

Vergaderjaar 2012–2013

**33 512**

## **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de strafbaarstelling van illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 19 februari 2013

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### Inhoudsopgave

|                                                                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ALGEMEEN DEEL</b>                                                                                          | <b>2</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>                                                                                           | <b>2</b>  |
| 1.1. Een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid, gericht op integratie                                  | 2         |
| 1.2. Strafbaarstelling van illegaal verblijf                                                                  | 5         |
| 1.3. Kern van het wetsvoorstel                                                                                | 10        |
| <b>2. Strafbaarstelling illegaal verblijf: uitwerking</b>                                                     | <b>12</b> |
| 2.1. Classificatie als overtreding                                                                            | 12        |
| 2.2. Sanctionering en handhaving                                                                              | 14        |
| 2.3 Verhouding tussen toezicht en opsporing                                                                   | 16        |
| <b>3. Relatie tot het bestaande instrumentarium</b>                                                           | <b>16</b> |
| <b>4. De ontwikkelingen in het laatste decennium met betrekking tot de strafbaarstelling van illegaliteit</b> | <b>18</b> |
| <b>5. Gevolgen voor het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, politie, KMar, de DJI en de IND</b>    | <b>19</b> |
| <b>6. Financiële gevolgen</b>                                                                                 | <b>20</b> |
| <b>7. Adviezen</b>                                                                                            | <b>20</b> |
| <b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>                                                                            | <b>22</b> |
| <i>Artikel I</i>                                                                                              | 22        |

## **ALGEMEEN DEEL**

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met positieve belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij achten het van belang dat er een duidelijk signaal wordt afgegeven aan vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en in strijd met hun vertrekplicht Nederland niet verlaten. Illegaal verblijf kan gepaard gaan met overlast, criminaliteit en uitbuiting. Deze leden vinden dan ook dat er duidelijke normen moeten worden gesteld, welke moeten worden gehandhaafd.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat voortvloeit uit het regeerakkoord. Dat ontslaat deze leden niet van hun plicht binnen het kader van deze afspraken het voorliggend wetsvoorstel op zijn merites te beoordelen.

De leden van de PVV-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, evenals de leden van de SP-fractie en de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie hebben principiële bezwaren tegen het strafbaar stellen van illegaliteit. Daarnaast zijn deze leden niet overtuigd van de effectiviteit, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van dit wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben vragen bij nut en noodzaak.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zoals bekend mag worden verondersteld zijn zij uiterst terughoudend in het criminaliseren van gedragingen. Een strafbaarstelling moet volgens deze leden een wezenlijke en proportionele bijdrage leveren aan de bestrijding van aantoonbaar vastgesteld ernstig maatschappelijk wangedrag, die niet met andere, minder vergaande middelen te bereiken is. Symboolstrafwetgeving biedt naar het oordeel van voornoemde leden geen oplossing. Zij vrezen dat dit wetsvoorstel daartoe gerekend moet worden.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

#### *1.1. Een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid, gericht op integratie*

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de stelling dat illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland maatschappelijk belastend is, omdat dit veelal gepaard gaat met vormen van overlast en criminaliteit en malafide tewerkstelling, illegale arbeid en uitbuiting in de hand werkt. Deze leden zijn daarom voorstander van een aanpak die is gericht op effectieve terugkeer en het ontmoedigen van illegaal verblijf. Het strafbaar stellen van illegaal verblijf kan volgens deze leden het sluitstuk van een dergelijke aanpak zijn. Zij constateren dat met het oog hierop de afgelopen jaren reeds diverse maatregelen zijn genomen, zoals de implementatie van de Richtlijn 2008/115/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348) (hierna: de terugkeerrichtlijn) die het mogelijk maakt een terugkeerbesluit en een inreisverbod op te leggen. Overtreding van het inreisverbod is strafbaar gesteld. Daarnaast is

het mogelijk criminele en overlast gevende vreemdelingen ongewenst te verklaren, op grond waarvan verblijf ook strafbaar is gesteld. Voornoemde leden vragen de regering in dat perspectief in te gaan op de ernstige twijfel van de Afdeling advisering van de Raad van State over de meerwaarde die een generieke strafbaarstelling nog heeft. Immers, tegen vreemdelingen die voor de eerste keer worden aangehouden en die nog geen terugkeerbesluit hebben gekregen, zal direct een dergelijk terugkeerbesluit worden uitgevaardigd. Tegelijkertijd zullen zij, behoudens een beperkt aantal wettelijke uitzonderingen, direct een inreisverbod opgelegd krijgen. Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State lijkt het nut van de generieke strafbaarstelling alleen gelegen te zijn in de strafbaarstelling van vreemdelingen die wegens humanitaire of andere redenen geen inreisverbod hebben gekregen. De aan het woord zijnde leden vragen de regering uitvoeriger te motiveren welke doelgroep met dit wetsvoorstel binnen het bereik van de strafbaarstelling wordt gebracht, ten opzichte van de doelgroep die met het opleggen van een inreisverbod al kan worden bereikt. De regering wijst in haar reactie op de twijfel van de Afdeling advisering van de Raad van State op uitgeprocedeerde asielzoekers, vreemdelingen die hun visum hebben laten verlopen («overstayers») en vreemdelingen die illegaal de grens zijn gepasseerd en niet eerder in contact zijn geweest met de overheid. Deze leden vernemen graag voor elk van deze drie categorieën op welke wijze de regering terugkeer van deze groepen thans bevordert en hoe strafbaarstelling van het verblijf daaraan bijdraagt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkt dat altijd eerst de in de terugkeerrichtlijn voorgeschreven procedure met als doel verwijdering van de vreemdeling moet zijn doorlopen. Kan de regering aangeven op welke wijze het wetsvoorstel bijdraagt aan een effectief terugkeerbeleid? Licht het niet meer voor de hand bij vreemdelingen die voor het eerst illegaal worden aangetroffen in Nederland, in te zetten op terugkeer via bestuursrechtelijke (dwang-)middelen in plaats van een onmiddellijke strafrechtelijke sanctie? Kan de regering bijvoorbeeld aangeven hoe wordt omgegaan met een voor zwartwerken aangehouden «overstayer» uit een niet-EU land, die zijn visum heeft laten verlopen en illegaal in Nederland verblijft en werkt? Op welke wijze draagt de boete voor illegaal verblijf bij aan de terugkeer van deze illegale vreemdeling? Wat is de meerwaarde boven het direct nemen van een terugkeerbesluit en het opleggen van een inreisverbod? Waarom is er niet – conform de Europese jurisprudentie – gekozen voor een stapsgewijze procedure, waarbij een strafrechtelijke sanctie het sluitstuk vormt van de bestuurlijke dwangmaatregelen? In hoeverre zullen de boetes effectief zijn en bijdragen aan het uiteindelijke doel van terugkeer? De regering onderkent dat illegale vreemdelingen in veel gevallen geen vermogen hebben om de boete op te verhalen. Vervangende hechtenis bedraagt, volgens de maatstaven die de rechtbanken hanteren, een dag voor iedere volle 50 euro van de geldboete. Dit betekent, uitgaande van het opgenomen boete-overzicht een detentieduur van minimaal drie tot maximaal 24 dagen, iets waar de meeste illegalen niet direct wakker van zullen liggen. Bovendien geldt dat vertrek of uitzetting altijd voorrang heeft boven de detentie. Deze leden vrezen dat mede gezien dit uitgangspunt beide instrumenten (boete en hechtenis) grotendeels hun effectiviteit zullen verliezen. Zij vernemen ook op het punt van de twijfel over de effectiviteit van de opgelegde sancties graag een uitgebreide reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkt dat de handhaving van de voorgestelde regeling beperkt zal zijn. Deze leden wijzen in dit verband ook op het destijds door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) uitgebrachte advies «Vreemdelingen in bewaring» van mei 2002. Daaruit blijkt dat in de Europese lidstaten waar illegaal verblijf strafbaar is gesteld,

dit in de praktijk nauwelijks wordt gehandhaafd. De regering geeft ook aan dat er niet gericht zal worden opgespoord naar het delict illegaal verblijf. De handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf zal primair plaatsvinden jegens illegalen die in het kader van het vreemdelingentoezicht (bijvoorbeeld controles aan de grens) of het toezicht op de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) of anderszins – bijvoorbeeld als zij worden aangehouden op verdenking van een ander delict – tegen de lamp lopen. Kan de regering aangeven hoeveel boetes er naar verwachting jaarlijks worden opgelegd wegens overtreding van het verbod op illegaal verblijf? Hoe vaak zullen vreemdelingen een inreisverbod opgelegd krijgen of ongewenst worden verklaard doordat zij vaker voor illegaal verblijf zijn beboet?

Deze leden constateren dat de handhaving zich vooral zal richten op criminele en overlast gevende illegalen, die reeds door de vreemdelingenpolitie zijn geprioriteerd in het kader van de aanpak van illegaal verblijf. Zij vernemen graag hoe de aanpak van overlast gevende en criminele illegalen – die wat deze leden betreft zeer streng moet zijn – met de voorgestelde wetswijziging zal worden geïntensiveerd. Kan de regering aangeven hoeveel criminele en overlast gevende illegalen er dankzij het wetsvoorstel extra zullen worden uitgezet?

Heeft de regering overwogen de aanpak van criminele en overlast gevende illegalen aan te scherpen, via de bestaande juridische mogelijkheden tot het opleggen van een (zwaar) inreisverbod of het ongewenst verklaren van vreemdelingen via een glijdende schaal?

Ook de aanpak van oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt door illegalen, verdringing van arbeid en uitbuiting heeft voor deze leden een hoge prioriteit. Zij menen dat een effectieve aanpak van illegale arbeid – een belangrijke «pull-factor» – illegaal verblijf in Nederland zal ontmoedigen. Kan de regering aangeven op welke wijze illegale arbeid door vreemdelingen zonder verblijfsrecht wordt bestreden? De bestuurlijke boetes voor werkgevers die illegalen tewerkstellen zijn met ingang van 1 januari 2013 reeds aanzienlijk verhoogd. Is de regering bereid daarnaast te bezien of werkgevers bij herhaalde overtreding ook eerder strafrechtelijk kunnen worden aangepakt? Is de regering bereid de kosten van uitzetting van illegale vreemdelingen daadwerkelijk op werkgevers of intermediairs te verhalen? Vreemdelingen zonder verblijfsstatus zijn zelf niet strafbaar, als zij werken zonder werkvergunning en door de Inspectiediensten als illegale werknemer worden aangetroffen. Kan de regering aangeven of, en in hoeverre, werknemers zonder verblijfsrecht die bij inspecties worden aangetroffen een terugkeerbesluit en aansluitend inreisverbod krijgen opgelegd? In hoeverre zijn de kosten van terugreis, transport en identiteitsbewijzen op de illegale vreemdeling te verhalen? Voorts vragen deze leden de regering te reflecteren op de eerdere argumenten niet tot strafbaarstelling over te gaan. De regering concludeerde in 2004 dat de maatregel zou leiden tot verdere marginalisering van de illegale vreemdeling en daardoor mogelijk verdere criminalisering. Ook zou het aannemelijk zijn dat het zou leiden tot een toename van andere strafbare feiten, zoals identiteitsfraude en mensensmokkel. Acht de regering deze zorgen nog steeds reëel? Op welke wijze wordt aan deze zorgen tegemoetgekomen? In hoeverre beïnvloedt strafbaarstelling de bereidheid van ongedocumenteerden aangifte te doen bij een misdrijf of geweld?

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering van mening is dat illegaal verblijf in meerdere opzichten maatschappelijk zeer belastend is. Illegaal verblijf gaat namelijk vaak gepaard met criminaliteit. Deze leden zien dit niet terug in de verschillende onderzoeken die naar illegaliteit en criminaliteit zijn gedaan. Uit het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) «Illegale vreemdelingen in Nederland, Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting» begrijpen deze

leden dat de tweede mythe is dat illegaliteit en criminaliteit hand in hand gaan. Ook dat is niet het geval. Een meerderheid van de illegale vreemdelingen maakt zich niet schuldig aan criminele activiteiten. Dit gegeven bevestigt eerdere analyses van Engbersen en Van der Leun 2001, Engbersen 2001. Over welke gegevens, onderzoek en empirisch bewijs beschikt de regering dat het tegendeel kan bewijzen? De regering zet toch niet ongefundeerd een grote groep derdelanders weg als crimineel?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat dit wetsvoorstel zijn grondslag vindt in de niet onderbouwde veronderstelling dat illegaal verblijf in Nederland maatschappelijk belastend is. Deze leden delen de mening van de ACVZ dat die maatschappelijke last minstens aanneemelijk gemaakt moet worden. In de wetenschap dat illegaal verblijf sinds 2002 alleen maar is afgenomen en er geen aanwijzing bestaat dat overlast, veroorzaakt door illegaliteit toeneemt komt het deze leden voor dat de noodzaak voor verdere criminalisering ontbreekt.

### *1.2. Strafbaarstelling van illegaal verblijf*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom ervoor is gekozen strafbaarstelling van illegaliteit als een overtreding te classificeren in plaats van als een misdrijf. Waarom is ervoor gekozen te sanctioneren met een geldboete van de tweede categorie in plaats van een zwaardere categorie? Waarom wordt aansluiting gezocht bij het verblijf in weerwil van een inreisverbod? Waarom is er niet voor gekozen deze ook tegelijkertijd te verzwaren en te verhogen?

Voornoemde leden vragen hoe de regering dit wetsvoorstel ziet in het licht van een actief te voeren terugkeerbeleid. Volgens deze leden zijn de strafbaarstelling van illegaliteit en het te voeren terugkeerbeleid zeer nauw met elkaar verbonden. Graag vernemen zij hierop een reactie van de regering.

Ook in een aantal andere Europese landen is illegaal verblijf reeds strafbaar gesteld. Kan de regering een compleet overzicht geven van deze landen, waarbij aangegeven wordt wat de verschillen zijn met het onderhavige wetsvoorstel, in welke mate illegaliteit in die landen strafbaar is of wordt gesteld, of dat in die landen illegaal verblijf geldt als overtreding dan wel misdrijf en wat de mate van sanctionering is?

De leden van de PvdA-fractie hechten aan het uitgangspunt van het strafrecht als ultimum remedium. Pas als gebleken is dat geen enkel ander middel geschikt is, is de inzet van het strafrecht op zijn plaats. Straffen zijn pas nodig als andere middelen hebben gefaald. Nu begrijpen ook deze leden dat het in de huidige samenleving nodig is sneller naar het strafrecht te grijpen omdat de problemen die in de moderne samenleving spelen zo urgent kunnen zijn dat het wachten met een strafrechtelijke reactie niet aan de orde is. Op punt delen zij de visie van de regering op het strafrecht binnen een veranderde maatschappelijke context zoals die op 9 november 2012 is verwoord in een brief aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 32 890, D). Uiteraard dient de proportionaliteit tussen de ernst van het gepleegde feit en de straf daarbij betrokken te worden. Naar de mening van voornoemde leden is de ernst van feit, dat alleen bestaat uit de overtreding van het illegaal aanwezig zijn in Nederland, relatief gering. De straf voor zover die bestaat uit een boete zou proportioneel genoemd kunnen worden. Naar verwachting zullen echter veel van de overtredders niet in staat zijn die boete te betalen en zal wellicht overgegaan moeten worden tot vervangende hechtenis. Die hechtenis is weliswaar een vervanging van de boete maar is in zijn aard toch als een zwaardere sanctie te zien. Naar de mening van deze leden moet een strafrechtelijke reactie ook passend zijn in de zin van het moment waarop die wordt ingezet. Een te snelle strafrechtelijke reactie in het kader van

illegaliteit hoeft mede in het licht van de geringe ernst van de overtreding en de relatieve zwaarte van de sanctie, niet altijd proportioneel te zijn. Kan de regering op dit punt ingaan?

Deze leden leggen graag uit wat de achtergrond van deze stelling is. Het gaat vooral om de volgtijdelijkheid van de te nemen maatregelen tegen een aangetroffen illegale vreemdeling. De Afdeling advisering van de Raad van State haalt in het advies over het voorliggende wetsvoorstel de terugkeerrichtlijn en de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 28 april 2011 inzake El Dridi (C-61/11 PPU), 6 december 2011 inzake Achughbabian (C-329/11) aan. Zij is daarbij van oordeel dat eerst de bestuursrechtelijke dwangmiddelen uit het vreemdelingenrecht (van vertrekplicht tot en met vreemdelingendetentie en inreisverbod) gebruikt moeten worden voordat strafrechtelijke sancties dienen te worden toegepast.

De leden van de PvdA-fractie lezen in meerdere interpretaties van de genoemde arresten dat de terugkeerrichtlijn een stapsgewijze procedure voor terugkeer heeft bepaald. Daarbij is het uitgangspunt dat de vreemdeling de kans moet krijgen vrijwillig te vertrekken. Als hij dat niet doet kunnen dwangmaatregelen worden genomen om de vreemdeling te doen vertrekken. Pas aan het einde van dit traject kunnen strafrechtelijke maatregelen worden opgelegd die bijdragen aan het vertrek. De regering lijkt in een reactie op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt uit te gaan van een andere interpretatie van deze jurisprudentie namelijk – kortweg – dat strafrechtelijke sancties de terugkeer van de vreemdeling niet mogen belemmeren en daarbij niet uit te gaan van de volgorde van oplopende dwangmaatregelen. Kan de regering ingaan op deze verschillen in zienswijzen? Dient het in het wetsvoorstel gestelde, dat het strafbaar stellen van illegaliteit niet bedoeld is de terugkeer van de illegale vreemdeling te bevorderen maar om te voorkomen dat hij naar ons land komt, te worden gelezen in het licht van het uitgangspunt dat op grond van de terugkeerrichtlijn strafrechtelijke sancties in het kader van het doen terugkeren pas zijn toegestaan nadat andere dwangmaatregelen hebben gefaald? Is het de bedoeling van de regering dat het strafrecht niet bedoeld is de terugkeer te bevorderen, dit strafrecht buiten de reikwijdte van de terugkeerrichtlijn en de daaropvolgende jurisprudentie valt?

De leden van de PVV-fractie constateren dat strafbaarstelling van illegaal verblijf als overtreding wordt neergelegd in een nieuw artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), te sanctioneren met een geldboete van de tweede categorie. Deze leden vragen de regering welke overwegingen ertoe hebben geleid de genoemde strafbaarstelling als overtreding te beschouwen en niet als een misdrijf. Zij merken op dat in meerdere Europese landen, zoals Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Denemarken, Zweden en Noorwegen, illegaal verblijf reeds strafbaar is gesteld. Is in geval van illegaal verblijf in de genoemde landen sprake van een misdrijf of een overtreding?

De leden van de SP-fractie delen de mening van de regering dat illegale vreemdelingen vatbaar zijn voor uitbuiting en dat illegaal verblijf in meerdere opzichten maatschappelijk zeer belastend is. Dat vervolgens illegaliteit strafbaar wordt gesteld is dan ook onbegrijpelijk. Het doel hiervan is dat illegaal verblijf wordt tegengegaan, maar niet duidelijk is op welke manier dit wordt tegengegaan en hoe het terugkeerbeleid wordt geïntensiveerd. Illegaal verblijf voorkom je volgens deze leden door het terugkeer- en opvangbeleid te verbeteren en niet door het criminaliseren van vreemdelingen. Het begeleiden van vreemdelingen bij terugkeer en goede voorlichting in de opvang zal leiden tot meer terugkeer. Illegaliteit strafbaar stellen zal illegale vreemdelingen ontmoedigen mee te werken aan hun terugkeer na het verstrijken van de terugkeertermijn. Onvol-

doende is onderbouwd waarom de regering van mening is dat strafbaarstelling zal leiden tot minder illegaal verblijf. In welke landen leidt strafbaarstelling tot aantoonbaar meer terugkeer? In hoeverre is onderzocht of de huidige overtreding van het illegaal verblijf in strijd met het inreisverbod aantoonbaar leidt tot minder illegaal verblijf en meer terugkeer? Kan de regering dit toelichten?

Nu een overtreding wordt voorgesteld, zullen onder andere hulpverlenende instanties niet medeplichtig zijn. Hoe zal dit echter zijn bij een misdrijf op grond van artikel 197 Wetboek van Strafrecht (Sr)? Dit artikel zal door het onderhavige wetsvoorstel bovendien nog sneller worden toegepast dan nu. Zijn daarmee hulpverlenende instanties op grond van artikel 48 Sr medeplichtig aan een misdrijf als zij (nood)hulp bieden aan illegale vreemdelingen? Dit zal ertoe leiden dat illegale vreemdelingen nog terughoudender zullen zijn met het zoeken van medische hulp, met het sturen van hun kinderen naar school en dus uiteindelijk ook met het terugkeren naar het land van herkomst. Ook organisaties zullen huiveriger worden hulp te verlenen. Op die manier zal illegaal verblijf alleen maar toenemen en zullen illegale vreemdelingen nog vatbaarder worden voor uitbuiting. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop van de regering. Kan de regering garanderen dat niemand minder gebruik zal maken van bijvoorbeeld medisch noodzakelijke hulp of het volgen van onderwijs? Wat gaat de regering doen als uiteindelijk blijkt dat deze gevolgen wel degelijk voortvloeien uit de strafbaarstelling?

Wie beoordeelt of een zwaar inreisverbod op grond van artikel 197 Sr op zijn plaats is? Om dit te beoordelen moet het Openbaar Ministerie (OM) bekijken of de vreemdeling zich bijvoorbeeld voldoende heeft ingespannen te vertrekken of toch bereid is daaraan mee te werken. Daarbij speelt ook mee of iemand heeft kunnen vertrekken en dus niet uitzetbaar is. Dit zorgt er dus voor dat het OM een strafbeschikking grotendeels moet baseren op vreemdelingrechtelijke aspecten. Hoe ziet de regering dit praktisch voor zich? Hoe zal een rechter kunnen beoordelen in hoeverre is meegewerkt aan de terugkeer? Zal deze rechter de strafbeschikking (mede) moeten toetsen aan het buitenschuldbeleid uit het vreemdelingenrecht? In hoeverre krijgen ketenpartners invloed op deze beoordelingen? Wordt het vervolgingsbeleid openbaar, zodat iedereen weet waar hij of zij aan toe is?

De leden van de CDA-fractie constateren dat in een aantal andere Europese landen illegaal verblijf reeds strafbaar is gesteld. In het ACVZ-advies «Vreemdelingen in bewaring» van mei 2002 is daarop ook ingegaan. Deze leden vragen de regering wat sindsdien de ervaringen van die landen zijn met de strafbaarstelling van de illegaliteit. Welke prioriteiten stellen deze landen bij de handhaving van het verbod op illegaal verblijf? Kent men in die landen dezelfde handhavingsprioriteiten als Nederland, te weten criminele en overlast gevende illegalen? Hoe gaat een en ander in die landen concreet in zijn werk? Hoe vaak worden bijvoorbeeld geldboetes opgelegd en hoe wordt gehandeld bij niet betalen? Wordt gevangenisstraf daadwerkelijk opgelegd? Kortom, hoe wordt in die lidstaten daadwerkelijk gehandhaafd?

Daarnaast vernemen deze leden graag de eerste ervaringen met de handhaving van het inreisverbod in Nederland. Is de regering bereid voorafgaand aan de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel een eerste evaluatie naar de Kamer te sturen?

Gesteld wordt dat personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen behulpzaam zijn uit humanitaire overwegingen, niet strafbaar zijn, omdat artikel 52 Sr de strafbaarheid van medeplichtigheid aan overtredingen uitsluit. Illegaal verblijf op zichzelf is strafbaar gesteld als overtreding. Illegaal verblijf in weerwil van een (zwaar) inreisverbod is een misdrijf. Betekent dit dat personen die hulp bieden aan een vreemdeling met een zwaar inreisverbod wel strafbaar zijn

wegens medeplichtigheid aan een misdrijf? Op welke wijze wordt voorkomen dat hulpverleners aarzelen mensen in nood de benodigde hulp te verlenen, vanwege mogelijk illegaal verblijf van de persoon?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering van mening is dat de inspanningen van de overheid primair gericht zijn en blijven op het – bij voorkeur vrijwillige maar zo nodig gedwongen – vertrek van illegale vreemdelingen uit Nederland. Deze leden vragen de regering welke effecten zij verwacht van de bereidheid van illegale vreemdelingen vrijwillig terug te keren. Wat zijn de ervaringen in andere landen waar illegaliteit strafbaar is gesteld? Is daar sprake van meer gedwongen terugkeer in plaats van vrijwillige terugkeer?

Verder stelt de regering dat illegale vreemdelingen direct in bewaring worden gesteld ter fine van uitzetting op grond van het risico dat zij zich aan het vreemdelingentoezicht zullen onttrekken dan wel omdat zij de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijken of belemmeren. Hoe beoordeelt de regering of vreemdelingen direct in detentie moeten worden gesteld? Zal eerst gekeken worden hoe zij een vreemdeling tot vrijwillige terugkeer kunnen bewegen en wat de individuele omstandigheden zijn van de betreffende vreemdeling? Kan de regering uiteenzetten hoe de besluitvorming in de praktijk plaatsvindt? De regering stelt dat er een preventieve en afschrikkende werking uitgaat van het strafbaar stellen van illegaliteit. Waar is deze overtuiging op gebaseerd? Uit Nederlands sociologisch en criminologisch onderzoek (vergelijk R. Staring en J. Aarts, Jong en illegaal in Nederland, Den Haag, Bju 2010; D.C. Laagland e.a., Het strafrecht als vicieus sluitstuk van het beleid ten aanzien van het beleid ten aanzien van criminele vreemdelingen. Het sluimerende probleem van de niet-uitzetbare ongewenst verklaarde vreemdeling», *Delikt en Delikwent* 2009–7, p. 697–724.) volgt juist dat het een heilloze weg is om in te slaan. Welk onderzoek is er gedaan en welk empirisch bewijs heeft de regering die het tegendeel bewijst? Voornoemde leden ontvangen graag een overzicht hiervan. Heeft de regering ook gekeken naar de resultaten van het strafbaar stellen van illegaliteit in andere landen? Kan de regering in dit verband specifiek ingaan op de situatie in België en Italië? Wat zijn de ervaringen van deze landen en is daar de problematiek van de illegaliteit opgelost?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere onderbouwing van de regering bij de aanname dat dit wetsvoorstel een preventieve dan wel afschrikkende werking zal hebben. De regering verwijst naar andere landen waar deze maatregel eerder is genomen. Deze leden vragen een toelichting of het exact dezelfde maatregel betreft en welk effect c.q. welke neveneffecten de invoering in deze landen heeft gehad. Voornoemde leden merken op dat van eerdere maatregelen jegens vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, zoals de strafbaarstelling van verblijf met een inreisverbod en de invoering van de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (visumwet), nog geen effect c.q. neveneffecten bekend zijn. Zij vragen de regering toe te lichten waarom dit voorstel wordt gedaan nu de andere maatregelen slechts korte tijd in werking zijn. Deze leden verzoeken de regering met statistieken en onderzoeken aan te tonen dat de strafbaarstelling van illegaliteit ook een wezenlijke bijdrage levert aan een effectief uitzetbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers.

De aan het woord zijnde leden tonen begrip voor het feit dat het wetsvoorstel beoogt werkgevers en malafide verhuurders die met als oogmerk winstbejag illegale vreemdelingen te werk stellen of onderdak bieden hard aan te pakken. Zij achten het van belang dat personen of organisaties die uit humanitaire overwegingen de vreemdeling behulpzaam zijn niet strafbaar worden gesteld. Deze leden vragen de regering kenbaar te maken hoe zij dit gaat handhaven omdat in sommige

gevallen niet altijd een heldere scheidslijn kan worden gemaakt tussen de intenties van personen en organisaties.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het onderhavige wetsvoorstel niet voortvloeit uit de behoefte vanuit het veld van professionals en betrokken overheidsdiensten. Zij vragen de regering welk probleem zij beoogt op te lossen.

Deze leden vragen de regering helderheid te verschaffen over de vraag hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de verplichtingen die Nederland heeft met betrekking tot de bescherming van de rechten van het kind. Zij vragen hoe deze rechten geborgd kunnen worden wanneer een of beide ouders in hechtenis worden genomen.

Hoe ook verder over het wetsvoorstel gedacht kan worden, het is in ieder geval niet gewenst dat mensen die te goeder trouw hier zonder papieren verblijven daar onder vallen. Voornoemde leden vragen de regering helder aan te geven of uitgeprocedeerde asielzoekers die vrijwillig wensen terug te keren, maar niet over de juiste papieren kunnen beschikken door gebrek aan medewerking van het land van herkomst ook onder deze wet kunnen vallen. Zo ja, is de regering bereid dit te veranderen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welk empirisch bewijs de regering heeft voor de aanname dat strafbaarstelling een preventieve en/of afschrikwekkende werking heeft.

Deze leden vragen de regering in te gaan op de door de terugkeerrichtlijn aan lidstaten toegekende ruimte illegaliteit strafbaar te stellen. In het arrest van het Hof van Justitie inzake El Dridi is bepaald dat lidstaten geen regeling mogen toepassen, ook niet op strafrechtelijk gebied, die de verwezenlijking van de door de terugkeerrichtlijn nagestreefde doelstellingen in gevaar kan brengen. Deze leden veronderstellen dat vervangende hechtenis voor het niet voldoen van de geldboete in reguliere huizen van bewaring ten uitvoer zal worden gelegd. Voornoemde leden onderkennen dat de regering bij gelegenheid al heeft aangegeven dat uitzetting boven detentie gaat, maar vragen tegelijkertijd of het reguliere Nederlandse penitentiaire systeem uitzetting kan garanderen. Volgens de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (Commissie Meijers) bestaat er immers geen ingebouwde aandacht voor de mogelijke uitzetbaarheid van gedetineerden.

De aan het woord zijnde leden zijn erg benieuwd naar de precieze resultaten van een vergelijkbare strafbaarstelling in andere landen. Hoe hebben deze landen de strafbaarstelling van illegaliteit vormgegeven? In hoeverre is die invoering vergelijkbaar met de Nederlandse opzet, hoe en tegen welke prijs wordt in deze landen de strafbaarstelling gehandhaafd en wat zijn de resultaten van deze strafbaarstelling?

De leden van de SGP-fractie constateren dat strafbaarstelling van illegaliteit in verschillende landen aan de orde is. Zij vragen of de regering kan aangeven in welke landen naast de strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod ook sprake is van strafbaarstelling van illegaliteit.

Deze leden vragen een onderbouwing van de stelling van de regering dat van strafbaarstelling van illegaliteit een afschrikkende werking uitgaat. Wordt deze stelling bijvoorbeeld bevestigd door ervaringen in landen die inmiddels de strafbaarstelling van illegaliteit kennen? Kan ook het risico bestaan dat de uitstraling van een streng asiel- en terugkeerbeleid juist wordt ondergraven, aangezien bekend is dat veel illegalen niet met strafbaarstelling geconfronteerd zullen worden?

### 1.3. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom het wetgevings- en uitvoeringstechnisch lastig is minderjarige vreemdelingen die er zelf voor kiezen onrechtmatig in Nederland te verblijven als kwetsbare groep uit te sluiten van de strafbepaling.

Deze leden vragen waarom er eerst na drie keer illegaal te zijn aangetroffen de vreemdeling veroordeeld kan worden voor een misdrijf in de zin van artikel 197 Sr. Zou dit niet sneller kunnen? Kan de regering aangeven wat de tijdsspanne zou moeten zijn tussen de eerste en de tweede vervolging wanneer het delict meermalen wordt begaan bij het voortduren van de verboden toestand?

Voornoemde leden vragen de regering wat de gedachte is achter het tweemaal kunnen opleggen van een boete. In het wetsvoorstel wordt immers aangegeven dat bij het eerste keer aantreffen nog geen inreisverbod kan worden opgelegd. Dat is bij de tweede keer aantreffen van de illegale vreemdeling anders. Waarom bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van een boete ook die tweede keer?

Bestaat er het risico op onverenigbare uitspraken van respectievelijk een bestuursrechter en een strafrechter in de beoordeling van illegaliteit in hetzelfde geval? Kan de regering toelichten waarom er geen sprake is van strijd met het *lex certa* beginsel in het strafrecht, nu de uitzonderingsbepalingen niet volledig zijn opgenomen in de wet?

Het wetsvoorstel regelt voorts dat een algemene maatregel van bestuur (AMvB) kan worden opgesteld op basis van artikel 66b, tweede lid, Vw 2000. Deze AMvB heeft als doel de effectiviteit van de strafbaarstelling te vergroten. Waarom wordt dit niet per wet geregeld maar per AMvB? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting van de regering.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wat zich verzet tegen het eerst doorlopen van het bestuursrechtelijke instrumentarium van de vertrekplicht, de bevoegdheid tot uitzetting, de vreemdelingenbewaring en het inreisverbod voordat het strafrecht in beeld komt. Wordt de beoogde normstellende werking van het strafrecht minder sterk als eerst de genoemde vreemdelingrechtelijke mogelijkheden worden doorlopen? Zo ja, waarom?

Deze leden zijn verheugd dat de regering bij de inzet van het strafrecht rekening houdt met de vreemdelingrechtelijke maatregelen. Zij begrijpen dat de illegale vreemdeling pas strafbaar is nadat de voor hem geldende vertrektermijn is verlopen. Zien deze leden het goed dat in ieder geval in dit verband de strafrechtelijke reactie wacht op de vreemdelingrechtelijke? Zo ja, waarom wordt dit principe niet verder doorgetrokken? Zo nee, waarom niet? Bovendien speelt nog dat de terugkeerrichtlijn en daaruit volgende jurisprudentie vereist dat, zoals ook in het wetsvoorstel terecht wordt benadrukt, het strafrecht niet in de weg mag staan aan het doel van de terugkeerrichtlijn namelijk het bevorderen van de terugkeer van de vreemdeling naar zijn eigen land. Hoewel in het voorliggende wetsvoorstel de bepaling is opgenomen dat de tenuitvoerlegging van een straf niet in de weg mag staan aan de uitzetting of het vertrek van de vreemdeling (waarmee in ieder geval formeel wordt voldaan aan de voorwaarden uit het Sagor-arrest), is deze leden niet duidelijk of het geven van een boete of een vervangende hechtenis in de praktijk niet toch belemmerend voor de terugkeer kan werken. Bijvoorbeeld omdat de oplegde boete of strafbeschikking met dreiging van vervangende hechtenis voor de vreemdeling aanleiding kan zijn zich dieper in de illegaliteit te begeven. Daarnaast constateren voornoemde leden dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op 6 december 2012 inzake Sagor (C-430/11) oordeelde dat de nationale lidstaten weliswaar illegaal verblijf strafbaar mogen stellen maar dat het huisarrest, dat in Italië ter vervanging van de boete zou worden gebruikt, in strijd is met de

terugkeerrichtlijn omdat daarmee de terugkeer werd belemmerd. Waarom is die belemmering in het geval van vervangende hechtenis niet aan de orde? Kent het bestaande Nederlandse penitentiaire systeem specifieke aandacht voor de mogelijkheid van uitzetbaarheid van gedetineerden? Zo ja, waaruit bestaat die aandacht? Kan de regering in dit verband aangeven hoe gegarandeerd wordt dat als de vreemdeling daadwerkelijk het land kan verlaten, de vervangende hechtenis ook wordt opgeheven? Is het mogelijk in de beleidsregels voor het OM op te nemen dat bij vervolging ter zake van strafbare illegaliteit rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat er nog dwangmiddelen uit het vreemdelingenrecht open staan? Naar de mening van deze leden zou door op deze manier te oordelen over de opportuniteit van strafrechtelijke vervolging, de strafrechtelijke reactie meer proportioneel worden in relatie tot de ernst van de overtreding.

De leden van de PVV-fractie constateren dat met de bevoegdheid na twee overtredingen wegens illegaal verblijf een zwaar inreisverbod uit te vaardigen, terughoudend zal worden omgegaan. De uitvaardiging van een zwaar inreisverbod in deze gevallen is geen automatisme. Deze leden zijn van mening dat uit herhaalde overtredingen mag worden geconcludeerd dat sprake is van aantoonbare kwaadwillendheid van de betreffende vreemdeling. Zij vragen de regering welke gronden tot genoemde terughoudendheid hebben doen beslissen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering terughoudend wil omgaan met de bevoegdheid na twee overtredingen c.q. herhaald illegaal verblijf een zwaar inreisverbod uit te vaardigen. Kan worden aangegeven op basis van welke criteria een zwaar inreisverbod zal worden uitgevaardigd?

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel aansluit bij de strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod. Deze leden vragen de regering of de strafbaarstelling van het inreisverbod aantoonbaar de gewenste preventieve en afschrikkende werking heeft. Zo ja, wat voegt de algemene strafbaarstelling van illegaliteit hier nog aan toe? Zo nee waarom niet? Deze leden constateren dat voor alle illegale minderjarigen een vertrekplicht blijft bestaan en de uitzondering op de strafbaarstelling geen recht geeft op een rechtmatig verblijf, noch voor de minderjarige noch voor de ouders. Zij vragen de regering hoe dit zich verhoudt tot de Regeling langdurig verblijvende kinderen. Kan de regering ingaan op de vraag hoever de verantwoordelijkheid van de overheid gaat als het gaat om het belang van het kind. Wordt met het belang van het kind bij de strafbaarstelling rekening gehouden? Weerhoudt dit de ouders van het kind er niet van het kind naar school te brengen of medische hulp te zoeken als dat nodig is?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het onderhavige wetsvoorstel in geen geval (gedwongen) uitzetting mag frustreren conform de geldende jurisprudentie. Zij vragen de regering helder aan te geven hoe een gevangenisstraf zich hiertoe verhoudt, aangezien iemand die in hechtenis zit op dat moment niet kan worden uitgezet. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de voorgestelde bepaling van artikel 108a Vw 2000 niet voldoet aan het lex certa beginsel en nadere precisering behoeft. Uit het nader rapport blijkt dat de regering geen precisering van dit artikel heeft kunnen maken die voldoet aan het lex certa beginsel. Deze leden verzoeken de regering te onderbouwen waarom een nadere precisering en beperking niet mogelijk is en geven daarbij in overweging dat iedere beperking en iedere precisering al een tegemoetkomen is aan het lex certa beginsel.

Voornoemde leden hebben zorgen over de neveneffecten van dit wetsvoorstel. De regering beoogt met dit wetsvoorstel een afschrikkende werking en een signaalfunctie, maar stelt ook dat dit de toegang tot hulpverlening en politie niet zal belemmeren. Deze leden vragen de regering te onderbouwen waarom deze afschrikkende werking in de praktijk niet zal leiden tot een grotere afstand. Welke maatregelen heeft de regering in gedachten om ongewenste effecten te voorkomen. De aan het woord zijnde leden merken op dat een nadere analyse over de gevolgen van deze aanpassing van het beleid voor de aanpak van mensenhandel en uitbuiting ontbreekt en vragen de regering een toelichting hierop.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het uitgangspunt van het Achughbabian-arrest eerst te voorzien in bestuursrechtelijke maatregelen zich verhoudt tot het wetsvoorstel dat het mogelijk maakt direct strafrechtelijke maatregelen te treffen.

Deze leden begrijpen dat de regering geen actief opsporingsbeleid ten aanzien van het strafbare feit van illegaliteit wil inzetten. Zij vragen een bevestiging van de indruk dat de regering met het wetsvoorstel uitdrukkelijk wel de bedoeling heeft actiever op te treden dan alleen tegen overlast gevende illegalen.

## **2. Strafbbaarstelling illegaal verblijf: uitwerking**

### *2.1. Classificatie als overtreding*

De leden van de VVD-fractie constateren dat de classificatie als overtreding tot gevolg heeft dat er geen algemene aangifteplicht voortvloeit uit de wet als bedoeld in de artikelen 160 en 162 Wetboek van Strafvordering (Sv). In hoeverre acht de regering dat ambtenaren, die belast zijn met vreemdelingenbeleid en -toezicht bij het aantreffen van illegalen, gehouden zijn aangifte te doen?

De leden van de PvdA-fractie constateren met instemming dat de vreemdeling tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd gedurende de voor hem geldende vertrektermijn niet strafbaar wordt gesteld. Doorgaans is die termijn vier weken waarbij de minister de termijn kan verkorten of verlengen. Deelt de regering de mening dat voor vreemdelingen die geen andere overtreding hebben begaan dan louter het illegaal aanwezig zijn in Nederland eerder een langere dan een kortere termijn is aangewezen? Deze leden zijn van mening dat indien zij langere tijd in Nederland hebben verbleven, een langere vertrektermijn dan vier weken op zijn plaats kan zijn. Op grond van artikel 6.3 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 kan die termijn tot 90 dagen worden verlengd onder andere in verband met het bestaan van sociale banden. Deelt de regering de mening dat, net zoals in het wetsvoorstel een verband wordt gelegd tussen de duur van de illegaliteit en de hoogte van de boete, er ook een expliciet verband dient te worden gelegd tussen de duur van de illegaliteit en de duur van de vertrektermijn? Zo ja, hoe gaat de regering dit bewerkstelligen, zo nee, waarom niet?

In dit verband vragen voornoemde leden of het hulp bieden aan een illegaal die niet meer heeft gedaan dan het niet nakomen van een zwaar inreisverbod ook strafbaar wordt gesteld. Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot het in het regeerakkoord gestelde dat hulp aan een illegaal niet strafbaar wordt gesteld? De ACVZ is van mening dat het wetsvoorstel op dit punt een omissie bevat en dat hulp bieden aan personen die illegaal verblijven ook in het geval van een zwaar inreisverbod niet strafbaar wordt, zoals dat ook in het regeerakkoord is vastgelegd. Deelt de regering die mening? Kan een arts, een rechtshulpverlener of docent die zijn diensten aanbiedt medeplichtig zijn aan het (voortduren van) het misdrijf? Zo ja, op welke manier wordt voorkomen dat hulpverleners weigeren de benodigde hulp

te geven vanwege (herhaald) illegaal verblijf van de persoon in nood? Wat is de positie van de particulier die humanitaire hulp biedt? Hoe verhoudt het weigeren van hulp door een arts zich tot zijn beroepseisen of de algemene zorgplicht zoals neergelegd in artikel 255 Sr? Is hier sprake van een straf- of schulduitsluitingsgrond en kan die ook gelden voor een docent, rechtshulpverlener of iedere particulier die humanitaire hulp biedt?

De leden van de SP-fractie vragen of de strafbaarstelling zal zorgen voor onnodig meer vreemdelingen in detentie. Hoe staat dit in verhouding tot de alternatieven die nu worden ontwikkeld?

De regering stelt terecht dat terugkeer altijd voorop staat. Betekent dit dan eigenlijk dat er nooit vervangende hechtenis kan worden opgelegd? Hoe ziet de regering dit concreet voor zich? Hoe zal dit in de praktijk worden aangepakt?

Er wordt aangegeven dat dit wetsvoorstel een algemene strafbaarstelling regelt. Tegelijk wordt gesteld dat een illegale vreemdeling die wordt opgepakt uiteindelijk (in beginsel) ook een inreisverbod krijgt uitgevaardigd. Vervolgens zal de overtreding hiervan strafbaar zijn en gaat deze voor op de algemene overtreding. Ook daarom zien voornoemde leden niet de meerwaarde van dit wetsvoorstel. Waarom wordt een algemene strafbaarstelling voorgesteld als uiteindelijk hetzelfde doel kan worden bereikt met strafbaar stellen van verblijf in strijd met het inreisverbod? Kan de regering aangeven in welke gevallen dit wetsvoorstel een aanvulling is op de overtreding op grond van artikel 108, zesde lid, Vw 2000?

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan verduidelijken of, in geval er een zwaar inreisverbod is uitgevaardigd indien de vreemdeling bij herhaling is beboet in verband met illegaal verblijf, personen of instellingen die de illegale vreemdeling behulpzaam zijn, wel strafbaar zijn op grond van medeplichtigheid en of in dit geval wel sprake is van een aangifteplicht.

De delictsomschrijving bevat geen expliciete schuldbestanddelen. Deze leden vragen waarom hiervoor is gekozen en wat dit betekent voor de (bewijsrechtelijke) positie van de verdachte.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in dit wetsvoorstel voorondersteld wordt dat vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven en aangifte doen van een misdrijf het vertrouwen hebben dat een beroep op overmacht een waarborg is voor het doen van een veilige aangifte. Deze leden vragen waarop deze aanname gebaseerd is. Voornoemde leden vragen de regering in te gaan op de positie van ouders die illegaal in Nederland verblijven en aangifte willen doen van de geboorte van een kind en hoe zich dit verhoudt tot de Nederlandse verplichting zorg te dragen voor registratie van kinderen om staatsloosheid te voorkomen.

Deze leden vragen of dit wetsvoorstel een remmende werking kan hebben op aanmelding voor een vrijwillige terugkeer.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering welke contraproductieve gevolgen strafbaarstelling zal kunnen hebben. Het komt deze leden niet aannemelijk voor dat illegale migranten zich hierdoor vooraf laten afschrikken. Tegelijkertijd gaan deze leden ervan uit dat deze strafbaarstelling voor reeds in Nederland verblijvende illegalen betekent dat ze nog verder in de illegaliteit belanden. Een slachtoffer van mensenhandel bijvoorbeeld zal nog minder geneigd zijn contact te zoeken met de politie, bijvoorbeeld om aangifte te doen van seksueel geweld en andere uitbuitingsvormen. Het door de regering veronderstelde vermogen van illegalen zich, als ze toch aangifte willen doen, op juridische overmacht of

noodtoestand te beroepen is volgens deze leden niet vanzelfsprekend en zelfs nogal theoretisch. Hoe voorkomt de regering dat criminalisering van illegaliteit ertoe leidt dat ernstige delicten zoals mensenhandel niet ontdekt worden?

Voornoemde leden constateren dat de regering veronderstelt dat strafbaarstelling zal bijdragen aan het terugdringen van uitbuiting. Zoals de situatie hierboven geschetst, vrezen deze leden het tegenovergestelde. Op welke wijze denkt de regering dat strafbaarstelling zal bijdragen aan het terugdringen van uitbuiting? Op welke gegevens baseert zij zich?

## *2.2. Sanctionering en handhaving*

De leden van de VVD-fractie constateren dat de hoogte van de boete afhankelijk is van de lengte van illegaal verblijf. Deze leden vragen in hoeverre het reëel is te veronderstellen dat illegalen naar waarheid aangeven hoe lang zij hier in Nederland illegaal verblijven? Waar ligt in deze de bewijslast mochten er concrete aanwijzingen zijn dat een aangetroffen illegale vreemdeling hier veel langer illegaal verblijft dan hij of zij stelt? Hoe ziet de regering dit in relatie met de samenloop van bestuurlijke toezichtsbevoegdheden en strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden, waarbij tevens cautie dient te worden verleend?

Voornoemde leden vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen differentiatie aan te brengen in de hoogte van boetes. Waarom kan niet worden volstaan met een boetebedrag?

Kan de regering aangeven wat de gewenste en ongewenste effecten zijn van het ter plaatse voldoen van de boetes? Gezien de geringe hoogte van de boetes is het mogelijk dat dit door illegale vreemdelingen als afkopen wordt opgevat. Heeft de regering overwogen naast directe voldoening van de boete, automatisch een uitzettingsprocedure te starten?

Verder constateren deze leden dat wanneer de boete bij vertrek nog niet is voldaan, deze open blijft staan. Waarom geldt hierbij een verjaringstermijn van vier jaar? Waarom zou deze termijn niet gestuit kunnen worden wanneer er sprake is van verblijf elders? In artikel 70 Sr geldt een verjaringstermijn van drie jaar bij een overtreding. Hoe verhoudt zich dat tot eerdergenoemde verjaringstermijn van vier jaar?

Eerder illegaal verblijf zal niet langer worden tegengeworpen indien de vreemdeling sinds de laatste uitzetting een ononderbroken verblijf van ten minste vijf jaar buiten Nederland heeft verbleven. Waar is deze termijn op gebaseerd?

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat het mogelijk maakt dat een vreemdeling na twee overtredingen wegens illegaal verblijf een zwaar inreisverbod krijgt. Deze leden lezen met instemming dat dit zware middel niet automatisch zal worden opgelegd en dat er rekening zal worden gehouden met factoren zoals andere strafbare feiten die een vreemdeling heeft begaan. Ook begrijpen zij dat het OM beleidsregels zal vaststellen. Toch zijn deze leden hierdoor niet helemaal gerustgesteld. Begrijpen voornoemde leden het goed dat in de beleidsregels van het OM wordt vastgelegd dat slechts indien een vreemdeling met een zwaar inreisverbod wordt aangehouden in het kader van nog een ander misdrijf, hij ook voor dat zwaar inreisverbod zal worden vervolgd? Betekent dat dan dat er iemand met een zwaar inreisverbod die zonder kaartje in de tram wordt aangetroffen niet voor het misdrijf van het negeren van het zwaar inreisverbod wordt vervolgd? Zo nee, hoe worden de beleidsregels dan op dit punt?

Waarom moet illegaal verblijf, ook al vindt dit meerdere keren plaats, een misdrijf worden? Zou bijvoorbeeld herhaald illegaal verblijf niet ook als overtreding met een zwaardere straf kunnen worden afgedaan? Gaat van een overtreding met een gelijke straf als in het geval van een zwaar inreisverbod een andere normstellende werking uit dan van het zware

inreisverbod? Zo ja, waarom? Door herhaalde illegaliteit als overtreding strafbaar te stellen wordt ook vermeden dat het geven van hulp aan een dergelijke recidiverende illegaal strafbaar wordt. Deelt de regering die mening? Zijn er andere mogelijkheden te voorkomen dat het verlenen van hulp aan een illegale vreemdeling met een zwaar inreisverbod wordt gezien als medeplichtigheid aan een misdrijf? Zo ja, welke mogelijkheden zijn dat, zo nee, waarom niet?

De leden van de PVV-fractie vragen welke consequentie het niet betalen van de opgelegde boete heeft voor de illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling.

Deze leden vragen of de strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland in de praktijk in alle gevallen zal worden gecombineerd met de onmiddellijke plaatsing van de betreffende illegaal verblijvende vreemdeling in vreemdelingenbewaring, teneinde het daadwerkelijke vertrek van deze vreemdeling uit Nederland te kunnen realiseren.

Wordt in de andere Europese landen waar illegaal verblijf strafbaar is gesteld, zoals Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Denemarken, Zweden en Noorwegen, overgegaan tot plaatsing van illegaal verblijvende vreemdelingen in vreemdelingenbewaring of wordt in die landen eveneens volstaan met het opleggen van een geldboete aan de illegaal verblijvende vreemdeling?

De leden van de SP-fractie merken op dat zowel het OM als de rechtspraak te maken zullen krijgen met meer werk. Aankondigingen van een strafbeschikking, bij niet-betaling volgen dagvaardingen, oproepingsprocedures, zittingen, eventuele verzet procedures bij verstek, opsporing, handhaving, etc. Dit alles zal door dit wetsvoorstel alleen nog maar meer worden. In hoeverre zullen de kosten hiervan opwegen tegen de baten, zoals aantoonbaar minder illegaal verblijf en meer terugkeer? Wat deze leden betreft kan dit geld beter worden besteed aan een effectiever terugkeerbeleid in plaats van het door dit wetsvoorstel groeiende illegale verblijf. Volgens de regering zullen illegale vreemdelingen na terugkeer niet meer terugkomen naar Nederland, maar hoe vaak en hoeveel daarvan keren vervolgens (onrechtmatig) niet nog een keer terug?

De leden van de CDA-fractie constateren dat onrechtmatig verblijf een overtreding is, waardoor het arsenaal aan opsporingsbevoegdheden beperkt is en dat dus niet gericht – buiten het kader van het vreemdelingentoezicht – zal worden opgespoord naar het delict illegaal verblijf. Het zal vrijwel altijd gaan om ontdekking op heterdaad, waarbij de illegale vreemdeling wordt aangetroffen in het kader van het vreemdelingentoezicht of het toezicht op de Wav, dan wel omdat bij aanhouding wegens een commuun delict blijkt dat de verdachte onrechtmatig in Nederland verblijft. Ook wordt gesteld dat de handhaving zich, naast de ontdekking op heterdaad, vooral zal gaan richten op criminele en overlastgevende illegalen, die reeds door de vreemdelingenpolitie zijn geprioriteerd in het kader van de aanpak van illegaal verblijf. Voornoemde leden vragen of aan de hand van enkele concrete voorbeelden kan worden geschetst hoe de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland concreet gestalte gaat krijgen, bezien naar de verschillende hiervoor geschetste categorieën (criminele illegalen, overlast gevende illegalen, voor de eerste keer aangetroffen illegalen, enz.) en situaties (bijvoorbeeld illegale arbeid) waarin deze vreemdelingen worden aangetroffen. Gesteld wordt dat de overtreding, bedoeld in artikel 108a Vw 2000, kan worden afgedaan met een OM-strafbeschikking en dat het OM heeft voorgesteld de boetes voor onrechtmatig verblijf als een zogenaamd p-feit op te nemen in de bijlage bij het Besluit OM-afdoening, zodat artikel 108a Vw 2000 zonder tussenkomst van het OM door de politie en de KMar met een zogenaamde politiestrafbeschikking (artikel 257b Sv) zal kunnen

worden afgedaan. Deze leden vragen of dit nog slechts een voorstel is of dat dit daadwerkelijk op deze manier zal gaan gebeuren.

De leden van de GroenLinks-fractie willen helderheid hoe deze strafbaarstelling wordt gehandhaafd in de gevallen waarin kinderen zijn betrokken. Strafbbaarstelling zal onvermijdelijk tot gevolg hebben dat illegaal in Nederland verblijvende ouders hun kinderen uit angst voor ontdekking zullen weghouden van onderwijs, medische zorg en andere voor kinderen noodzakelijke voorzieningen. Dat leidt er mogelijk toe dat de door het VN-Kinderrechtenverdrag toegekende kinderrechten zullen worden geschonden. Hoe gaat de regering dit voorkomen?

Deze leden vragen met welk handhavingsniveau de regering zich tevreden stelt en hoe deze strafbaarstelling gehandhaafd zal worden. Welke prioriteit zal gegeven worden aan de handhaving van deze strafbaarstelling en hoe vertaalt zich dat naar de daarvoor benodigde overheids capaciteit, uitgesplitst naar alle betrokken (uitvoerende) overheidsdiensten, bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee (KMar), politie, vreemdelingen dienst, OM en de rechterlijke macht. In hoeverre heeft het lokale bestuur invloed op de prioritering van de handhaving van deze strafbaarstelling? In hoeveel gevallen verwacht de regering dat vreemdelingen de boete zullen kunnen voldoen? Is hiermee voldoende gewaarborgd dat beboeting niet een verkapte vorm van vrijheidsontneming wordt? Op welke gegevens baseert de regering zich hierbij?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of het risico bestaat dat illegale vreemdelingen vanuit de wetenschap dat een strafbeschikking niet tot vervangende hechtenis kan leiden aanvankelijk zullen aangeven dat zij bereid zijn te betalen, terwijl zij na het opleggen van de strafbeschikking verzuimen te betalen. Hoe worden extra procedures die hiervan het gevolg zijn zoveel mogelijk voorkomen?

Deze leden constateren dat in geval van een zwaar inreisverbod wegens herhaald illegaal verblijf een terughoudend vervolgingsbeleid zal worden gevoerd. Zij veronderstellen dat in deze gevallen doorgaans wel hoge boetes zullen worden opgelegd. Zij vragen de regering een reactie op deze veronderstelling.

### *2.3 Verhouding tussen toezicht en opsporing*

De leden van de SP-fractie constateren dat er in de praktijk een samenloop kan zijn tussen bestuurlijke toezichtsbevoegdheden en strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden. Bevoegdheden in het kader van het vreemdelingentoezicht mogen echter niet worden ingezet met het enkele oogmerk bewijs te verzamelen om te komen tot een strafrechtelijke veroordeling. Het blijft voor deze leden onduidelijk hoe bekeken wordt of een veroordeling op vreemdelingrechtelijke gronden niet mag en er dus sprake is van een uitzonderingsgrond? Men komt er dan niet onderuit dat gebruik moet worden gemaakt van bewijs dat met vreemdelingentoezicht is verkregen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering welke gevolgen een beroep op het zwijgrecht in een strafrechtelijke procedure kan hebben voor de terugkeerprocedure. Kan dit bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat dit gezien wordt als een gebrek aan medewerking?

## **3. Relatie tot het bestaande instrumentarium**

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het inreisverbod, evenals de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de koppelingswet. Hoe ligt de verhouding met de ongewenstverklaring op grond van artikel 67,

eerste lid, onder a, Vw 2000 en het opleggen van een zwaar inreisverbod? Wanneer zal volgens de regering sprake zijn van strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod en daarmee ultimatum remedium als aanvulling op de door de richtlijn voorgeschreven instrumenten? Daarnaast vragen deze leden in hoeverre de huidige opsporingsbevoegdheden toereikend zijn illegalen op te sporen. Is de regering van plan meer werk te maken van het opsporen van illegalen? Welke prioriteit kent de regering hier aan toe en is daar ook afdoende capaciteit voor gereserveerd?

Kan de regering toelichten hoe de samenloop van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden tot succesvolle handhaving leidt?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe het inreisverbod zoals dat al enige tijd geleden is ingevoerd, wordt gehandhaafd. Is het waar dat, zoals in radioprogramma Argos van 22 december 2012 aan de orde kwam, er vanaf 1 januari 2012 ruim 1400 inreisverboden zijn verstrekt maar dat er slechts een zeer gering aantal boetes voor overtreding van dat verbod is uitgekeerd? Zo ja, wat zegt dat over de handhaving van het inreisverbod? Zo nee, over welke getallen beschikt de regering? Bovendien bestaat de indruk dat de bestaande inreisverboden voor een belangrijk deel worden opgelegd aan illegalen uit landen waar terugkeer niet mogelijk is bijvoorbeeld omdat die landen hun onderdanen niet terugnemen. Kan de regering hierop ingaan? Wat is het nut van een inreisverbod dat opgelegd wordt aan dergelijke illegalen? Kan de regering de antwoorden ook bezien in het licht van het voorliggend wetsvoorstel en de daarin gelegde koppeling met het inreisverbod?

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoeveel illegale vreemdelingen artikel 108, zesde lid, Vw 2000 c.q. artikel 197 Sr is tegengeworpen in 2012 en hoeveel van hen uiteindelijk zijn teruggekeerd. Hoe lang hebben zij na de veroordeling gedaan over de terugkeer? Hoe groot is het bedrag dat aan boetes is betaald en hoeveel had betaald moeten worden? Artikel 64 Vw 2000 kan een uitzondering vormen op de strafbaarstelling. Procedures met betrekking tot artikel 64 Vw 2000 kunnen echter maanden tot jaren duren. Betekent het nu ook dat zieke mensen niet alleen zeer lang moeten wachten op een uitspraak ex artikel 64 Vw 2000, maar dat zij tot die tijd strafbaar zijn en geconfronteerd zullen worden met een boete en eventueel vervangende hechtenis? Zal dit er niet toe leiden dat mensen sneller zullen kiezen voor een leven in de illegaliteit en zich niet zullen wenden tot een arts?

Voornoemde leden constateren dat artikel 108a Vw 2000 niet geldt bij overmacht. Dit speelt bijvoorbeeld als iemand niet terug kan keren. Wat gebeurt er als geen vertrekmoratorium geldt, maar iemand een beroep doet op het buitenschuldbeleid? Procedures op grond hiervan duren jaren en zijn ingewikkeld. Betekent dit dat de mogelijk niet uitzetbaren dan toch jarenlang geconfronteerd zullen worden met meer strafrechtelijke procedures? In hoeverre acht de regering dit wenselijk?

Eerst moet een aantal stappen worden doorlopen en moet de vreemdeling de kans krijgen zelf het land te verlaten. Als vrijwillig noch gedwongen terugkeer is gelukt mag de vreemdeling pas worden gesanctioneerd op grond van artikel 108, zesde lid, Vw 2000. Geldt dit ook voor de algemene strafbaarstelling?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Vreemdelingenwet 2000 sinds 24 mei 2012 de afwijzingsgrond «eerder illegaal verblijf» kent bij een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en daarmee ook voor een machtiging tot voorlopig verblijf. Op deze afwijzingsgrond worden uitzonderingen gemaakt voor bepaalde met name genoemde groepen vreemdelingen. Bij AMvB worden nog andere

categorieën vreemdelingen uitgezonderd voor wie het tegenwerpen van eerder illegaal verblijf van een onevenredige hardheid zou kunnen getuigen. Moet uit de gebezigde bewoordingen worden afgeleid dat de desbetreffende AMvB nog niet tot stand is gekomen? Zo ja, wanneer zal dat wel het geval zijn?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering in te gaan op de vraag in hoeverre bestaande juridische instrumenten reeds voorzien in de door dit wetsvoorstel gecreëerde mogelijkheden. Er bestaat immers al de mogelijkheid tot het opleggen van een inreisverbod. Deze leden vragen de regering of het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium met een dergelijke strafbaarstelling aangevuld moet worden. Onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen overtreden immers reeds de Vreemdelingenwet 2000. Er bestaat reeds een ruime mogelijkheid illegalen ter fine van uitzetting in vreemdelingenbewaring te nemen. Wat is dan nog de toegevoegde waarde van dit nieuwe strafbare feit, dat met een boete bestraft kan worden? Hoeveel vreemdelingen zullen naar verwachting geconfronteerd worden met strafbaarstelling op grond van het wetsvoorstel?

#### **4. De ontwikkelingen in het laatste decennium met betrekking tot de strafbaarstelling van illegaliteit**

De leden van de SP-fractie constateren dat het doel van dit wetsvoorstel niet meer terugkeer is, maar minder illegaal verblijf. Wat deze leden betreft zal dit wetsvoorstel illegaal verblijf juist in de hand werken wanneer niet aan een effectiever terugkeer- en opvangbeleid wordt gewerkt. Op dit moment zijn illegale vreemdelingen al huiverig hulp te zoeken bij artsen, hulpverlenende instanties en de autoriteiten. Velen zijn al meermalen in vreemdelingendetentie terechtgekomen zonder dat terugkeer geëffectueerd is. Onderduikgedrag zal door onderhavig wetsvoorstel alleen maar toenemen nu illegaliteit zal leiden tot een boete of vervangende hechtenis. Mensen moeten vaak geholpen worden met hun terugkeer, niet met onderduiken. Tevens wordt door de regering gesteld dat de bereidheid terug te keren niets afdoet aan de strafbaarstelling.

Voornoemde leden zijn van mening dat de strafbaarstelling op deze manier de bereidheid om terug te keren de kop indrukt. Hoe verhoudt dit zich tot de eerdere opmerking dat ook zal worden gekeken naar de bereidheid van de vreemdeling alsnog mee te werken aan terugkeer? Overmacht is volgens de regering geen vreemdelingrechtelijk begrip. Toch spelen vreemdelingrechtelijke aspecten een rol bij de vraag wanneer sprake is van overmacht. Hoe verhouden deze uitgangspunten zich tot elkaar? Hoe kan worden onderzocht of sprake is van overmacht op grond van bijvoorbeeld artikel 64 Vw 2000 als het alleen betrekking heeft op de strafbaarheid van de vreemdeling? Is dan een lopende procedure op grond van 64 Vw 2000 al genoeg voor overmacht of is dan toch echt een rechterlijke uitspraak nodig of een beslissing van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)? Is het alleen aan het OM te bepalen of iemand door ziekte niet heeft kunnen terugkeren? Hoe denkt de regering dit vorm te geven?

De leden van de D66-fractie constateren dat het afgelopen decennium strafbaarstelling door verschillende kabinetten is besproken en dat steeds niet is doorgezet wegens onder andere redenen van onuitvoerbaarheid. In het WODC-rapport «Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in 2009» constateren de wetenschappers dat het geschatte aantal illegale vreemdelingen over de jaren 1997 tot en met 2009 en vooral sinds 2002, sterk is gedaald. Zo telde Nederland in 2002 nog circa 210.000 illegale vreemdelingen. In 2009 waren dat er nog 100.000. Deze leden

vragen hoe het kan dat gedurende voorgaande kabinetsperiodes het aantal illegalen zo sterk is teruggedrongen zonder gebruik te maken van het instrument van de strafbaarstelling? Welke omstandigheden en welk beleid hebben hieraan bijgedragen? Heeft de regering ook andere oplossingen overwogen voor het terugdringen van illegaliteit? Zo ja, welke? Waarom is toch gekozen voor het instrument strafbaarstelling? Voornoemde leden vragen of de regering kan verduidelijken wat de (juridische) status is van een vreemdeling die niet wederrechtelijk in Nederland verkeert, wegens bijvoorbeeld overmacht, maar tegelijkertijd niet over de juiste papieren beschikt en hoe de betrokken instanties met deze vreemdeling zullen omgaan? Heeft deze vreemdeling bijvoorbeeld wel recht op onderdak?

##### **5. Gevolgen voor het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, politie, KMar, de DJI en de IND**

De leden van de VVD-fractie constateren dat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) drie keer dertig dagen de kans geeft aan de illegale vreemdeling tot betaling te komen. Daarna komt pas vervangende hechtenis in beeld. Hoe reëel acht de regering dat de illegale vreemdeling dan nog te traceren is voor de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis? Deze leden vragen in welke mate de desbetreffende vreemdeling kan worden gestimuleerd over te gaan tot betaling van de boete ter voorkoming van een kostbare gang naar de rechter. In hoeverre kunnen de meerkosten hiervoor worden verhaald op de illegale vreemdeling door het bijvoorbeeld mogelijk te maken dat de extra kosten worden omgezet in extra vervangende hechtenis bij uitblijven van de boetebetaling?

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de toezegging van de regering dat de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf primair zal plaatsvinden jegens illegalen die in het kader van het vreemdelingentoezicht of anderszins tegen de lamp lopen, terwijl het handhavingsbeleid niet of nauwelijks extra of nieuwe inspanningen van de (vreemdelingen)politie en de KMar vergen. Deze leden wensen niet dat er gerichte acties door de politie of KMar worden ondernomen om illegale vreemdelingen op te sporen. Kan uit het bovenstaande citaten worden opgemaakt dat van die gerichte acties geen sprake zal zijn? Zo nee, hoe moeten die citaten dan worden begrepen?

De leden van de SP-fractie constateren dat op het moment dat de vreemdeling opnieuw Nederland inreist dan wel opnieuw in Nederland wordt aangetroffen, de vervangende hechtenis alsnog zal worden geëffectueerd. Waarom staat hier terugkeer niet meer voorop? Is dit niet in strijd met de terugkeerrichtlijn? Deelt de regering de mening dat terugkeer altijd voorop staat en dat de niet uitzetbaarheid zal moeten leiden tot een verblijfsvergunning? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verantwoordt dit het voorgaande?

Er wordt op dit moment terughoudend omgegaan met het uitvaardigen van een zwaar inreisverbod. Dit zal veranderen na inwerkingtreding van de strafbaarstelling van illegaliteit. Waar is de terughoudendheid gebleven? Hoeveel sneller zal zo'n inreisverbod door dit wetsvoorstel worden uitgevaardigd? Hoeveel procent meer vreemdelingen zal hiermee te maken krijgen dan nu?

De leden van de CDA-fractie constateren dat er driemaal de mogelijkheid wordt geboden binnen dertig dagen de boete wegens illegaal verblijf te betalen. Deze leden vragen de regering waarom de vreemdeling daar drie keer de gelegenheid toe krijgt.

De leden van de D66-fractie constateren dat de handhaving van de strafbaarstelling illegaliteit niet of nauwelijks extra of nieuwe inspanningen van de KMar en de (vreemdelingen)politie zal vergen. Deze leden merken op dat de strafbaarstelling van illegaliteit niet op zichzelf staat. Dit wetsvoorstel kan niet los worden gezien van andere maatregelen die in het kader van het vreemdelingentoezicht hetzij zijn genomen hetzij zijn voorgesteld. Hierbij verwijzen deze leden naar de resultaatafspraak Intensivering Vreemdelingentoezicht 2012–2014, de regeling voor de glijdende schaal, het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling (33 192) en een pilot waarbij de politie vingerafdrukken afneemt op straat. Dit wekt bij voornoemde leden de indruk dat er wel degelijk op grotere schaal en frequenter controles zullen worden uitgevoerd illegalen op te sporen en strafbaar te stellen. Kan de regering hier op ingaan? Daarnaast lijkt de vrees voor verdere stigmatisering van een bepaalde groep mensen, gezien al deze maatregelen, niet ongegrond. Wat is de mening van de regering hierover?

## **6. Financiële gevolgen**

De leden van de VVD-fractie vragen de regering een toelichting te geven op de financiële consequenties van dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de strafbaarstelling van de illegaliteit niet zal leiden tot een substantiële toename van extra uitvoerende handelingen van de politie en de KMar, terwijl anderzijds wordt aangegeven dat vergroting van de werklast van de zittende magistratuur, het OM en de uitvoerende diensten zoals het Centraal justitieel incassobureau en eventueel de Dienst justitiële inrichtingen onvermijdelijk is. Deze leden vragen de regering of een en ander kan worden gekwantificeerd, gezien naar beslag op capaciteit en daarmee verband houdende kosten.

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel boetes de regering verwacht op grond van dit wetsvoorstel. Zal de regering hierbij een quota opleggen aan de politie?

## **7. Adviezen**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de ACVZ en de Raad voor de rechtspraak hebben aangegeven dat zij een strijdigheid ervaren tussen het voorliggende wetsvoorstel en de terugkeerrichtlijn met de daarbij behorende Europese jurisprudentie. Naar de mening van deze leden is het moeilijk een oordeel te vellen over een wetsvoorstel zolang de duiding van de relevante Europese regelgeving en jurisprudentie nog niet helder is. Kan de regering aangeven waar de verschillen van mening tussen de regering en de genoemde instanties op gebaseerd zijn en waarom de regering klaarblijkelijk en in weerwil van de mening van de genoemde instanties niet van mening is dat er sprake is van strijdigheid met Europese regelgeving? Zijn er adviezen die de mening van de regering delen dat er geen strijdigheid met de Europese regelgeving bestaat? Zo ja, om welke adviezen gaat het?

Voornoemde leden worden ook graag op de hoogte gesteld van de laatste stand van de Nederlandse jurisprudentie waarbij de interpretatie van de genoemde arresten een rol speelt. Deze leden hebben namelijk de indruk dat Nederlandse rechters nog geen eenduidig oordeel hebben over de uitleg van deze jurisprudentie. Zij verwijzen daarbij bijvoorbeeld naar de conclusie van de Advocaat generaal Machielse over de terugkeerrichtlijn en de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken

El-Dridi en Achughbabian (LJN: BY3151, Hoge Raad). Daarin staan onder punt 3.28 een aantal voorbeelden van hoe verschillende rechterlijke colleges in Nederland oordelen over de consequenties van de terugkeerrichtlijn en die arresten. Daarbij gaat het weliswaar over de implicaties daarvan voor de vervolging van ongewenst verklaarde vreemdelingen, maar naar de aan het woord zijnde leden aannemen zullen die implicaties ook van belang kunnen zijn in het geval er sprake is van vervolging van illegale vreemdelingen.

De aan het woord zijnde leden delen de mening van de regering dat het niet wenselijk is dat de strafbaarstelling van illegaliteit in juridische zin veranderingen met zich meebrengt in het recht op onderwijs, zorg of rechtsbijstand. Deze leden vragen of het feit dat illegaliteit strafbaar wordt er in de praktijk toe zal leiden dat bijvoorbeeld noodzakelijke zorg gemeden gaat worden? Kan de regering hierop ingaan? Dezelfde vraag geldt ook voor het mijden van de politie. Durven illegale vreemdelingen straks nog wel aangifte te gaan doen van bijvoorbeeld uitbuiting en mensenhandel? De leden van de PvdA-fractie constateren dat bij het melden van deze misstanden de vreemdeling beroep kan blijven doen op overmacht in de zin van een noodtoestand, maar hoe ziet de regering dat in de praktijk voor zich? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat ook in de praktijk illegale vreemdelingen het nog aandurven aangifte te gaan doen van ernstigere delicten dan die van de strafbare illegaliteit? Lopen deze vreemdelingen de kans dat bij het doen van aangifte zij een inreisverbod opgelegd krijgen? Zo ja, weerhoudt dit de vreemdeling dan niet van het doen van aangifte?

De leden van de SP-fractie vragen de regering uit welk onderzoek blijkt dat strafbaarstelling illegaal verblijf zal voorkomen. Is het niet noodzakelijk dat een maatregel aantoonbaar effectief is voordat de werklust van de zittende magistratuur, het OM en de uitvoerende diensten wordt vergroot? Waarom zijn de huidige bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten onvoldoende gebleken voor minder illegaal verblijf? Is er gekeken naar alternatieven? Een aantal rechters heeft aangegeven dat artikel 197 Sr niet in strijd is met de terugkeerrichtlijn. Toch wordt de situatie straks anders als het zware inreisverbod steeds meer en sneller wordt uitgevaardigd. Deze wordt dan niet alleen uitgevaardigd na ongewenstverklaring. Waarom is de regering nog steeds van mening dat dit wetsvoorstel niet zal leiden tot strijd met de terugkeerrichtlijn? Meer mensen zullen op grond van artikel 197 Sr veroordeeld worden tot een misdrijf, waardoor meer vreemdelingen in hun terugkeer zullen worden belemmerd. In de praktijk zullen volgens de regering boetes worden opgelegd van maximaal 1200 euro. Betekent dit dat 1200 euro het absolute maximum is en er nooit een boete zal worden opgelegd hoger dan dit bedrag? Ook niet bij uitzondering? Zo ja, wanneer wel en waarom?

Terecht wordt door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgemerkt dat kinderen de gevolgen zullen merken van de strafbaarstelling. De regering sluit dit niet uit. Deze leden willen daarom graag weten hoe rekening wordt gehouden met de belangen van de kinderen? Kan de regering een reactie geven op het verzet van de steden tegen dit wetsvoorstel? Voornoemde leden onderschrijven de opmerkingen dat illegalen zich opgejaagd zullen voelen en uit het zicht zullen raken van hulporganisaties. Mensen in psychische nood of die ziektes hebben zullen bang worden voor instanties. Dit zal volgens de gemeentes verergeren. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie constateren dat de politie, de rechterlijke macht, de wetenschap, de ACVZ, Vluchtelingenwerk Nederland, Amnesty International, de Commissie Meijers, een aantal gemeenten en vele anderen zeer kritisch tegenover dit wetsvoorstel staan. Is de regering van

mening dat er ondanks deze kritieken voldoende draagvlak is voor de strafbaarstelling? Kan de regering dit toelichten?  
De regering wil met het strafbaar stellen van illegaliteit een norm stellen, mensen afschikken.  
Hoe wil de regering dan toch slachtoffers van mensenhandel, uitbuiting en geweld, die illegaal in Nederland verblijven, bewegen aangifte te doen? Voornoemde leden vrezen dat de drempel voor deze mensen aangifte te doen alleen maar hoger wordt, wat de aanpak van bijvoorbeeld mensenhandel niet ten goede komt.  
Deze leden vragen de regering welke rol zij voor gemeenten ziet weggelegd bij de strafbaarstelling van illegaliteit. Voorts vragen zij of illegalen die in een gemeentelijke noodopvang zitten beboet zullen worden.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Artikel I*

#### *B*

De leden van de SGP-fractie constateren dat het volgens de regering niet mogelijk is uitzondering van bepaalde groepen ten aanzien van de strafbaarstelling helder in de delictomschrijving te verwerken. Zij vragen in hoeverre er sprake kan zijn van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, maar wel een gegronde reden hebben waarom zij van strafbaarstelling uitgezonderd moeten worden. Is in geval van een vreemdeling die gegronde reden heeft uitgezonderd te worden van strafbaarstelling deze uitzondering niet altijd te herleiden tot een wettelijke basis, bijvoorbeeld in het geval van asielzoekers die een verzoek om toepassing van artikel 64 Vw 2000 mogen afwachten. Zij vragen de regering hoe zij zich inspant ervoor te zorgen dat het rechtmatig verblijf ook ten aanzien van de uitzonderingsgevallen zoveel mogelijk terug te voeren is tot een wettelijke basis.

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hessing-Puts