in de praktijk leidt tot een vermindering van hulpdiensten 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 informatiecampaagnes.

Vraag 148

Wat betekenen de novelle en de geamendeerde ANMW voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die niet terug kunnen naar hun land van herkomst vanwege het ontbreken van geldige papieren en/of een weigering van het land van herkomst om iemand terug te nemen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Worden zij zes maanden gevangen genomen en weer vrijgelaten totdat ze weer op de radar verschijnen? Kan de regering uitleggen wat het nut en de proportionaliteit hiervan zou zijn? Erkent de regering dat voor deze mensen dit geen

passende maatregel is? Welk beleid voert de regering om deze mensen perspectief te geven?

De regering benadrukt dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf primair gericht is op vreemdelingen die wel kunnen terugkeren, maar dit actief frustreren. De mogelijkheid van detentie voor deze vreemdelingen, wordt pas toegepast nadat de terugkeerprocedure is doorlopen. Welke strafmaat wordt toegepast, is afhankelijk van het vervolgingsbeleid van het OM, en het oordeel van de rechter. Gedurende de strafdetentie gaat de DTenV met de vreemdeling in gesprek, om zijn mogelijkheden te bespreken. Uiteraard is de inzet gericht op gedragsverandering, om de vreemdeling te bewegen alsnog mee te werken aan zijn terugkeer. Daar waar dit niet slaagt zal de vreemdeling inderdaad na expiratie van de straf in vrijheid worden gesteld met een aanzegging Nederland te verlaten. Indien de vreemdeling opnieuw in aanraking komt met de politie, zal worden gezien of vervolging andermaal in de rede ligt.

4.4 Verhouding tot hoger recht

Vraag 149

De leden van de D66-fractie lezen bij meerdere organisaties de zorg dat er onduidelijkheid bestaat over wanneer het terugkeerproces juridisch gezien is doorlopen en op welk moment dus zal worden overgegaan tot strafbaarstelling. De DTenV merkt daarbij terecht op dat een terugkeerproces de facto nooit ophoudt aangezien zij zich blijven inzetten voor gedwongen terugkeer totdat iemand daadwerkelijk is vertrokken. Ook het OM geeft aan dat moet worden voorkomen dat een verdenking van artikel 108a Vw 2000 te vroeg het vreemdelingenrechtelijke proces onderbreekt, omdat dat het bewerkstelligen van terugkeer zou kunnen frustreren. De aan het woord zijnde leden vragen de regering hier een duidelijk juridisch kader voor op te stellen.

Strafrecht mag pas in beeld 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 andere strafbare feiten. De regering acht hiermee gewaarborgd dat toepassing van strafrecht niet strijdig zal zijn met de Terugkeerrichtlijn of de Europeesrechtelijke jurisprudentie.

Vraag 150

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden het opmerkelijk dat de regering, anders dan de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) niet twijfelt aan de verenigbaarheid van het amendement met het EU-recht, met name de Terugkeerrichtlijn. Kan de regering de onderliggende stukken van deze constatering aan de Kamer doen toekomen? Zo nee, waarom niet? Kan de regering de juridische analyse delen waardoor zij tot deze conclusie is gekomen? Zo nee, waarom niet?

Zoals ook diverse malen naar voren gebracht, kennen ook andere Europese landen de mogelijkheid om illegaal verblijf strafrechtelijk te vervolgen. En zoals aangegeven, is ook in Nederland, in artikel 197 Sr, al langer sprake van een vorm van strafbaarstelling van een gekwalificeerde vorm van illegaal verblijf, na oplegging van een ongewenstverklaring. De regering verwijst verder naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, waarin wordt ingegaan op de jurisprudentie van het HvJEU. In deze jurisprudentie zijn ondubbelzinnige criteria neergelegd waaraan een vervolging ter zake van illegaal verblijf moet voldoen. Met inachtneming van die criteria is de vervolging van illegaal verblijf niet in strijd met de Terugkeerrichtlijn.

Vraag 151

Kan de regering ingaan op het spanningsveld dat ontstaat door de strafrechtelijke veroordeling voor onrechtmatig verblijf, waardoor de weg naar legalisering van verblijf in de toekomst ook wordt uitgesloten, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

De regering wil benadrukken dat een veroordeling wegens onrechtmatig verblijf of – na oplegging van een ongewenstverklaring – niet uitsluit dat in de toekomst een verblijfsvergunning wordt verleend. De regering wijst er allereerst op dat voordat sprake is van meerdere veroordelingen ter zake van onrechtmatig verblijf, een aanzienlijk proces is doorlopen. Een vreemdeling die zelfstandig vertrekt, al dan niet met ondersteuning van de overheid, of zelfs de vreemdeling die gedwongen wordt uitgezet, zal in beginsel niet worden vervolgd ter zake van overtreding van artikel 108a Vw 2000 of artikel 197 Sr. Daar waar de vreemdeling zijn vertrek zodanig heeft gefrustreerd dat vertrek niet kon worden gerealiseerd, en een veroordeling heeft plaatsgevonden, zal dit inderdaad een rol kunnen spelen bij een aanvraag voor een verblijfsvergunning. In reguliere toelatingsaanvragen kan de veroordeling, gezien artikel 3.77 Vreemdelingenbesluit 2000, een rol spelen indien het feit voldoende recent is (minder dan 5 jaar verstreken). Daarbij merkt de regering wel op dat ook dan de IND bij de beoordeling van de aanvraag een afweging maakt op basis van de gestelde individuele omstandigheden. De IND kan, onder voldoende zwaarwegende belangen aan de zijde van de vreemdeling, voorbij gaan aan het strafbare feit. Daarbij merkt de regering volledigheidshalve op dat in asielaanvragen op voorhand al duidelijk is dat deze veroordeling onvoldoende ernstig is om tegengeworpen te worden, gezien de kaders die uit het Europese recht volgen voor de asielbeoordeling. De strafbaarstelling in 108a Vw staat met andere woorden nooit in de weg aan het verlenen van de noodzakelijke asiel bescherming.

Vraag 152

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de maatregel zich verhoudt tot jurisprudentie dat strafrecht niet mag worden gebruikt wanneer terugkeer feitelijk onmogelijk is. Kan de regering aangeven hoe wordt voorkomen dat artikel 108a Vw 2000 wordt toegepast wanneer een vreemdeling in een lopende IND-procedure slechts tijdelijk niet rechtmatig verblijft?

Dit volgt uit de wettekst. Deze vermeldt dat nadat de vertrektermijn is verstreken, sprake is van het daar vermelde feit. Voorts wil de regering hier herhalen dat vervolging eerst aan de orde is nadat duidelijk is dat het terugkeerproces volledig is doorlopen en het uitblijven van vertrek aan de vreemdeling is te wijten. Vervolging is gedurende een procedure van de IND niet aan de orde.

Vraag 153

(GL-PvdA) Hoe verhoudt deze maatregel zich tot het feit dat het Hof van Justitie herhaaldelijk heeft geoordeeld dat detentie uitsluitend als ultimum remedium mag worden toegepast en dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf automatisch leidt tot detentie als sanctie? Hoe garandeert de regering dat de strafbaarstelling niet leidt tot schending van artikel 8 EVRM?

Anders dan deze leden menen is geen sprake van automatische detentie bij de toepassing van artikel 108a Vw 2000. De strafrechter zal beoordelen of er sprake is van een volledig doorlopen terugkeerproces. Ook zal de rechter het gedrag van de vreemdeling beoordelen om vast te stellen of deze inderdaad niet meewerkt aan vertrek. En in meer algemene zin dient de door het OM gevraagde sanctie in het individuele geval ook redelijkerwijs noodzakelijk en proportioneel te zijn. De beoordeling in het strafrecht voldoet aan de normen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in haar jurisprudentie daaraan stelt.

Vraag 154 en 155

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waar de regering de stelling op baseert dat het amendement geen gevolgen heeft voor toegang tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Wat is de onderbouwing voor de bewering dat er geen strijdigheid is met het in internationale verdragen verankerde recht op gezondheid, geestelijke en lichamelijke integriteit, recht op opvang en toegang tot basale voorzieningen en recht op menselijke waardigheid? Deelt de regering de mening dat het verklaren en strabaarstellen van een mens tot illegaal om wie deze persoon is, en niet om wat deze persoon heeft gedaan, de facto al een aantasting is van de menselijke waardigheid en gevolgen heeft voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid en integriteit? Zo nee, dan zijn deze leden benieuwd naar de precieze uitleg van de regering van deze begrippen.

Deze leden vragen – in de kern – of een bepaling waarin het verblijf in een land in weerwil van de migratiewetten van dat land strafbaar wordt gesteld, in strijd is met de notie van internationaal recht. De regering beantwoordt die vraag ontkennend. De regering wijst er op dat het Hof van Justitie van de EU in verscheidene uitspraken (zie in die zin arresten van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268; 6 december 2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, en 6 december 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777) in algemene zin heeft geoordeeld dat lidstaten de bevoegdheid hebben om onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen en te bestraffen met een vrijheidsstraf.

De regering verwijst daarbij naar de jurisprudentie genoemd in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Het EHRM neemt ook als uitgangspunt dat de bevoegdheid van staten om te beoordelen wie wel en niet op hun grondgebied mag verblijven onderdeel is van de soevereiniteit van de staat. Volgens de regering kan een inbreuk op de soevereiniteit, waarbij iemand zonder geldige reden in strijd met de wetten van een staat op het grondgebied van die staat verblijft, worden bestraft met een gevangenisstraf. De regering acht dit ook proportioneel, mede door de al eerder genoemde nadruk op het vertrekproces en de voorrang die daaraan steeds zal worden gegeven. Tot slot wijst de regering er ook op dat er andere landen binnen de EU zijn waar niet rechtmatig verblijf strafbaar is gesteld. De regering ziet tegen die achtergrond geen aanknopingspunten dat een sanctie op illegaal verblijf per definitie in strijd met de grondrechten zou zijn.

Vraag 156

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering of zij kan aangeven op welke uitspraak van de Hoge Raad zij doelt waarin een gevangenisstraf werd opgelegd aan een ongewenst vreemdeling verklaarde derdelander op wie de terugkeerprocedure was toegepast.

Er zijn geen recente uitspraken waarin een ongewenstverklaring is beoordeeld door de Hoge Raad, aangezien na de implementatie in 2011 van de Terugkeerrichtlijn in de Vw 2000 vrijwel geen ongewenstverklaringen meer aan derdelanders konden worden opgelegd. Mede hierdoor is de uitbreiding van de ongewenstverklaring opgenomen in de Asiel-noodmaatregelenwet. Wel zijn – ook in relatief beperkte aantallen – inreisverboden opgelegd aan derdelanders waarna hun aanwezigheid in Nederland een misdrijf was als bedoeld in artikel 197 Sr. Relevant is HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893, waarin de Hoge Raad oordeelde dat: «artikel 197 Sr (voorziet) in een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van «gekwatificeerd illegaal verblijf» zodat deze voldoet aan de vereisten van artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.»

Vraag 157

Klopt het, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat de toelichting ten aanzien van de geldende jurisprudentie een zeer elementair onderdeel zichtbaar maakt voor de toepassing van de strafbaarstelling in artikel 108a Vw 2000, te weten dat dit enkel en alleen kan worden toegepast ten aanzien van vreemdelingen die na een afwijzing in de asielprocedure wel terug kunnen maar niet willen meewerken aan vertrek?

De strafbaarstelling van illegaliteit, voor zover die wordt bestraft met een vrijheidsstraf, is inderdaad naar haar effect alleen van belang voor diegenen die, na de afwijzing van eventuele toelatingsprocedures, een vertrektermijn hebben gekregen en die wel in staat zijn om terug te keren naar hun land van herkomst, maar weigeren om mee te werken aan hun vertrek en dit met succes weten te frustreren. Uit het Unierecht volgt dwingend dat niet eerder tot vervolging kan worden overgegaan. Dit betekent dat de strafbaarstelling geen effect heeft op de vreemdelingen die objectief gezien niet in staat zijn om terug te keren, bijvoorbeeld als hun land van herkomst geen medewerking verleent of wanneer er andere onoverkomelijke obstakels zijn. De regering benadrukt dus dat de strafbaarstelling naar haar effect gericht is op weigering om terug te keren wanneer terugkeer wel mogelijk is, en dat deze maatregel pas als ultimum remedium wordt toegepast.

Vraag 158

Hoe ziet dit op vreemdelingen die ten tijde van de terugkeerprocedure zich hieraan hebben onttrokken? En, zo vragen de leden van de CDA-fractie, wanneer is hiervan sprake als een vreemdeling zich onttrekt aan de terugkeerprocedure? Is dit enkel en alleen binnen de 28 dagen of kan dit ook daarna?

Als de vreemdeling zich onttrekt aan de terugkeerprocedure betekent dit niet zonder meer dat die is afgerond of uitgeput, en kan dus ook niet zonder meer worden overgegaan tot strafvervolging. Dit kan wel een reden zijn om een administratiefrechtelijke maatregel te treffen die borgt dat de vreemdeling beschikbaar blijft voor het terugkeerproces, zoals vreemdelingenbewaring.

Vraag 159

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of dit betekent dat er de facto enkel in juridische zin sprake kan zijn van strafbaarstelling van illegaliteit als er sprake is van het niet meewerken aan terugkeer. Is dit ook wat de regering in de uitvoeringspraktijk wenst te bereiken? Deze leden ontvangen graag een uitvoerige reactie van de regering op dit punt. Dit is correct. 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.

Vraag 160

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven wat zij bedoelt met het «door het OM voorziene vervolgingsbeleid».

Het instellen van vervolging is een bevoegdheid van het OM. Het beleid waarin het OM uiteenzet in welke gevallen zij tot vervolging overgaat, kan daarom alleen opgesteld worden door het OM. Hierover gaat de regering niet.

Vraag 161

De leden van de CDA-fractie constateren dat op grond van artikel HHa lid 2 de strafbaarheid van de illegale pas aanvangt nadat de vetrektermijn is verstreken, terwijl volgens artikel HHa van het gewijzigde wetsvoorstel een vreemdeling strafbaar is indien hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat het verblijf niet rechtmatig is. Deze leden vragen of het

klopt dat hiermee wordt bedoeld op de vertrektermijn van 28 dagen die Nederland verbindt aan een terugkeerbesluit uit de Terugkeerrichtlijn. Aansluitend daarop vragen voornoemde leden of het klopt dat de strafbaarheid in werking treedt wanneer de 28 dagen van vrijwillig vertrek zijn verstreken. De aan het woord zijnde leden vragen of dit juridisch gezien in lijn is met de Terugkeerrichtlijn.
Van strafbaarheid kan pas sprake zijn nadat de gehele procedure zoals genoemd in artikel 8 van de Terugkeerrichtlijn is doorlopen.

Vraag 162 en 163

Als de wet in de praktijk wel een drempel blijkt te zijn voor toegang tot elementaire voorzieningen, is de wet dan nog steeds in lijn met internationale verdragen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Hoe verhoudt deze praktijk zich tot de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Changu (C-352/23), zo willen deze leden van de regering weten. Daarnaast vragen voornoemde leden wat de regering gaat doen om vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf de veiligheid te bieden om gebruik te maken van elementaire voorzieningen.

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. Het voorstel beoogt dit uitgangspunt juist te borgen en te onderstrepen. Daarmee blijft dit voorstel in lijn met internationale verdragen.

Vraag 164

Hoe moet de politie ermee omgaan als zij er weet van heeft dat iemand een illegaal verblijvende vreemdeling is, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Welke plicht hebben zij om aangifte te doen tegen illegaal verblijvende vreemdelingen?

Van belang is dat handhaving van de Vreemdelingenwet 2000, het staande houden en waar nodig in detentie nemen van illegaal verblijvende vreemdelingen ook nu al mogelijk is binnen het bestaande bestuursrechtelijke kader. Het bestuursrechtelijke kader geeft op veel onderdelen ruimere controle mogelijkheden dan het strafrecht. Zoals aangegeven is dan ook niet voorzien dat de inzet van politie «op straat» wezenlijk anders of omvangrijker zal zijn als een gevolg van dit wetsvoorstel. Verder benadrukt de regering dat de politie niet gericht gaat zoeken naar illegaal verblijvende vreemdelingen en dat bestaande waarborgen rondom proportionaliteit en gegevensbescherming onverkort blijven gelden. De regering benadrukt dat een vrijheidsstraf op basis van artikel 108a Vw 2000 in de praktijk alleen kan worden toegepast op vreemdelingen «die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren». Daarnaast wordt dit als ultimatum remedium ingezet, pas nadat het volledige bestuursrechtelijke terugkeertraject is doorlopen en er geen zicht op terugkeer bestaat.

Vraag 165

(ChristenUnie) Zou het gevangen zetten van vreemdelingen die wel terug willen maar niet kunnen in lijn zijn met de Terugkeerrichtlijn? Waarom wel of niet? Zo niet, voorkomt de ANMW dat hier sprake van zal zijn?

Het detineren van vreemdelingen omdat zij illegaal in Nederland zijn, terwijl zij ondanks hun inspanningen daartoe niet weg kunnen en niet kunnen worden uitgezet, zou strijdig zijn met zowel de Terugkeerrichtlijn, als het EVRM.

5. Consultatie

5.1 Algemeen

Vraag 166

De leden van de JA21-fractie lezen dat een aantal organisaties vreest dat bepaalde vreemdelingen kwetsbaarder worden voor mensenhandel en uitbuiting, omdat zij een grotere drempel kunnen ervaren om hulp te zoeken. Welke (flankerende) maatregelen zijn er om dat risico te beperken, bijvoorbeeld ten aanzien van buitenlandse vrouwen die gedwongen in de prostitutie zijn beland?

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 van zelfsprekend 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 mensen staande houden als er naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetreden 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 167

De leden van de DENK-fractie vragen, gezien de korte consultatietermijn, hoe de regering de kwaliteit van deze consultatie beoordeelt, gezien de kritiek dat de uitvoeringsimpact onvoldoende kon worden onderzocht.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is de regering erkentelijk voor de vele reacties uit de internetconsultatie en van de schriftelijk geconsulteerde partijen. Naar aanleiding van deze reactie is het wetsvoorstel op diverse punten aangevuld en verhelderd. Daarbij wordt aangetekend dat veel respondenten op de internetconsultatie – met name bezorgde burgers, gelovigen en (organisaties van) hulpverleners (o.a. het Rode Kruis) – vooral opgelucht zijn dat het voorstel beoogt om hulpverlening aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen van strafbaarheid uit te sluiten. De regering erkent dat uit de reacties ook de nodige zorgen blijken omtrent (het behoud van) de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Zoals meermaals aangegeven is het echter van groot belang om met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Er kan niet worden gewacht op het moment dat alle uitvoeringsconsequenties in beeld zijn. Daarom hecht de regering eraan dat de Asielnoodmaatregelenwet zo spoedig mogelijk door de Eerste Kamer kan worden behandeld, ook omdat strafbaarstelling van illegaal verblijf in de optiek van de regering kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid.

Vraag 168

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom in de uitvoeringstoets niet is gesproken met zorgkoepels, terwijl zorgaanbieders direct geraakt worden. 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 169

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe de regering maatschappelijke organisaties ondersteunt die waarschuwen dat strafbaarstelling vertrouwen ondermijnt?

De regering zal de uitvoering van de wet monitoren. 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 informatie campagnes. Artikel IIB van het wetsvoorstel bepaalt dat er een evaluatie worden uitgevoerd drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hadden liever een langere consultatietijd gezien voor deze novelle, zodat uitvoerings- en belangenorganisaties meer tijd hadden gehad om hun inbreng te leveren. De spoed die de regering wil zetten achter de invoering van de ANMW had wat deze leden betreft ook bereikt kunnen worden als het amendement als een aparte wet in een later stadium zou worden behandeld.

5.2 Instemming met het blijven toestaan van hulp aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf

Vraag 170

De leden van de DENK-fractie begrijpen dat maatschappelijke organisaties niet langer risico lopen op vervolging binnen het huidige voorstel, maar vragen hoe wordt gegarandeerd dat ook informele vrijwilligers, buurtnetwerken en religieuze instellingen volledig beschermd zijn.

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 grensgeschiedissen voorkomen en meent dat met de gekozen oplossing maximale bescherming wordt geboden aan derden die hulp verlenen aan illegaal verblijvende vreemdelingen, waaronder ook informele vrijwilligers, buurtnetwerken en religieuze instellingen.

Vraag 171

De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering bereid is alsnog een bepaling op te nemen die onvoorwaardelijk bepaalt: «Hulpverlening is nimmer strafbaar»?

De regering acht een dergelijke toevoeging nu niet noodzakelijk, of van toegevoegde waarde.

Vraag 172

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe de burger of vrijwilliger geacht wordt te begrijpen of iemand een licht of zwaar inreisverbod heeft?

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.

5.3 Kritiek op het behoud van de strafbaarstelling van illegaal verblijf

Vraag 173

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de regering slechts een opsomming geeft van de reacties van de geconsulteerde partijen, maar vervolgens nauwelijks ingaat op de bezwaren en kritiekpunten. Derhalve voelen deze leden zich genooddaakt nogmaals te vragen of de regering specifiek kan ingaan op de afzonderlijke argumenten van uitvoeringsorganisaties. Kan de regering ingaan op de capaciteit van uitvoeringsorganisaties en daarbij de vraag beantwoorden of zij voldoende gekwalificeerd personeel hebben om deze extra taken uit te voeren?

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

Vraag 174 en 175

Kan de regering voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nader ingaan op de zorgen van het Rode Kruis dat de strafbaarstelling op zichzelf ertoe kan leiden dat mensen zonder rechtmatige verblijfsstatus uit angst voor vervolging hulp gaan vermijden, waarbij dit tot grote maatschappelijke gevolgen kan leiden, zoals het niet-melden van infectieziektes? Kan de regering ingaan op de kritiek van mensenrechtenorganisaties die erop wijzen dat de strafbaarstelling van illegaliteit ertoe kan leiden dat mensen zich niet durven melden bij hulporganisaties en een toename van uitbuiting door criminele netwerken zien?

Wat betreft een grotere angst om naar voren te komen om aangifte te doen of (medische) hulp te vragen wil de regering graag wijzen op het feit dat ook nu al sprake is van handhaving op basis van de Vreemdelingenwet 2000. De vreemdelingenpolitie kan mensen staande houden als er naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan 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 handhavingsbevoegdheden. Dit blijft ongewijzigd en zal ook gelden als het wetsvoorstel wet wordt. De regering acht het van groot belang dat vreemdelingen hun rechtspositie goed begrijpen. In de kern is voor vreemdelingen het meest relevant dat zij begrijpen dat zij niet rechtmatig in Nederland zijn en vertrekplichtig zijn. Indien zij niet meewerken aan vertrek kunnen zij worden vervolgd. Dit zal dan ook met hen worden gecommuniceerd. In vrijwel alle gevallen zal de vreemdeling ook een rechtsbijstandsverlener hebben die eventuele vragen kan beantwoorden.

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 informatie campagnes.

Vraag 176

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat hulpverleners terughoudend worden door de onzekerheid of hun handelen strafbaar is.

Dit wijzigingsvoorstel brengt mee dat uitsluitend het plegen van het misdrijf strafbaar wordt. Het voorstel maakt juist duidelijk dat hulpverlening niet strafbaar is. 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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgning hun werk kunnen blijven doen.

Vraag 177

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe de regering de waarschuwing van politie, Inspectie Justitie en Veiligheid en maatschappelijke organisaties beoordeelt dat de maatregel contraproductief is.

De regering benadrukt dat de strafbaarstelling van illegaliteit moet worden gezien als een aanvullend middel dat kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid en past 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 zou afleiden van dit bredere kader. De strafbaarstelling van illegaliteit zal, ook in lijn met het EU-recht, 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 178

Wat is de reactie van de regering op de mogelijke consequentie dat door illegaal verblijf strafbaar te stellen vreemdelingen zonder verblijfsvergunning minder snel een beroep zullen doen op bescherming en hulp en daardoor een groter risico lopen om slachtoffer te worden van arbeidsuiting of mensenhandel, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Op welke manieren wil de regering deze risico's mitigeren?

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 179

De leden van de ChristenUnie-fractie zien nog te weinig rekenschap bij de regering van het feit dat strafbaarstelling van illegaal verblijf zal leiden tot meer vreemdelingen die onder de radar verdwijnen, zoals politie en gemeenten aangeven. Als ervaringen uit andere EU-lidstaten en analyses van advies- en uitvoeringsinstanties laten zien dat dergelijke maatregelen tot langduriger en onzichtbaar verblijf leiden, waarom kiest de regering dan toch voor deze maatregelen? Hoe beredeneert de regering dat strafbaarstelling van illegaliteit een effectieve maatregel is om terugkeer te bevorderen?

Zie het antwoord op vraag 177 en 178.

5.4 Sceptis over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf

Vraag 180

(ChristenUnie) Zowel DTenV als de Inspectie Justitie en Veiligheid verwijzen naar het feit dat minderjarige kinderen niet strafbaar kunnen worden gesteld, maar hun ouders wel. De leden van de D66-fractie lezen hierop geen reactie terug in de memorie van toelichting. Zij vragen de regering in te gaan op deze zorgen en daarbij in ieder geval toe te lichten wat dit betekent voor bijvoorbeeld docenten en zorgverleners, die veelal op de hoogte zullen zijn van de verblijfsstatus van deze kinderen en hun ouders, en ook zullen beschikken over bijvoorbeeld adresgegevens. Dit geldt ook voor andere Nederlandse burgers, zoals burens of ouders van klasgenoten. Wordt van hen verwacht aangifte te doen van onrechtmatig verblijf of om mee te werken aan strafrechtelijk onderzoek, zo vragen deze leden.

Dat ouders van kinderen strafrechtelijk worden vervolgd is een effect dat niet alleen bij dit misdrijf speelt, maar ook bij andere feiten aan de orde kan zijn. De regering acht het van belang op te merken dat het OM en – daarna – de strafrechter – uiteraard een afweging maken ten aanzien van de opportuniteit en proportionaliteit. De familieomstandigheden zullen, zo verwacht de regering een aanzienlijke rol spelen in deze afweging.

Vraag 181

(ChristenUnie) Beide diensten benoemen ook de immateriële effecten op kinderen, zoals het risico dat ouders zich terugtrekken uit het openbare leven en de gevolgen hiervan voor de kinderen. De Inspectie stelt dat een kinderrechtentoets ten onrechte niet is uitgevoerd en de aan het woord zijnde leden vragen de regering deze toets alsnog uit te voeren.

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 182 en 183

Meerdere organisaties, waaronder de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de DTenV waarschuwen voor verdringingseffecten met het risico dat zij niet aan hun kerntaak toe zullen komen. Hoe gaat de regering dit voorkomen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Daarnaast geven meerdere organisaties aan dat zij minder benaderbaar worden voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. In het geval van de KMar en politie betekent dit bijvoorbeeld dat zij geen hulp zullen zoeken als ze zelf slachtoffer zijn of dreigen te worden van een misdrijf, wat criminaliteit in de hand kan werken. In het geval van DTenV kan het ertoe leiden dat vreemdelingen zich niet melden voor hulp bij terugkeer, omdat zij bang zijn vervolgd te worden. Dit alles maakt het terugkeerbeleid minder effectief en heeft gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid op straat. De aan het woord zijnde leden vragen de regering hoe zij voornemens is deze effecten te voorkomen.

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 en de KMar, blijft onverminderd gericht op het realiseren van vertrek of gedwongen verwijdering van vreemdelingen. De keuze voor de uitvoeringsoptie moet nog worden gemaakt, waarbij de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus worden genomen. De uiteindelijke uitvoeringsoptie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 184

De leden van de PVV-fractie merken op dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 zich uitsluitend richt op het verwijtbaar niet naleven van de vertrekplicht, waarbij strafrecht als ultimum remedium aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput. Voornoemde leden vragen de regering dit nader toe lichten. In welke gevallen wordt er strafrechtelijk opgetreden?

De strafbaarstelling van illegaliteit kan pas aan de orde 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. Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, kan strafrechtelijk optreden, waaronder een gevangenisstraf, worden overwogen als ultimum remedium, nadat alle andere bestuursrechtelijke maatregelen zijn uitgeput.

Vraag 185

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom er geen integrale uitvoeringstoets is gedaan, maar slechts een quick-scan, ondanks de omvangrijke gevolgen. Is de regering voornemens om een volwaardige ex ante uitvoeringstoets te verrichten, zoals de politie, KMar en DTenV dat vragen? Zo nee, waarom niet? Waarom zijn beroepsverenigingen in de zorg niet betrokken bij de quick-scan, terwijl de impact op zorgprofessionals groot kan zijn?

Het wetsvoorstel van de asielnoodmaatregelenwet zoals dat thans voorligt in de Eerste Kamer is 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 er is gekozen voor een quickscan. De regering heeft immers naar een balans gezocht tussen enerzijds het belang van een wetgevingsproces waarin maximale tijd en ruimte is voor alle inbreng 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.

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 uiteindelijke uitvoeringsoptie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 186

Hoe worden de wachttijden in vreemdelingenbewaring, die nu al oplopen, beïnvloed wanneer politie massaal dossiers gaat aanleveren, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Kan de regering de Kamer jaarlijks rapporteren over de toename in wachttijden als gevolg van de in te voeren strafbaarstelling?

Op dit moment is er nog geen keuze gemaakt over de uitvoering van de strafbaarstelling, waardoor het moeilijk is om concrete aantallen of de impact op de wachttijden vast te stellen. De rechter verwacht dat de strafbaarstelling kan bijdragen aan de terugkeer van vreemdelingen die wel kunnen terugkeren maar actief frustreren, en zonder dat detentie noodzakelijk is of slechts als ultimatum remedium wordt ingezet. Volledigheidshalve merkt de regering op dat er geen sprake is van wachttijden in vreemdelingenbewaring. Gezien het karakter van die detentie, zal te allen tijde voortvarend gewerkt moeten worden aan de terugkeer. Als dat niet het geval is dan is de maatregel onrechtmatig.

Vraag 187

In hoeverre is er sprake van een risico op een structureel verdringings-effect bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), terwijl deze al structureel onderbezet is? Hoe beoordeelt de regering de constatering dat AVIM-medewerkers mogelijk niet bevoegd zijn om strafrechtelijke taken uit te voeren?

Zie het antwoord op vraag 182 en 183

Vraag 188

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in hoeverre de regering heeft onderzocht welke gevolgen de strafbaarstelling zal hebben op de grenscontroles die plaatsvinden. Betekent dit dat ongedocumenteerden automatisch aan de grens opgepakt zullen worden? Hoe verhoudt zich dat tot het recht om asiel aan te vragen?

De regering verduidelijkt dat de strafbaarstelling niet automatisch leidt tot het oppakken van vreemdelingen aan de grens. De regering zal niet inzetten op massale opsporing of detentie. Het is bedoeld om vreemdelingen die wel kunnen terugkeren, maar dit actief frustreren, te prikkelen om mee te werken aan hun terugkeer. De strafbaarstelling wordt uitsluitend toegepast op vreemdelingen die na het doorlopen van de terugkeerprocedure en de toepassing van andere bestuursrechtelijke maatregelen nog steeds weigeren mee te werken aan hun vertrek.

Vraag 189

Kan de regering voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ingaan op de opmerking van de Commissie Meijers dat de vergaande wettelijke beperkingen die volgen uit het EU-recht expliciet in de tekst van de strafbepaling moeten worden opgenomen?

Zie het antwoord op vraag 118.

Vraag 190

Kan de regering afzonderlijk ingaan op de onderzoeken die juist aangeven dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf niet effectief is, zoals de

DTenV aangaf in de consultatie, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

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 zal 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 en de KMar, blijft onverminderd gericht op het realiseren van vertrek of gedwongen verwijdering van vreemdelingen. De keuze voor de uitvoeringsoptie moet nog worden gemaakt, waarbij de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus worden genomen. De uiteindelijke uitvoeringsoptie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 191 tot en met 193

(GL-PvdA) En kan de regering daarbij ook ingaan op de ervaring van de DTenV zelf die aangeeft dat uit signalen van medewerkers niet op te maken is dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf wezenlijk gaat helpen om meer terugkeer te organiseren? Kan de regering expliciet ingaan op de zorgen van de DTenV die stelt dat de maatregel kan leiden tot meer extra administratieve lasten, waardoor mogelijk minder wordt toegekomen aan de kerntaak van DTenV: het organiseren van vertrek? Is dit wenselijk volgens de regering, zo vragen deze leden. Zo nee, welke acties is de regering voornemens te ondernemen indien blijkt dat DTenV door deze maatregelen niet meer toekomt aan het uitvoeren van de kerntaak? Hoe verzekert de regering dat de capaciteit van de DJI (55–165 plaatsen per jaar) kan worden gerealiseerd terwijl tot 2030 geen extra detentiecapaciteit beschikbaar is?

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee wordt 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. Zie ook het antwoord op vraag 182 en 183

Vraag 194

(GL-PvdA) Wat is de reactie van de regering op de constatering van DTenV dat het vooruitzicht de van strafbaarstelling in de eerste plaats tot gevolg kan hebben dat «onrechtmatig verblijvende mensen zich minder snel tot

DTenV zullen wenden voor (zelfstandig) vertrek», zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Erkent de regering dat een ongewenst effect van de strafbaarstelling dus zou kunnen zijn dat hierdoor minder mensen zelfstandig terugkeren? Kan de regering aangeven hoe wordt voorkomen dat strafbaarstelling leidt tot dalend vertrouwen in DTenV, zoals de uitvoeringstoets constateert?

Zoals hier meermalen aangegeven en nogmaals herhaald, is vervolging pas aan de orde als de vreemdeling niet meewerkt aan vertrek. Het in contact treden met de DTenV om terugkeer te realiseren, is daarmee bij uitstek een manier om te voorkomen dat het strafrecht zal worden toegepast. Met de uitvoering zal bij de uitwerking van de wet worden gezien of met een informatiecampagne verder bijgedragen kan worden aan een correcte beeldvorming.

Vraag 195 en 196

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren ook dat de KMar aangeeft dat de maatregel kan leiden tot verdringingseffecten. Welke maatregelen is de regering voornemens te nemen voor de KMar? Hoe wordt gewaarborgd dat het OM voldoende capaciteit heeft om 100–300 extra zaken te behandelen, vooral bij complexe dossiervorming?

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee wordt 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. Zie ook het antwoord bij vraag 182 en 183.

Vraag 197

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de analyse van de DTenV deelt dat er een uitgewerkt juridisch kader dient te zijn om invulling te geven aan de strafbaarstelling van illegaliteit in relatie tot de vraag wat de definitie is van «het terugkeerproces is doorlopen». Zo ja, hoe gaat de regering daar invulling aan geven via lagere regelgeving en bestaat hiervoor een wettelijke basis op basis van deze novelle? Zo nee, hoe ziet de regering dan het handelingsperspectief van de DTenV-medewerkers die hier op een zorgvuldige wijze en juridisch houdbaar invulling aan moeten geven?

De regering merkt hier op dat de kaders voor niet meewerken aan vertrek niet nieuw zijn. Bij de vervolging ter zake van artikel 197 Sr zal ook nu al aan dit criterium worden getoetst. Niet meewerken is ook daar niet in de wettekst verwerkt, desalniettemin heeft de strafrechter deze bepaling uitgelegd overeenkomstig de jurisprudentie van het HvJEU bij de uitleg van de Terugkeerrichtlijn. De regering gaat ervan uit dat dit ook op deze manier zal werken bij artikel 108a Vw 2000.

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 vaste jurisprudentie 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. Indien de overheid dit ook niet op andere wijze kan afdwingen, bijvoorbeeld door de vreemdeling beschikbaar te houden voor uitzetting in vreemdelingenbewaring, kan strafrechtelijke vervolging aan de orde zijn. Het OM kan alleen tot vervolging overgaan wanneer aantoonbare schuld aan het uitblijven van vertrek zorgvuldig is vastgesteld.

Vraag 198

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten wat de Inspectie Justitie en Veiligheid aangeeft over de jurisprudentie en of dit in relatie tot de Terugkeerrichtlijn klopt. Zo ja, betekent dit dan dat de facto enkel in juridische zin sprake kan zijn van strafbaarstelling van het niet meewerken aan terugkeer en is dit ook wat de regering in de uitvoeringspraktijk wenst te bereiken?

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 HvJEU bij de uitleg van de Terugkeerrichtlijn. De regering gaat er vanuit dat dit moet gelden voor de uitleg door de strafrechter van artikel 108a Vw 2000.

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 aantoonbare schuld aan het uitblijven van vertrek zorgvuldig is vastgesteld.

Vraag 199

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om zorgen bij maatschappelijke organisaties weg te nemen dat ondanks de voorgestelde strafuitsluitingsgrond, het alsnog mogelijk zou zijn dat hulpverleners te maken krijgen met een strafrechtelijk proces waarin de rechter vervolgens ontslag van alle rechtsvervolging kan verlenen en er dus geen straf wordt opgelegd. Houdt dit dan in dat het risico op een strafproces voor hulpverleners theoretisch blijft bestaan? Zo ja, deelt de regering de mening dat deze onzekerheid effect kan hebben op de bereidheid van hulpverleners om illegalen hulpverlening aan te bieden? Zo nee, kan de regering met behulp van juridische argumentatie en jurisprudentie uiteenzetten waaruit blijkt dat hulpverleners niet het risico lopen om alsnog te maken te kunnen krijgen met een strafproces, los van de mogelijkheid dat ontslag van alle rechtsvervolging verleend kan worden?

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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolging hun werk kunnen blijven doen.

Vraag 200

De leden van de DENK-fractie constateren dat de uitvoeringstoets niet volledig is uitgevoerd. Hoe rechtvaardigt de regering het invoeren van een strafrechtelijke maatregel zonder volledig zicht op de impact op politie, OM, DTenV en KMar?

Het wetsvoorstel van de Asielnoodmaatregelenwet zoals dat thans voorligt in de Eerste Kamer is inderdaad met grotere snelheid dan gebruikelijk tot stand gekomen. Bovendien wijst de regering erop dat artikel 108 Vw 2000 bij amendement is ingevoegd. Om die reden kon niet

voor alle afzonderlijke maatregelen, waaronder de strafbaarstelling van illegaliteit, een volledige ex-ante uitvoeringstoets worden opgesteld, maar er is gekozen voor een quickscan. De regering heeft immers naar een balans gezocht tussen enerzijds het belang van een wetgevingsproces waarin maximale tijd en ruimte is voor alle inbreng 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.

Artikel IIB van het wetsvoorstel bepaalt dat er een evaluatie wordt uitgevoerd drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In overleg met de betrokken ketenpartners zal worden bepaald wie de evaluatie zal uitvoeren.

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 uiteindelijke uitvoeringsoptie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 201

Wat is de reactie van de regering op de DJI die signaleert dat er tot 2030 geen detentiecapaciteit over is en elke wetswijziging die tot extra strafoplegging leidt tot 2030 niet uitvoerbaar is, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Hoeveel cellen zijn er extra nodig en hoeveel gaat dit aan middelen kosten?

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

Vraag 202

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat strafzaken die geen vertrek realiseren disproportioneel beslag leggen op capaciteit van OM en politie.

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee wordt 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 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 uiteindelijke uitvoeringsoptie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 203

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe wordt omgegaan met situaties waarin vreemdelingen strategisch verdwijnen vlak vóór afronding van dossiers.

Daar waar een risico bestaat dat de vreemdeling zich kort voor vertrek zal onttrekken aan het toezicht, zal moeten worden overwogen om een middel als administratiefrechtelijke vreemdelingenbewaring toe te passen. Voor de goede orde benoemt de regering dat in deze gevallen het terugkeerproces niet is uitgeput, en daarmee is toepassing van artikel 108a Vw 2000 niet aan de orde.

Vraag 204

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voor hoeveel rechtszaken deze wet naar verwachting gaat zorgen en hoeveel extra gesubsidieerde rechtsbijstand naar verwachting zal worden geboden. Wat betekent deze extra druk op de rechtspraak voor de snelheid waarmee andere rechtszaken worden behandeld?

In de uitvoeringstoets heeft de Raad voor de rechtspraak aangeven dat: «het amendement leidt naar verwachting tot een beperkte toename van de werklast voor de Rechtspraak».

Vraag 205

Wat is de reactie van de regering reactie op de IND, het COA en de DJI die aan de invoering van het Europees Asiel- en Migratiepact hun handen meer dan vol hebben en deze systeemwijziging er niet bij kunnen hebben, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De invoering van het geheel aan maatregelen in zowel de Asielnoodmaatregelenwet, de wet Tweestatusstelsel als de invoering van het EU Asiel- en Migratiepact, betekent een grote verandering voor de uitvoeringsorganisaties in de asielketen. Zoals ook de IND in uitvoeringstoetsen aangeeft, is er na vaststelling van deze wetten nog enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetten, zodat de uitvoeringsorganisaties daarna ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kunnen beginnen.

Vraag 206

Is de regering bereid een gedegen ex ante-uitvoeringstoets uit te laten voeren, zoals de politie, KMar en DTenV verzoeken, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Het wetsvoorstel van de asielnoodmaatregelenwet zoals dat thans voorligt in de Eerste Kamer is 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 er is gekozen voor een quickscan. De regering heeft immers naar een balans gezocht tussen enerzijds het belang van een wetgevingsproces waarin maximale tijd en ruimte is voor alle inbreng 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.

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 uiteindelijke uitvoeringsoptie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 207

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen de zorgen van de DTenV over de aangifteplicht en de reactie van de regering dat aangifte in de meeste gevallen niet aan de orde zal zijn. Welke werkinstructies en kaders krijgt de

DTenV mee? Hoe vaak verwacht de regering dat de DTenV per jaar aangifte zal moeten doen?

Zie antwoord op vraag 106 en 107. Zoals in de uitvoeringstoets aangegeven zal het mogelijk gaan om 50 à 100 zaken per jaar.

6. Uitvoeringsaspecten

Vraag 208

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering verwacht dat het voorstel niet leidt tot een toename van administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties. Dit wordt echter niet gedeeld door DTenV, die aangeeft wel degelijk administratieve lasten te zullen ondervinden van het voorstel. Zij geven daarbij aan zorgen te hebben over een verdringings-effect waardoor zij minder zullen toekomen aan de kerntaak van DTenV, zijnde het organiseren van vertrek. Hoe gaat de regering er zorg voor dragen dat dit effect niet optreedt?

Zoals meermaals aangegeven is het van groot belang om met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Nieuwe maatregelen brengen uiteraard ook nieuwe behandelstappen in het werkproces mee. Er kan niet worden gewacht op het moment dat alle uitvoeringsconsequenties in beeld zijn. Vanzelfsprekend worden de zorgen van DTenV echter zeer serieus genomen. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal worden gemonitord of en zo ja de gevolgen die DTenV schetst optreden. Zo nodig zullen mitigerende maatregelen worden genomen.

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 uiteindelijke uitvoeringsoptie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 209

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn verbaasd over de constatering dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf niet zou leiden tot toename van administratieve lasten. Immers, uit de eerste quick-scan ten aanzien van de gevolgen van de strafbaarstelling blijkt dat het voorstel grote consequenties heeft voor veel uitvoeringsorganisaties, waaronder de DTenV. Deelt de regering de constatering van de DTenV, dat het noodzakelijk is dat er ketenbreed een ex-ante uitvoeringstoets wordt uitgevoerd?

Het doel van het voorstel is slechts om te verzekeren dat hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen (in de context van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000) niet strafbaar wordt. De keuze voor de uitvoeringsoptie moet nog worden gemaakt, waarbij de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus worden genomen.

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 uiteindelijke uitvoeringsoptie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 210

(GL-PvdA) Kan de Minister aangeven wat de laatste schattingen zijn aangaande de omvang van mensen die onrechtmatig in Nederland verblijven, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

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.⁴

Vraag 211 en 212

(GL-PvdA) De regering verwacht geen extra lasten voor uitvoeringsorganisaties. De leden van de DENK-fractie vragen hoe deze inschatting te rijmen valt met de unanieme en expliciete zorgen van uitvoeringsinstanties, waaronder de politie, de KMar, de IND, de DTenV en de Inspectie Justitie en Veiligheid, die juist waarschuwen voor een aanzienlijke toename van werkdruk, capaciteitsproblemen en uitvoeringsrisico's. Deze leden vragen de regering toe te lichten op welke wijze zij tot haar inschatting is gekomen en waarom de praktijkwaarschuwingen van ketenpartners daarin kennelijk geen gewicht hebben gekregen. Voorts vragen voornoemde leden hoe wordt voorkomen dat opsporingsinstanties via andere strafbepalingen alsnog humanitaire hulpverlening criminaliseren.

De regering is niet bekend met pogingen van opsporingsinstanties om via andere strafbepalingen alsnog te proberen humanitaire hulpverlening te criminaliseren. De regering is evenmin bekend met gevallen waarin hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen in Nederland zonder winstoogmerk is vervolgd. Dit is ook niet waar de regering op zou willen inzetten. Voor de goede orde merkt de regering op dat dit 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).

De keuze voor de uitvoeringsoptie moet nog worden gemaakt, waarbij de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus worden genomen. De uiteindelijke uitvoeringsoptie zal, in overleg met ketenpartners, worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen.

Vraag 213

De leden van de SGP-fractie vragen de regering te bevestigen dat de strafbaarstelling wordt ingezet als «stok achter de deur» met als doel terugkeer te bevorderen en dat het middel met name zal worden toegepast in de handhavingspraktijk bij overlastgevende en criminele asielzoekers.

Dit kan de regering bevestigen. 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.

Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een vreemdeling herhaaldelijk in bewaring is gesteld maar 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

⁴ 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>

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. 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. Van belang is dat de terugkeer het doel is en blijft.

Vraag 214

De leden van de PvdD-fractie vragen welke afspraken gemaakt zijn met gemeenten over de toegang tot nachtopvang voor vreemdelingen die strafbaar zijn onder artikel 108a Vw 2000.

Voor zover instanties, waaronder gemeenten, zonder winstoogmerk hulp verlenen, is dit niet strafbaar. Bij inwerkingtreding zal worden bezien of aanvullende afspraken nodig zijn.

Vraag 215

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe de regering omgaat met signalen dat de DJI geen detentiecapaciteit heeft tot 2030.

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

Vraag 216

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe gegevensdeling wordt geregeld tussen AVIM, OM en DTenV in het licht van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Wet politiegegevens (Wpg).

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 bezien.

Vraag 217

De leden van de PvdD-fractie vragen welke training politieagenten krijgen over humanitaire hulp in relatie tot een inreisverbod.

In algemene zin zijn politieagenten opgeleid om hulp te bieden aan hen die dat behoeven. Of, en op welke wijze, bijstand wordt verleend is niet afhankelijk van de verblijfsstatus van degene die hulp nodig heeft. Het verlenen van bijstand door de politie is – uiteraard – niet strafbaar.

Vraag 218

De leden van de PvdD-fractie vragen of kerken worden betrokken bij de verdere uitwerking.

Nee, er is geen specifieke rol voorzien voor kerkelijke instanties in relatie tot de uitvoering van dit wetsvoorstel.

Vraag 219

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat vaccinatie- en TB-controleprogramma's instorten doordat mensen zich niet meer durven te melden?

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 220

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om in te schatten welke impact het strafbaar stellen van illegaal verblijf heeft op de jeugdzorg, in de gevallen dat ongedocumenteerden met kinderen in een strafrechtelijk traject belanden. Hoeveel opvangcapaciteit, in pleeggezinnen en zorginstellingen, zal hiervoor nodig zijn? Hoeveel familierechtszaken verwacht de regering door deze ontwikkeling? Heeft de regering gesproken met gecertificeerde instellingen (GI's) over de gevolgen van de wetgeving?

Het wetsvoorstel geldt voor meerderjarige illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dat ouders van kinderen strafrechtelijk worden vervolgd is een effect dat niet alleen bij dit misdrijf speelt, maar ook bij andere feiten aan de orde kan zijn. De regering acht het van belang op te merken dat het OM en – daarna – de strafrechter uiteraard een afweging maken ten aanzien van de opportuniteit en proportionaliteit. De familieomstandigheden zullen, zo verwacht de regering een aanzienlijke rol spelen in deze afweging.

Vraag 221

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de impact op het onderwijs van de strafbaarstelling illegaal verblijf. Hoeveel schoolgaande kinderen zijn momenteel ongedocumenteerd in Nederland? Is er met het onderwijs gesproken over wat de impact op kinderen zal zijn als ouders zijn opgepakt? Hoe moet een school daarmee omgaan? Heeft de regering gesproken met de besturen van MBO-, HBO- en WO-onderwijsinstellingen over de gevolgen van deze wet voor ongedocumenteerde studenten?

Er zijn geen cijfermatige gegevens beschikbaar over het aantal ongedocumenteerde schoolgaande kinderen. Het wetsvoorstel geldt voor meerderjarige illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dat ouders van kinderen strafrechtelijk worden vervolgd is een effect dat niet alleen bij dit misdrijf speelt, maar ook bij andere feiten aan de orde kan zijn. De regering acht het van belang op te merken dat het OM en – daarna – de strafrechter uiteraard een afweging maken ten aanzien van de opportuniteit en proportionaliteit. De familieomstandigheden zullen een aanzienlijke rol spelen in deze afweging.

In algemene zin brengt artikel 108 Vw 2000 geen wijzigingen aan in de mogelijkheden om scholing te volgen. Van belang is dat ook jongvolwassenen zich ervan bewust zijn dat indien hun verblijf niet wordt toegestaan, zij – ook onder de huidige wetgeving – dienen te vertrekken.

Vraag 222

Hoe wordt de motie van het lid Ceder (Kamerstuk 19 637, nr. 3488) uitgevoerd ten aanzien van hier opgegroeide kinderen met een Nederlandse scholing, in het licht van de strafbaarstelling van illegaal verblijf, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Zie het antwoord op vraag 221.

Vraag 223 en 224

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de politie haar zorgen heeft geuit over de uitvoerbaarheid, de effectiviteit en de negatieve gevolgen voor de openbare orde van deze maatregel. Hoe beoordeelt de regering de duidelijke waarschuwing van uitvoeringsorganisaties zoals politie, DTenV en KMar dat strafbaarstelling ingrijpende aanpassingen voorziet in werkprocessen, de inzet van veel capaciteit en scholing van personeel, terwijl er risico's ten aanzien van legitimiteit en proportionaliteit worden signaleerd? Het lid van de Volt-fractie constateert dat de DJI signaleert dat zij tot 2030 geen detentiecapaciteit over heeft. Iedere wetswijziging die

tot extra strafoplegging leidt, waaronder deze, is voor de DJI in ieder geval tot 2030 niet uitvoerbaar. Hoe verwacht de regering deze maatregel alsnog te kunnen uitvoeren in de praktijk?

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee wordt 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 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 uiteindelijke uitvoeringsoptie zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de effectiviteit van de maatregelen, in overleg met ketenpartners.

Vraag 225 en 226

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de politie nu al merkt dat mensen door deze voorgestelde maatregel niet naar de politie durven bij uitbuiting en criminaliteit. 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 het 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? Het lid van de Volt-fractie constateert dat als mensen onder de radar verblijven dit ook een impact heeft 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? Zoals eerder aangegeven, brengt de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen veranderingen aan in de mogelijkheden voor de toegang van illegaal verblijvende vreemdelingen tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs (voor minderjarige vreemdelingen) en bescherming door de politie.

Vraag 227

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de DTenV in haar schriftelijke reactie op de novelle aangeeft dat zij 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 of migratie en een effectiever terugkeerbeleid?

De regering baseert haar stelling niet op landenervaringen, maar op een beleidsmatige inschatting dat strafbaarstelling als aanvullend instrument kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever 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 228

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de regering voorkomt dat personen die, buiten hun eigen schuld om, Nederland niet kunnen verlaten maar hier (nog) geen bewijs voor kunnen aanleveren (en daardoor mogelijk worden aangemerkt als «niet meewerkend»), zoals staatlozen, strafrechtelijk worden gesanctioneerd.

Zie het antwoord op vraag 49. In aanvulling daarop wordt benadrukt dat strafrechtelijke aansprakelijkheid alleen aan de orde is als aan de desbetreffende meerderjarige vreemdeling kan worden tegengeworpen dat deze verwijtbaar illegaal in Nederland verblijft.

Vraag 229

Het lid van de Volt-fractie vraagt waarom de andere mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging, zoals het zwaar inreisverbod en de mogelijkheden binnen de nieuwe Wet Terugkeer en Vreemdeling, niet voldoende geschikt zijn om op te treden. Hoe verhouden deze zich tot elkaar?

De regering ziet de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf als complementair instrument: bedoeld voor die gevallen waarin de bestaande bestuursrechtelijke en terugkeermogelijkheden structureel tekortschieten – met name bij vreemdelingen die kunnen, maar niet willen vertrekken. In die gevallen kan lang niet altijd ook een ongewenstverklaring worden opgelegd. Deze novelle brengt verder geen wijzigingen aan in de bestaande bevoegdheden.

Vraag 230

Het lid van de Volt-fractie constateert dat kwetsbare mensen risico lopen op misbruik door werkgevers. Welke maatregelen neemt de regering om dit te voorkomen en slachtoffers te helpen, juist als zij door dit voorstel bang zijn gemaakt om in strafdetentie te komen?

Wat 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 mensen staande houden als er naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetreden 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 tot wet wordt. 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 uitzettingsbevel is, volgt dus uit het systeem van de wet al dat vervolging niet aan de orde is.

Vraag 231 en vraag 232

Het lid van de Volt-fractie constateert dat het COA in de Uitvoeringstoets benoemt dat er situaties kunnen ontstaan waarin een ouder strafbaar is gesteld onder artikel 108a Vw 2000 terwijl hij of zij op een COA-gezins-

locatie verblijft. Hoe wordt in die situaties de opvang en zorg voor minderjarige kinderen gewaarborgd als een ouder wordt gedetineerd? Dat ouders van kinderen strafrechtelijk worden vervolgd is een effect dat niet alleen bij dit misdrijf speelt, maar ook bij andere feiten aan de orde kan zijn. De regering acht het van belang op te merken dat het OM en – daarna – de strafrechter uiteraard een afweging maken ten aanzien van de opportuniteit en proportionaliteit. De familieomstandigheden zullen, zo verwacht de regering een aanzienlijke rol spelen in deze afweging.

Vraag 233

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de mogelijke cumulatie van strafrechtelijke antecedenten vanwege onrechtmatig verblijf de kansen op regularisatie van het verblijf in Nederland beïnvloedt. In hoeverre leidt de uitbreiding van de mogelijkheden van het opleggen van een ongewenst-verklaring in de ANMW tot een stapeling van uitsluitingsgronden?

Zoals in de memorie van toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet is aangegeven is de inzet van dat wetsvoorstel om de mogelijkheden om ongewenstverklaringen op te leggen aan derdelanders die zich illegaal in Nederland bevinden te herstellen. Het (zware) inreisverbod blijkt in de praktijk niet voldoende effectief te zijn om het probleem van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die strafbare feiten plegen het hoofd te bieden. Het aantal succesvolle vervolgingen is in de afgelopen jaren sterk gedaald. Eén oorzaak was dat de jurisprudentie van het HvJEU duidelijk maakte dat, anders dan bij de implementatie werd verondersteld, het inreisverbod pas rechtsgevolgen sorteert wanneer de vreemdeling het grondgebied van de EU heeft verlaten en niet daarvoor al. Onduidelijkheid over de rechtmatigheid van de formulering van artikel 197 Sr is inmiddels weggenomen door de Hoge Raad, die bevestigde dat dit een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van «gekwalficeerd illegaal verblijf» bevat.

Vraag 234

Het lid van de Volt-fractie vraagt in hoeverre de regering het risico dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf een afschrikkend effect heeft op mensen zonder verblijfsrecht die via bemiddeling van de DTenV toegang zouden kunnen krijgen tot de buitenschuldprocedure, onderkent en monitort.

De regering acht het van groot belang dat vreemdelingen hun rechtspositie goed begrijpen. Dit zal dan ook met hen worden gecommuniceerd. In vrijwel alle gevallen zal de vreemdeling ook een rechtsbijstandsverlener hebben die eventuele vragen kan beantwoorden. Duidelijk is dat indien de vreemdeling in gesprek is met de DT&V en in het kader daarvan onderbouwt dat het voor hem niet mogelijk is Nederland te verlaten, vervolging niet aan de orde is.

Naar de aard der zaak kan de overheid niet in kaart brengen welke vreemdelingen besluiten *niet* in contact te treden met de overheid. Een buitenschuldprocedure is doorgaans het sluitstuk van een terugkeer procedure, waarvoor dus contact is gelegd. Mocht blijken dat de wet in de praktijk leidt tot onduidelijke situaties, dan zal de regering de situatie opnieuw evalueren en zo nodig maatregelen nemen om de toegankelijkheid van zorg te waarborgen door aanvullende informatiecampagnes.

Vraag 235

Het lid van de Volt-fractie vraagt welke beleidsmatige maatregelen of waarborgen er zijn om te voorkomen dat deze strafbaarstelling de bereidheid tot medewerking aan terugkeer of aan de buitenschuldprocedure ondermijnt, en op welke wijze dit risico in beleid en uitvoering wordt geëvalueerd.

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. Bij deze trajecten is een bepaalde 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. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een vreemdeling herhaaldelijk in bewaring is gesteld maar 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. 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. Van belang is dat de terugkeer het doel is en blijft. Periodiek wordt het terugkeerbeleid, waar de strafbaarstelling als ultimum remedium onderdeel van uitmaakt gezien. Waar nodig zal het beleid worden aangepast.

Vraag 236 en 237

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de regering en de betrokken uitvoeringsinstanties (IND) waarborgen 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 Vw 2000 vallen, en daardoor hun medisch noodzakelijke behandeling in Nederland mislopen. Het lid van de Volt-fractie vraagt welke concrete maatregelen de regering en uitvoeringsinstanties (IND) kunnen nemen om te voorkomen dat deze groep mensen door angst voor strafrechtelijke vervolging essentiële zorg of een verblijfsrechtelijke beoordeling misloopt.

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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgung hun werk kunnen blijven doen.

De regering zal de uitvoering van het beleid monitoren om ervoor te zorgen dat vreemdelingen daadwerkelijk toegang behouden tot zorg en verblijfsrechtelijke procedures, en zal bijsturing toepassen wanneer blijkt dat het beleid onbedoelde negatieve effecten heeft.

Vraag 238 en 239

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de politie in de Quickscan/Uitvoeringstoets signaleert dat het opsporen en vervolgen van onrechtmatig verblijf complex is, mede omdat het OM nog geen concreet opsporings- en vervolgingsbeleid heeft vastgesteld. Hoe beoordeelt de regering de haalbaarheid van het strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf met de huidige capaciteit en middelen? Het lid van de Volt-fractie

vraagt welke knelpunten de regering voorziet bij de uitvoering. Helpt de strafbaarstelling van ongedocumenteerden bij het politiewerk?

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee wordt 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 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 240 tot 242

Het lid van de Volt-fractie constateert dat het al mogelijk is mensen zonder verblijfsvergunning te beboeten wanneer zij zich niet melden bij de korpschef (bijv. feitcode E 822 a-g) of wanneer hij of zij met een inreisverbod in Nederland verblijft (bijv. feitcode E 844 a-g). Kan de regering aangeven hoe vaak deze instrumenten in de praktijk worden ingezet? Het lid van de Volt-fractie constateert dat uit de uitvoeringstoets blijkt dat extra strafrechtelijke onderzoeken vanwege onrechtmatig verblijf kunnen leiden tot verdringing van reguliere politietaken, waardoor andere operationele werkzaamheden vertraging oplopen. Welke gevolgen verwacht de regering hiervan voor de algehele effectiviteit en veiligheid in de samenleving? Het lid van de Volt-fractie constateert dat de politie in de Uitvoeringstoets wijst op het risico van onnodige aanhoudingen van mensen die pas ná onderzoek onder de Terugkeerrichtlijn blijken te vallen (en dus niet vervolgd zouden kunnen worden), met mogelijke druk op cellencapaciteit en arrestantenafdelingen. Hoe kan de politie zich volgens de regering verhouden tot dit risico en wat betekent dit voor de legitimiteit van de politie in de samenleving?

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee wordt 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.

Ten aanzien van de vraag over de feitcodes merkt de regering allereerst op dat het hierbij gaat om de feitcodes E822A-G en E824A-G, en niet om E844A-G. Aangezien de leden geen specifieke periode hebben genoemd waarover zij inzicht wensen in de inzet van deze instrumenten, heeft de regering een overzicht opgesteld over het jaar 2024⁵.

Aantal transacties	E822 – als vreemdeling, die geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8 Vw, niet onmiddellijk van zijn aanwezigheid mededeling doet aan de korpschef van de gemeente waar hij verblijft	E824 – als vreemdeling in NK verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd (anders dan met toepassing van artikel 66a, zevende lid, Vw)
Gedurende een illegaal verblijf van 1–2 jaar	72	
Gedurende een illegaal verblijf van 1–15 dagen	51	
Gedurende een illegaal verblijf van 15 dagen–3 maanden	65	

⁵ De cijfers kennen een na-ijleffect, waardoor de cijfers op een later peilmoment hoger of lager uitvallen. Aantallen kunnen ook nog wijzigen als bijvoorbeeld een uitgeschreven transactie alsnog foutief is of een sepot kent.

Aantal transacties	E822 – als vreemdeling, die geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8 Vw, niet onmiddellijk van zijn aanwezigheid mededeling doet aan de korpschef van de gemeente waar hij verblijft	E824 – als vreemdeling in NK verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd (anders dan met toepassing van artikel 66a, zevende lid, Vw)
Gedurende een illegaal verblijf van 2 jaar of langer	81	
Gedurende een illegaal verblijf van 3–6 maanden	42	
Gedurende een illegaal verblijf van 6 maanden–1 jaar	62	
Periode van illegaal verblijf onbekend	13	
Voor een periode van 1–2 jaar		74
Voor een periode van 1–15 dagen		14
Voor een periode van 15 dagen–3 maanden		36
Voor een periode van 2 jaar of langer		83
Voor een periode van 3–6 maanden		19
Voor een periode van 6 maanden–1 jaar		51
Periode onbekend		4
Totaal	386	281

Vraag 243

Het lid van de Volt-fractie constateert dat in de brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid (van 16 juli jongstleden) staat dat onrechtmatig verblijvende mensen mogelijk geen toegang meer durven zoeken tot basale hulpstructuren zoals onderwijs, zorg of aangifte bij uitbuiting. 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?

Dit wijzigingsvoorstel brengt mee dat uitsluitend het plegen van het in artikel 108a Vw 2000 omschreven misdrijf strafbaar wordt. Het onderhavige wetsvoorstel maakt juist duidelijk dat hulpverlening niet strafbaar is als deelneming aan dat misdrijf. 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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgung hun werk kunnen blijven doen.

Vraag 244

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe, gelet op eerdere signalen van de DJI (in de Uitvoeringstoets) dat er geen capaciteit is om strafbaarstelling uit te voeren tot ten minste 2030, de regering de haalbaarheid van deze maatregel op korte en middellange termijn beoordeelt.

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee wordt omgegaan, wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners.

Vraag 245

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de Inspectie Justitie en Veiligheid (in de brief van 16 juli) het belang benadrukt van toetsing op verenigbaarheid met ander recht. Hoe beoordeelt de regering de samenhang van dit wetsvoorstel met andere bestaande instrumenten, zoals 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 en de algemene rechtsbeginselen.

Vraag 246

Het lid van de Volt-fractie vraagt of een langdurige behandelrelatie als «structurele samenwerking» kan worden uitgelegd? Kan dit leiden tot strafbaarheid bij een licht inreisverbod?

De bestaande strafbepaling die betrekking heeft op illegaal verblijf in weerwil van een licht inreisverbod laat onverlet dat illegaal verblijvende vreemdelingen toegang hebben tot elementaire voorzieningen zoals zorg. In antwoord op vraag 34 is toegelicht dat het door een medisch professional verlenen van noodzakelijke medische zorg aan een vreemdeling niet strafbaar is.

Vraag 247

Het lid van de Volt-fractie vraagt wat strafbaarstelling betekent voor gemeenten die samenwerken met ngo's om gezondheidszorg voor mensen zonder papieren te organiseren. Is de regering met gemeenten in gesprek om ervoor te zorgen dat de mensen die in hun gemeente verblijven de zorg krijgen die ze nodig hebben en overlast voorkomen wordt?

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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgung hun werk kunnen blijven doen.

Vraag 248

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe ngo's worden beschermd die opvang, eten of medische zorg bieden aan vreemdelingen met een licht inreisverbod.

Zie het antwoord op de vragen 30 en 34.

Vraag 249

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de risico's worden gemitigeerd dat een opgelegde geldboete niet betaalbaar is en onuitvoerbaar blijkt.

Aangezien de doelgroep van illegaal verblijvende vreemdelingen doorgaans geen formeel adres heeft en geen middelen, is het innen van een dergelijke boete vrijwel illusoir. Het OM gaat echter over het vervolgingsbeleid.

Vraag 250

Het lid van de Volt-fractie vraagt waarom ervoor is gekozen om alleen een uitzondering voor hulpverlening te maken bij de nieuw ingestelde strafbaarstelling, terwijl bestaande strafbaarstellingen bewust onveranderd blijven?

Zoals aangegeven in het nader rapport is er naar het oordeel van de regering – anders dan bij de beoogde strafbaarstelling van illegaal verblijf – geen dringende reden om bij bestaande strafbaarstellingen van algemene strafrechtelijke uitgangspunten af te wijken door de reikwijdte daarvan te beperken tot het plegen van het feit. Het onderhavige wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de beperking van de strafbaarstelling illegaal verblijf. Deze novelle is onlosmakelijk verbonden met de Asielnoodmaatregelenwet en beoogt een reeds door de Tweede Kamer aangenomen amendement dat onderdeel uitmaakt van die wet aan te passen. Deze wet heeft geen betrekking op andere strafbaarstellingen. Zie verder het antwoord op vraag 25.

Vraag 251

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe wordt voorkomen dat politiemedewerkers zonder medische expertise conclusies trekken over medisch niet uitzetbare personen. Hoe wordt de medische beoordeling van personen zonder geldige verblijfsdocumenten gedaan? Hoe worden de mensen die het betreft op hun rechten gewezen en kunnen ze ergens in beroep als zij onterecht beschuldigd worden van niet mee werken aan uitzetting?

Zie antwoord vraag 89. Daarnaast wilt de regering benadrukken 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.

Vraag 252

Het lid van de Volt-fractie vraagt of het bieden van nachtrust in een kerkzaal strafbaar kan zijn in het geval er sprake is van een licht inreisverbod?

Zie het antwoord op vraag 30.

Vraag 253

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de verwachting is dat de maatregel zal zorgen voor zorgmijding omdat ongedocumenteerden uit beeld van instanties zullen willen blijven. Hoe garandeert de regering dat gemeenten en GGD's voldoende middelen krijgen om gezondheidsproblemen in de doelgroep op te sporen?

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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolging hun werk kunnen blijven doen

Vraag 254

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe wordt voorkomen dat mensen zonder papieren hun kinderen niet meer laten vaccineren omdat mensen zonder papieren bang zijn in aanraking te komen met officiële instanties en autoriteiten.

Zie het antwoord op vraag 218.

Vraag 255

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de regering gaat voorkomen dat er grote aantallen zinloze boetes zaken ontstaan die niet te innen zijn omdat de mensen die het betreft vaak niet de financiële middelen hebben om boetes te voldoen, zoals het OM benadrukt.

Het OM zal het vervolgingsbeleid moeten opstellen. Aan de leden van de Volt-fractie kan worden meegegeven dat het opleggen van een boete aan personen zonder inkomen en geen vast verblijfplaats de handhaving van de oplegde sanctie sterk zal bemoeilijken.

Vraag 256

Het lid van de Volt-fractie vraagt wat de regering doet om te voorkomen dat hulpverleners door angst of onduidelijkheid mensen zonder papieren

minder snel behandelen of doorverwijzen. Hoe beoordeelt de regering het risico dat hulpverleners onder druk worden gezet omdat vreemdelingen strafvervolging vrezen?

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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolging hun werk kunnen blijven doen.

Vraag 257

Het lid van de Volt-fractie vraagt waarom hulpverlening bij een licht inreisverbod mogelijk strafbaar wordt geacht, terwijl de novelle toch juist was bedoeld om alle hulpverleners te beschermen.

Vooropgesteld moet worden dat met dit wetsvoorstel zeker wordt gesteld dat strafbaarheid van hulpverlening aan illegale vreemdelingen in alle gevallen is uitgesloten. Het wetsvoorstel is daarom zo vorm gegeven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Daarmee wordt vermeden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Anders gezegd: derden die, door hulp te verlenen aan de pleger, in strafrechtelijke zin «deelnemen» aan het in artikel 108a omschreven strafbare feit plegen in dat geval dus geen misdrijf.

De beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, geldt niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring.

Van belang is te benadrukken dat met het onderhavige wetsvoorstel geen veranderingen worden aangebracht in de hiervoor besproken overige strafbaarstellingen. 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 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. De gekozen uitsluiting ziet uitsluitend op het voorkomen van strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Voor de goede orde merkt de regering op dat de wijziging niet ziet niet 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 258

Het lid van de Volt-fractie vraagt of het mogelijk is dat strafbaarstelling juist mensen aanmoedigt om sneller asiel aan te vragen, om strafrecht te vermijden.

De strafbaarstelling van illegaal verblijf 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 259

Het lid van de Volt-fractie constateert dat de DJI aangeeft dat het structureel 55–165 extra detentieplaatsen nodig heeft, terwijl er tot 2030 geen capaciteit is. Waarom stelt de regering invoering van deze wet niet uit totdat er voldoende detentiecapaciteit is gerealiseerd? Is het denkbaar dat de invoering van deze wet direct of indirect de consequentie zal hebben dat andere veroordeelden eerder vrijgelaten moeten worden als gevolg van capaciteitsgebrek zoals we in het verleden al hebben gezien? De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee wordt omgegaan, wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners.

Vraag 260

Het lid van de Volt-fractie vraagt of een voedselbank bij vermoedens van illegaliteit moet ingrijpen, of dat dit juist leidt tot discriminaties. De novelle heeft betrekking op de reikwijdte van het misdrijf van illegaal verblijf. Met het oog daarop verzekert de novelle dat dit misdrijf zich alleen uitstrekt tot meerderjarige vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven en niet tot (rechts)personen die daaraan bijdragen.

Vraag 261

Het lid van de Volt-fractie vraagt of de regering contact gezocht heeft met andere lidstaten om de verschillende wet- en regelgeving te vergelijken. Zo nee, is de regering bereid dat alsnog te doen?

Voor zover bekend bestaat er in verschillende andere EU-lidstaten, zoals Duitsland, België en Italië, 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. De effectiviteit van het beleid in de verschillende landen is niet goed te vergelijken. 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. 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.

Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een vreemdeling herhaaldelijk in bewaring is gesteld maar 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. 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. Van belang is dat de terugkeer het doel is en blijft.

Vraag 262

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe huisartsen, ziekenhuizen, GGD's en maatschappelijke organisaties geïnformeerd worden over de grenzen van hun rol bij 108a Vw 2000.

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. De regering benadrukt dat met deze expliciete uitsluiting wordt gegarandeerd dat maatschappelijke organisaties, hulpverleners, kerken en wijkteams zonder risico op strafvervolgung hun werk kunnen blijven doen.

7. Overig

Vraag 263

De leden van de PVV-fractie hebben vernomen dat er verschillende lidstaten zijn waar illegaal verblijf strafbaar is. Kan de regering een uitgebreid overzicht geven van de landen die illegaliteit strafbaar stellen, de hoogte van de straf op illegaliteit in deze landen en hoe deze landen hierop handhaven? Kan de regering bevestigen dat de hulp aan illegalen in andere lidstaten wel strafbaar is en, zo ja, waarom de regering ervoor kiest om geen enkele vorm van hulpverlening strafbaar te stellen?
Zie het antwoord op vraag 261.

Vraag 264

De leden van de PVV-fractie vragen wat de huidige personele capaciteit van de AVIM is. Hoeveel fte werkt er op dit moment landelijk bij de AVIM, uitgesplitst per regiokorps en per taakonderdeel (identificatie, recherche, mobiel toezicht vreemdelingen, uitzettingen)? Voornoemde leden vragen of de regering bereid is extra fte vrij te maken exclusief voor de AVIM, te financieren uit de miljarden die nu naar asielopvang gaan, zodat meer werk kan worden gemaakt van het aanpakken van illegaal verblijf?
Op dit moment werken 937 FTE landelijk bij de AVIM. De uitsplitsing naar regiokorps ziet er als volgt uit:

- Amsterdam: 84 FTE
- Den Haag: 113 FTE
- Limburg: 66 FTE
- Midden-Nederland: 81 FTE
- Noord-Holland: 68 FTE
- Noord-Nederland: 171 FTE
- Oost-Brabant: 65 FTE
- Oost-Nederland: 109 FTE
- Rotterdam: 107 FTE
- Zeeland-West-Brabant: 73 FTE

Hierbij wordt opgemerkt dat dit de gehele bezetting van de AVIM betreft, inclusief de teams die gaan over mensenhandel. Een verdere specificatie van taakonderdelen is niet te geven. Tevens merkt de regering op dat Mobiel Toezicht en Veiligheid niet onder de verantwoordelijkheid van de AVIM valt, maar een verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee (KMar) is.

Vraag 265

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een overzicht van de vormgeving van strafbaarstelling van illegaliteit in andere lidstaten. In hoeverre is bij de totstandkoming van deze novelle ook verkend hoe andere EU-lidstaten strafbaarstelling van illegaliteit vormgeven, en welke lessen zijn hieruit getrokken en meegenomen in dit voorstel ook ten aanzien van hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen?
Zie het antwoord op vraag 261.

Vraag 266

De leden van de PvdD-fractie vragen of steun aan iemand met een licht inreisverbod wél strafbaar kan zijn. In welke omstandigheden.

Zie de antwoorden op de vragen 30 en 172.

Vraag 267

De leden van de PvdD-fractie vragen of je als voedselverstrekker juridisch sneller onder strafbaarheid valt wanneer voedsel wordt geregistreerd dan bij straatuitdeling.

Het al dan niet registreren van een voedseluitgifte is op zichzelf niet van belang voor het antwoord op de vraag of sprake is van strafbaar handelen. Opgemerkt wordt dat de novelle verzekert dat het deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is.

Vraag 268

De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering bereid is de wet binnen één jaar te evalueren en de Kamer hierover te informeren.

Het wetsvoorstel voorziet reeds in een evaluatie drie jaar na inwerking-treding (artikel IIB).

Vraag 269

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat hulpverleners of kerken onder artikel 197 Sr of artikel 108a Vw 2000 vallen bij kerkasiel of pastorale hulp?

Vooropgesteld moet worden dat met dit wetsvoorstel zeker wordt gesteld dat strafbaarheid van hulpverlening aan illegale vreemdelingen in alle gevallen is uitgesloten. Het wetsvoorstel is daarom zo vorm gegeven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. De regering wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen. Daarmee wordt vermeden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Daarom is in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het misdrijf van illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Anders gezegd: derden die, door hulp te verlenen aan de pleger, in strafrechtelijke zin «deelnemen» aan het in artikel 108a omschreven strafbare feit plegen in dat geval dus geen misdrijf.

De beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, geldt niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring.

Van belang is te benadrukken dat met het onderhavige wetsvoorstel geen veranderingen worden aangebracht in de hiervoor besproken overige strafbaarstellingen. 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 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. De gekozen uitsluiting ziet uitsluitend op het voorkomen van strafbaarheid van hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Voor de goede orde merkt de regering op dat de wijziging niet ziet niet 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 270

Het lid van de Volt-fractie vraagt wat het doel is van de wet. Is dat gedragsverandering bij illegaal verblijvende vreemdelingen en, zo ja, welk gedrag precies? Is er onderzocht of de maatregel onderduiking zal stimuleren waardoor vertrek bemoeilijkt wordt?

Het kabinet meent dat de in het amendement voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. Het wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan terugkeer bevorderende maatregelen. In de optiek van het kabinet ligt het voor de hand dat een strafrechtelijke sanctie als extra negatieve prikkel bijdraagt aan gedragsbeïnvloeding. Als dit voorstel en de Asielnoodmaatregelenwet tot wet worden verheven, zal de bestuursrechtelijke inzet op terugkeer en verwijdering onverminderd leidend blijven. 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 271

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de regering omgaat met het risico dat politie en KMar legitimiteit verliezen waar de uitvoeringstoets expliciet voor waarschuwt.

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. De wijze waarop daar in de uitvoeringspraktijk mee wordt 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. Voor de regering spreekt voor zich dat de uitvoering van deze wet proportionele en niet discretionaire wijze te hand moet worden genomen. Dit is niet anders in het huidige handhavingskader gebaseerd op de Vreemdelingenwet. Gezien de ervaring die de politie daarmee heeft verwacht de regering dat dit kan worden opgepakt zonder in te boete op de legitimiteit van politie en KMar. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners.

Vraag 272

Het lid van de Volt-fractie vraagt of onderzocht is 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?

Hierbij wil het kabinet 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. Registratie voor hulpverlening bij bijvoorbeeld een Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) kan niet worden gebruikt voor opsporing, conform het beginsel van gegevensbescherming dat persoonsgegevens slechts voor het doel waarvoor zij zijn verzameld mogen worden verwerkt.

Wat betreft de zorg dat een grotere angst zal ontstaan om naar voren te komen om aangifte te doen of (medische) hulp te vragen en het (verder) ontstaan van een schaduwsamenleving, wil regering aangeven dat ook nu al sprake is van handhaving op basis van de Vreemdelingenwet 2000. De vreemdelingenpolitie kan mensen staande houden als er naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden is dat zij illegaal zijn. Daarbij kan ook worden binnengetreden 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 273

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoeveel landen hulpverlening niet strafbaar stellen maar huisvesting of werkverschaffing van vreemdelingen zonder geldige verblijfspapieren vervolgen.

De regering heeft op dit moment geen gedetailleerd overzicht van hoeveel landen hulpverlening aan ongedocumenteerden strafbaar stellen, terwijl zij huisvesting of werkverschaffing vervolgen. De wetgeving varieert sterk per land en is vaak afhankelijk van nationale interpretaties van EU-richtlijnen. Er is momenteel geen systematische internationale inventarisatie van deze praktijken, waardoor een exact aantal niet te geven is.

Vraag 274

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de directe strafbaarstelling van verblijf onder artikel 108a Vw 2000 zich verhoudt tot de vereiste voorrang van terugkeerprocedures, zoals die volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie (o.a. Achughbabian).

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 275

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe de regering heeft beoordeeld of strafbaarstelling van illegaliteit een effectievere aanpak is dan bijvoorbeeld betere terugkeerovereenkomsten met herkomstlanden.

De keuze om de strafbaarstelling van illegaal verblijf in te voeren, is het resultaat van een amendement en maakt onderdeel uit van het bredere pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. 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 276

Het lid van de Volt-fractie vraagt waarom niet is gekozen voor een uitputtende wettelijke koppeling aan het bestaan van een terugkeerbesluit, terwijl dit in de praktijk wel nodig blijkt.

Zoals uitgebreider toegelicht in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting volgt uit staande jurisprudentie (onder meer van het HvJEU) dat de groep die in beeld komt voor bestraffing met een vrijheidsstraf op grond van artikel 108a Vw 2000 louter wegens illegaal verblijf rechte

beperkt is tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Vreemdelingen die illegaal zijn zullen steeds een terugkeerbesluit hebben of krijgen. Een expliciete koppeling is dus niet nodig.

Vraag 277

Het lid van de Volt-fractie vraagt hoe wordt bepaald welk gedrag «actieve frustratie» is, gezien de centrale rol daarvan in vervolging op grond van 108a Vw 2000?

Volgens de regering is sprake van actieve frustratie 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.

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