Schriftelijke reactie van DTenV op de novelle over strafbaarstelling illegaliteit d.d. 26 september 2025

Algemeen

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) stelt het op prijs dat zij in de gelegenheid is gesteld om in de consultatiefase een advies te geven over het concept wetsvoorstel dat strekt tot wijziging van de Asielnoodmaatregelenwet oftewel de novelle die ziet op strafbaarstelling illegaliteit. DTenV maakt graag gebruik van deze geboden mogelijkheid. Omdat de consultatieperiode beperkt is qua duur (2,5 week), zal de inbreng van DTenV vooral een reactie op hoofdlijnen zijn.

Noodzaak ex ante uitvoeringstoets

Op 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer de Asielnoodmaatregelenwet aangenomen. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel is tevens het amendement van het lid Vondeling aangenomen, waarmee illegaal verblijf in Nederland strafbaar wordt gesteld. Tevens werd hiermee hulpverlening aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven strafbaar gesteld. Dit laatste onderdeel komt met de voorgestelde novelle te vervallen. Omdat het onderdeel wat ziet op strafbaarstelling van illegaal verblijf (en hulpverlening daaraan) door middel van een later ingediend amendement is toegevoegd aan het oorspronkelijke wetsvoorstel is in de Memorie van Toelichting op de aangenomen Asielnoodmaatregelenwet hierover niets opgenomen. Er is dus niet in beeld gebracht wat de uitvoeringsgevolgen zijn van het voorstel tot strafbaarstelling van illegaliteit.

In de Memorie van Toelichting van de novelle staat in paragraaf 5 opgenomen dat de novelle '*niet leidt tot een toename van de administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties*.' Deze conclusie kan in het licht van de eerdere door de Tweede Kamer aangenomen Asielnoodmaatregelenwet formeel gezien mogelijk juist zijn[1], echter DTenV is van oordeel dat hiermee de indruk gewekt kan worden dat strafbaarstelling van illegaal verblijf geen uitvoeringseffecten heeft. Dit is zeer zeker niet het geval. Uit een eerste quickscan over de gevolgen van de strafbaarstelling illegaliteit, die op 23 september 2025 is gedeeld met de Eerste Kamer, blijkt reeds dat het voorstel stevige consequenties heeft voor veel uitvoeringsorganisaties (waaronder DTenV). Het betreft enkel nog maar een quickscan, wat niet meer is dan een eerste verkennende analyse. De vraag of het voorstel uitvoerbaar is wordt hierin nog niet beantwoord. Dit vergt een gedegen ex ante uitvoeringstoets (EAUT). Een EAUT kon niet verricht worden vanwege de beperkt beschikbare tijd, het ontbreken van een nader juridisch kader en het gebrek aan duidelijkheid over het vervolgingsbeleid. DTenV acht het noodzakelijk dat er in ketenbreed verband een gedegen EAUT wordt uitgevoerd, zodra over deze elementen meer duidelijkheid bestaat. Voor een afgewogen oordeel van de Tweede Kamer en Eerste Kamer is het noodzakelijk om te weten of dit voorstel wel/niet uitvoerbaar is, en welke (financiële) randvoorwaarden hiervoor nodig zijn. DTenV acht het van belang dat er zoals te doen gebruikelijk een goede ketenbrede EAUT wordt uitgevoerd, en dat de uitkomst hiervan wordt meegenomen in dit wetgevingstraject (bij voorkeur in de Memorie van Toelichting of anders in ieder geval voor parlementaire besluitvorming).

[1] De Asielnoodmaatregelenwet regelt immers strafbaarstelling illegaliteit én hulpverlening, en deze novelle ziet op het schrappen van strafbaarstelling aan hulpverlening. Zo bezien worden de uitvoeringslasten middels de indiening van deze novelle juist minder.

Effectiviteit maatregel en extra administratieve lasten

DTenV vraagt zich verder af in hoeverre er onderzoek is verricht naar de effectiviteit van strafbaarstelling illegaliteit. In verschillende andere lidstaten is illegaliteit al strafbaar gesteld. Heeft er een rechtsvergelijkend onderzoek plaats gevonden? Zo ja, zijn de resultaten hiervan bekend? Zo nee, dan vraagt DTenV zich af of het niet verstandiger is om hier eerst onderzoek naar te verrichten voordat tot invoering van strafbaarstelling illegaliteit wordt overgegaan. Dit kan niet alleen relevant zijn voor politieke besluitvorming, maar kan de uitvoeringsorganisaties ook helpen bij eventuele implementatie van de maatregel tot strafbaarstelling illegaliteit. DTenV is niet bekend met onderzoeken waaruit blijkt dat strafbaarstelling van illegaliteit een effectieve maatregel is om meer vreemdelingen te doen laten terugkeren. Uit de onderzoeken en adviezen die wel bij DTenV bekend zijn blijkt eerder het tegendeel.[2] Ook de signalen van medewerkers binnen DTenV wijzen er niet op dat strafbaarstelling van illegaliteit wezenlijk gaat helpen om meer terugkeer te organiseren. Het zou kunnen dat in sommige gevallen dit een positief effect kan hebben, maar het blijft de vraag of vreemdelingen die echt niet mee willen werken aan vertrek door deze maatregel alsnog zullen meewerken aan vertrek. Er bestaan met name zorgen of deze beleidsmaatregel niet leidt tot nog meer extra werk en administratieve lasten, waardoor mogelijk minder wordt toegekomen aan de kerntaak van DTenV: het organiseren van vertrek (verdringingseffect). Dit zou deels gecompenseerd kunnen worden met extra financiële middelen. Voor een goede indicatie van de hoogte daarvan is echter een goede EAUT nodig (zie vorige punt).

Uit vaste Europese en nationale jurisprudentie valt af te leiden dat het opleggen van een gevangenisstraf vanwege illegaal verblijf pas mogelijk is als de terugkeerprocedure is doorlopen.[3] Bij het aantreffen van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf zal DTenV daarom meestal door politie, KMar en OM bevraagd worden wat de stand van zaken in de terugkeerprocedure is, en of deze doorlopen is. Dit is een arbeidsintensief proces wat bovendien in het korte tijdsbestek van enkele uren zal moeten plaatsvinden.

Juridische onzekerheden

De DTenV signaleert daarnaast een aantal juridische onzekerheden. DTenV constateert dat thans een uitgewerkt juridisch kader ontbreekt waarin nader uiteen wordt gezet in welke situaties het terugkeerproces juridisch gezien is doorlopen wanneer een vreemdeling ondanks alle terugkeerinspanningen nog steeds in Nederland verblijft. Het doorlopen hebben van de terugkeerprocedure lijkt ogenschijnlijk op gespannen voet te staan met de continue inzet van DTenV om een niet meewerkende vreemdeling (gedwongen) terug gekeerd te krijgen. Zolang een niet aan terugkeer meewerkende vreemdeling niet is teruggekeerd en onrechtmatig in Nederland verblijft houdt het terugkeerproces de facto nooit op. In de Memorie van Toelichting wordt hierop niet nader ingegaan, en er wordt geen antwoord gegeven op voor de uitvoeringspraktijk belangrijke juridische vragen, zoals: “Dient een vreemdeling eerst in bewaring gesteld te zijn geweest voordat een

[2] Zie onder meer: Joanne van der Leun, Zal de strafbaarstelling van illegaliteit effectief zijn?, Ars Aequi, januari 2013; D.C. Laagland, J.P. Leun, P.P.J. van der Meij & A.S. Leerkes, Het strafrecht als vicieus sluitstuk van het beleid ten aanzien van criminele vreemdelingen. Het sluimerende probleem van de niet-uitzetbare ongewenst verklaarde vreemdeling. Delikt En Delinkwent, 697-724, 2009; en H. Verbaten, A Dutch dangerous experiment in criminalizing compassion: How a parliamentary "slipup" could create Europe's harshest migration law, EU Law Analysis, 11 juli 2025.

[3] HvJ EU 17 september 2020, C-806/18 JZ ECLI:EU:C:2020:724; HvJEU 28 april 2011, C-61/11 El Dridi ECLI:EU:C:2011:807, HvJEU 6 december 2011, C-329/11 Achughbabian ECLI:EU:C:2011:807, HvJEU 6 december 2012, C-430/11 Sagor ECLI:EU:C:2012:777; HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3791 en HR 3 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3151.

gevangenisstraf vanwege illegaal verblijf opgelegd kan worden?", "Is de terugkeerprocedure doorlopen als een bewaring is opgeheven en niet heeft geleid tot uitzetting; wanneer wel en wanneer niet?" of "Kan DTenV tijdens de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf vanwege illegaal verblijf (die enkel opgelegd kan worden als de terugkeerprocedure is doorlopen) nog pogingen blijven ondernemen om het vertrek van de vreemdeling te effectueren?". Voor de medewerkers van de DTenV is het van belang dat op dergelijke vragen een duidelijk juridisch antwoord komt, zodat zij een duidelijk handelingsperspectief hebben. Dit zal in nadere wet- en regelgeving uitgewerkt moeten worden. Zorgvuldigheid is hierbij van belang, omdat anders de aanpassingsdruk op de uitvoering nog verder vergroot wordt indien later uit jurisprudentie zou blijken dat er alsnog een andere werkwijze toegepast moet worden. In dit verband verwijst de DTenV naar de "Voorlichting" van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 augustus 2025: "Zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving zeer verschillend wordt gedacht, is het van belang dat de wetgever voor een precieze en duidelijke afbakening kiest en dit niet aan de uitvoeringspraktijk overlaat."[4]

Kortom: DTenV acht het van belang dat er door de wetgever nadere duidelijkheid gegeven wordt op belangrijke juridische vragen (zoals hiervoor genoemd) en dat er in nadere wet- en regelgeving juridische kaders worden uitgewerkt over strafbaarstelling van illegaliteit.

Nog geen duidelijkheid over het opsporings- en vervolgingsbeleid

DTenV constateert dat er thans nog geen duidelijkheid bestaat over het opsporings- en vervolgingsbeleid voor strafbaarstelling van illegaliteit. Zo is nog onduidelijk of een niet rechtmatig verblijvende vreemdeling door politie/KMar eerst wordt staande gehouden en opgehouden op grond van artikel 50 Vreemdelingenwet of dat er direct strafrechtelijk wordt aangehouden op grond van het toekomstige artikel 108a Vw. Voor de uitvoeringspraktijk van DTenV is het van belang dat hierin een duidelijke keuze wordt gemaakt. Daarnaast is het voor DTenV van belang dat er duidelijkheid komt over het vervolgingsbeleid van het OM. Hierover staat in de concept Memorie van Toelichting niets vermeld. DTenV verzoekt om hierop nader in te gaan.

Ook is de impact qua aantallen voor DTenV afhankelijk van de inzet en prioritering van politie, KMar en OM. Naarmate ingezet wordt op actievere handhaving, opsporing en vervolging zullen de effecten voor DTenV groter zijn. Daar komt bij dat het verstrekken van informatie over het wel of niet doorlopen zijn van de terugkeerprocedure arbeidsintensief is en in veel gevallen niet zal leiden tot verdere vervolging door het OM als de conclusie zal zijn dat de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn niet volledig is doorlopen. Deze conclusie kan pas achteraf vastgesteld worden. Dit betekent dat de inspanning van de DTenV vaak – afhankelijk van het nog nader door het OM op te stellen vervolgingsbeleid – niet tot vervolging op grond van artikel 108a Vw zal leiden. Dit leidt dus tot extra werk en administratieve lasten, waardoor minder tijd kan worden besteed aan het organiseren van vertrek.

[4] Advies Afdeling advisering van de Raad van State, kenmerk: W03.25.00207/II, laatste alinea van onderdeel 2a (website Raad van State).

Overige ongewenste (neven)effecten die zich mogelijkerwijs kunnen voordoen
Tenslotte vraagt DTenV aandacht voor enkele andere (ongewenste) neveneffecten die mogelijkerwijs kunnen voortvloeien uit de strafbaarstelling van illegaal verblijf. DTenV verzoekt om ook hieraan in de Memorie van Toelichting nadere aandacht te besteden.

Het vooruitzicht van strafbaarstelling van illegaal verblijf kan in de eerste plaats tot gevolg hebben dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zich minder snel tot DTenV zullen wenden voor (zelfstandig) vertrek. Een ongewenst effect zou dus kunnen zijn dat hierdoor minder vreemdelingen zelfstandig terugkeren (met eventuele ondersteuning van DTenV). Ook valt niet uit te sluiten dat vreemdelingen in de caseload van DTenV eerder met onbekende bestemming zullen vertrekken uit angst voor een dreigende strafbaarstelling.

Niet valt uit te sluiten dat medewerkers van DTenV mogelijkerwijs aangifte moeten doen als een vreemdeling door zijn/haar eigen toedoen niet terugkeert. Het is van belang dat in de Memorie van Toelichting uitsluitsel wordt geboden of dit wel of niet van DTenV verwacht wordt. DTenV wenst op voorhand in ieder geval op te merken dat het doen van aangifte een precaire aangelegenheid kan zijn voor medewerkers van DTenV. Het doen van aangifte vanwege overtreding van artikel 108a Vw kan namelijk averechts werken op de houding van vreemdelingen tegenover medewerkers van DTenV. Het doen van aangifte kan leiden tot boosheid bij vreemdelingen waarvan de regievoerder ernstige hinder kan ondervinden, in de vorm van agressief gedrag, lastigvallen of stalken met intimiderende e-mails of telefoontjes.

Minderjarigen die illegaal in Nederland verblijven kunnen niet strafbaar gesteld worden, maar hun ouders wel. Deze doelgroep verblijft ook op de gezinslocaties waar DTenV werkzaam is. Toepassing van de maatregel kan grote impact hebben op gezinnen met minderjarige kinderen. Dit geldt evenzeer voor andere kwetsbare doelgroepen. Van belang is dat hierbij de menselijke maat gehanteerd wordt. DTenV is van oordeel dat ook wat dit betreft een nadere juridische uitwerking noodzakelijk is.

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Inspectie Justitie en Veiligheid

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie
6764692

Datum 29 september 2025
Betreft uitvoeringstoets wetsvoorstel wijziging Asielnoodmaatregelenwet

Geachte [redacted]

In het kader van de consultatie heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid een uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd op de novelle bij het wetsvoorstel tot het strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf in Nederland.[1] De inspectie wil bij deze haar zorgen kenbaar maken over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de maatschappelijke impact en de uitvoerbaarheid daarvan. De inspectie verwijst hierbij ook naar haar eerdere reacties op de Asielnoodmaatregelenwet[2] en het amendement[3] dat het onrechtmatig verblijf in Nederland strafbaar stelt.

De inspectie constateert dat het wetsvoorstel slechts de strafbaarstelling van hulpverleners schrapt, maar de overige risico's van strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in Nederland in stand laat. De inspectie ziet risico's voor de veiligheid en toegang tot basisvoorzieningen van kwetsbare groepen, een mogelijke strijdigheid met Europees recht en de praktische uitvoerbaarheid. In de navolgende alinea's zal dit worden toegelicht.

Vermijdingsgedrag leidt tot maatschappelijke risico's

De inspectie waardeert dat het wetsvoorstel de strafbaarstelling van hulpverlening schrapt, waardoor professionals zoals agenten en andere hulpverleners niet langer hoeven te vrezen voor strafrechtelijke vervolging bij het verlenen van hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Niettemin maakt de inspectie zich zorgen over de indirecte gevolgen van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zelf voor kwetsbare groepen in de samenleving. De inspectie vreest dat de angst voor ontdekking bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen mensen ervan kan weerhouden hulp te zoeken. Dit vermijdingsgedrag leidt tot bredere maatschappelijke risico's voor de veiligheid en leefbaarheid. Zo worden mensen die geen aangifte durven te doen van misdrijven

[1] Het concept-wetsvoorstel Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet)

[2] Reactie Inspectie JenV op wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel | Inspectie Justitie en Veiligheid

[3] Brief reactie inspecties strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf | Inspectie Justitie en Veiligheid

kwetsbaar voor uitbuiting en mensenhandel. Dit werkt de criminaliteit in de hand en ondermijnt de effectiviteit van de opsporing.

Daarnaast ontbreekt nog steeds een afweging van de gevolgen voor minderjarigen wiens ouders onder de strafbaarstelling vallen. Hoewel de strafbaarstelling niet geldt voor minderjarigen, ondervinden zij hier indirect mogelijk wel de gevolgen van, wanneer ouders zich terugtrekken uit het openbare leven. Een adequate kinderrechtentoets heeft hier ten onrechte niet plaatsgevonden.

Handhaven strafbaarstelling

De inspectie constateert dat het wetsvoorstel geen wijziging brengt in de spanning die de strafbaarstelling vertoont met de EU-terugkeerrichtlijn. Volgens de Terugkeerrichtlijn en van toepassing zijnde jurisprudentie[4] mag een gevangenisstraf van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen alleen worden toegepast voor een beperkte groep, namelijk alleen wanneer vreemdelingen wel kunnen, maar niet willen vertrekken en het proces aantoonbaar frustreren. De strafbaarstelling op onrechtmatig verblijf geldt evenwel voor alle vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven.[5] Dit is mogelijk strijdig met Europees recht. In de toelichting wordt dit punt onderkend, maar deze constatering heeft ten onrechte niet geleid tot aanpassing van de reikwijdte van de strafbaarstelling.

In dit verband is bovendien van belang dat er reeds een specifieke strafbaarstelling bestaat in artikel 197 Sr, dat het verblijf van ongewenste vreemdelingen en vreemdelingen met een inreisverbod strafbaar stelt met een identieke maximale gevangenisstraf als het voorgestelde artikel. Artikel 197 Sr richt zich specifiek op vreemdelingen die weten of ernstige reden hebben te vermoeden dat zij ongewenst vreemdeling zijn verklaard of tegen hen een inreisverbod is uitgevaardigd. Gelet op de geringe aantal veroordelingen onder artikel 197 Sr vraagt de inspectie zich af wat de toegevoegde waarde en effectiviteit is van de nieuwe algemene strafbaarstelling. De toelichting gaat hier verder niet op in.

Wanneer vertrek realiseerbaar is, bestaat de mogelijkheid tot vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen om de vreemdeling beschikbaar te houden voor vertrek (hoofdstuk 5 Vreemdelingenwet). Vertrek blijkt in de realiteit vaak complex. Wanneer vertrek niet realiseerbaar is leidt de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf tot een vicieuze cirkel, waarbij de vreemdeling steeds opnieuw bestraft kan worden.

Recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, onder meer in de zaken Jawo[6], Haqbin[7] en Changu[8], benadrukt dat lidstaten verantwoordelijk blijven voor de basisbehoeften van mensen die (nog) niet uitgezet kunnen worden. De strafbaarstelling kan ertoe leiden dat mensen ondergronds gaan en

[4] Zie ook HvJEU 11 april 2011, C-61/11 PPU (El Dridi) en HvJEU 6 december 2011, C-329/11 (Achughbabian)
[5] Met als uitzondering dat de vreemdeling niet strafbaar is zolang de voor hem geldende vertrektermijn niet is verstreken.
[6] HvJEU 19 maart 2019, C-163/17
[7] HvJEU 12 november 2019, C233/18
[8] HvJEU 12 september 2024, C-352/23

Inspectie Justitie en Veiligheid

Datum
29 september 2025

Onze referentie
6764692

daarmee onbereikbaar worden voor terugkeerprocessen, wat haaks staat op de doelstellingen van de Terugkeerrichtlijn.

Uitvoerbaarheid

De inspectie heeft tot slot zorgen over de praktische uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling. De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf komt terecht in een justitiële keten die kampt met aanzienlijke capaciteitstekorten. Zo heeft de rechtspraak flinke capaciteitsproblemen, wat zich uit in lange doorlooptijden. Ook het gevangeniswezen kampt met grote tekorten, wat zich uit in cellentekorten. De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zet deze overbelaste keten mogelijk verder onder druk.

De inspectie adviseert om deze zorgen zorgvuldig in de heroverweging mee te nemen.

Hoogachtend,

[redacted]

Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Koninklijke Marechaussee

Ministerie van Asiel en Migratie
t.a.v. Directeur Wetgeving en Juridische Zaken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Ministerie van Defensie

KMAR STAF CKMAR
DIRECTIE OPERATIES

Locatie
Plein-Kalvermarktcomplex
Kalvermarkt 32
's-Gravenhage

Postadres
Postbus 90200
3509 BE UTRECHT
MPC 58A

Datum 26 september 2025
Betreft Reactie Koninklijke Marechaussee op internetconsultatie novelle strafbaarstelling illegaal verblijf

Geachte [redacted]

Bij deze ontvangt u een reactie met betrekking tot de novelle strafbaarstelling illegaal verblijf. Op 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer de Asielnoodmaatregelenwet aangenomen, inclusief het amendement van het lid Vondeling, waarmee illegaal verblijf in Nederland (en medeplichtigheid) strafbaar wordt gesteld. Daarbij werd ook de hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen in Nederland strafbaar. Op 8 september jl. is per e-mail de novelle strafbaarstelling illegaal verblijf met de KMar gedeeld. Dit wetsvoorstel (een novelle) wijzigt het eerder aangenomen amendement. Met deze wijziging zal hulp aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, niet meer strafbaar worden gesteld. Uiteraard blijven vormen van mensenhandel en mensensmokkel wel, als zelfstandige delicten, strafbaar.
Ik heb kennis genomen van de novelle en onderschrijf het belang hiervan. Voor de KMar is het van belang dat de KMar medewerkers in de handhaving o.b.v. artikel 4 Politiewet hun taken kunnen blijven uitvoeren, zonder dat hen wordt verweten de hulp zoals omschreven in artikel 3 Politiewet te hebben gegeven aan illegaal verblijvende vreemdelingen. De novelle regelt dat onze KMar collega's niet medeplichtig kunnen worden gehouden. Echter, ook met deze novelle, blijft het bezwaar bestaan dat de strafbaarstelling er voor zorgt dat hulpbehoevende illegale vreemdelingen de KMar als minder benaderbaar gaan zien. Dit enkel en alleen om het gevaar dat zij dan zullen worden aangehouden. Dit is een wel een zorg die wij als KMar hebben.

Het amendement strafbaarstelling illegaal verblijf zal een grote impact gaan hebben op de uitvoering van een aantal werkprocessen bij de KMar en haar ketenpartners. Dit kan tot verdringingseffecten leiden. Dit is ook meegegeven bij de uitwerking van de korte uitvoeringstoets met betrekking tot de uitvoeringsgevolgen voor de ketenpartners. Een uitgebreide uitvoeringstoets kon niet verricht worden vanwege de beperkt beschikbare tijd, het ontbreken van een nader juridisch kader en het gebrek aan duidelijkheid over het vervolgingsbeleid. Om de uitvoeringsgevolgen voor alle partners beter in kaart te kunnen brengen onderstreep ik het belang van een gedegen Ex ante Uitvoeringstoets alvorens de wet in werking zal treden.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Commandant Koninklijke Marechaussee

[redacted]
Luitenant-generaal

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via e-mail
Minister van Asiel en Migratie
T.a.v. mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer

Den Haag, 22 september 2025
dossiernummer: 207013
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: [redacted]
e-mail: [redacted]

Betreft: Consultatie Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ivm maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet).

Geachte minister,

Op 8 september 2025 is de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) geconsulteerd over de novelle strafbaarstelling illegaal verblijf. Op 28 augustus 2025 heeft de NOvA reeds een advies aan de leden van de Eerste Kamer gestuurd over de strafbaarstelling van (hulp bij) niet-rechtmatig verblijf. De bijdrage van de adviescommissies vreemdelingenrecht en strafrecht brengen we graag alsnog onder uw aandacht voor het gedeelte dat niet ziet op de hulp bij niet-rechtmatig verblijf.

De NOvA verzoekt u onderhavig advies bij de verdere uitwerking te betrekken en is bereikbaar voor vragen.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

[redacted]
plaatsvervangend algemeen deken

bijlage: advies van de adviescommissies vreemdelingenrecht en strafrecht over strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	Adviescommissie vreemdelingenrecht en adviescommissie strafrecht
Datum:	28 augustus 2025
Betreft:	**Strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf**

SAMENVATTING

De adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft eerder negatief geadviseerd over de asielnoodmaatregelenwet. Daarvoor is ten aanzien van het oorspronkelijke wetsvoorstel al een groot aantal redenen gegeven.[1]

Het amendement van het lid Vondeling (PVV) op genoemde wet levert een aanvullende reden op om de asielnoodmaatregelenwet niet in te voeren: het strafbaar stellen van niet-rechtmatig verblijf verdraagt zich slecht met het Unierecht, is onuitvoerbaar omdat de praktische uitwerking ondoordacht is en criminaliseert potentieel het verlenen van hulp aan niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Dit amendement op de asielnoodmaatregelenwet zou op zichzelf voldoende moeten zijn om de asielnoodmaatregelenwet in te trekken.

Kernpunten

- De aanscherping van de asielnoodmaatregelenwet met de strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf (incl. hulp), zonder uitvoeringstoets of advies van de Raad van State, is zorgwekkend en mist onderbouwing.
- Een soortgelijke strafbaarstelling werd in 2011 al als strijdig met de Terugkeerrichtlijn beoordeeld en door de wetgever verworpen.
- Het amendement definieert onvoldoende welke vormen van niet-rechtmatig verblijf strafbaar zijn, wat rechtsonzekerheid schept. Handhaving is (ook) lastig, omdat de rechtmatigheid van het verblijf niet noodzakelijk voorafgaand of expliciet door de IND wordt vastgesteld.
- De voorgestelde strafbaarstelling met gevangenisstraf na 28 dagen lijkt strijdig met de Terugkeerrichtlijn. Het EU Hof van Justitie eist dat eerst alle andere dwangmaatregelen ten behoeve van terugkeer zijn uitgeput vóór gevangenisstraf.
- Artikel 197 Sr bestraft reeds het verblijf van ongewenste vreemdelingen of die met een inreisverbod, met een identieke maximale strafmaat. Gezien het geringe aantal veroordelingen onder artikel 197 Sr, wordt de toegevoegde waarde van de nieuwe strafbaarstelling in twijfel getrokken.
- De effectiviteit van de strafbaarstelling voor een effectiever terugkeerbeleid is niet onderbouwd. Voorzien wordt dat het amendement het werk van de DT&V zal bemoeilijken en tot minder vrijwillig vertrek zal leiden.
- Het medeplegen van onrechtmatig verblijf wordt niet nader uitgewerkt, wat leidt tot rechtsonzekerheid en maakt potentieel een brede groep strafbaar. Het criminaliseren van hulp kan strijdig zijn met het verbod op onmenselijke behandeling en belemmert toegang tot noodzakelijke zorg en rechtsbijstand.

[1] Wetgevingsadvies Asielnoodmaatregelenwet, 10 februari 2025

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

- Het moment om tot deze wetgeving te komen verbaast, gezien het tekort aan cellen. Het opsluiten van mensen enkel omdat 'ze er zijn' ondermijnt het vertrouwen in de rechtstaat en rechtspleging.

Inleiding
De adviescommissies voor vreemdelingenrecht en strafrecht van de NOvA (hierna: de commissies) hebben kennisgenomen van de stemmingen in de Tweede Kamer over de asielnoodmaatregelenwet. Daarbij is ook het amendement van het lid Vondeling[2] aangenomen, dat nu is opgenomen als artikel HHa in het wetsvoorstel dat momenteel bij de Eerste Kamer ligt[3]. Met deze wijziging wordt de asielnoodmaatregelenwet, waarover de NOvA eerder al stevige kritiek heeft geuit, op een wezenlijk punt verder aangescherpt.

De commissies brengen naar aanleiding van deze aanscherping aanvullend advies uit, waarbij ze vooropstellen dat het buitengewoon zorgelijk en teleurstellend is dat een dergelijke aanscherping zonder uitvoeringstoets, zonder consultatie met ketenpartners en zonder voorafgaand advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) in het wetsvoorstel is opgenomen. Dit komt de kwaliteit van wetgeving niet ten goede. Bovendien valt het de commissies op dat er niet of nauwelijks toelichting of enige cijfermatige onderbouwing gegeven wordt over het nut en noodzaak van de strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf.

De adviescommissies gaan voorts afzonderlijk op de volgende twee onderdelen in:

- Lid 1 van het in het amendement voorgestelde gewijzigde artikel luidt als volgt:
  “De meerderjarige vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie”.

- In de toelichting bij het amendement is verder het volgende te lezen:
  “*Personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken zullen op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht ook strafbaar zijn.”*

Strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf
Het idee om niet-rechtmatig verblijf strafbaar te stellen is niet nieuw. Reeds op 1 september 2011 hebben dezelfde commissies van de NOvA een voorgenomen strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf uitvoerig becommentarieerd. Daarin kwamen de commissies al tot de conclusie dat:

- de strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf strijdig was met de richtlijn 2008/115/EG (de Terugkeerrichtlijn);
- dat de Vreemdelingenwet reeds voldoende instrumenten bood om de terugkeer van mensen zonder rechtmatig verblijf te garanderen;
- dat het criminaliseren van vreemdelingen een verkeerd signaal is, en

[2] 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) | Tweede Kamer der Staten-Generaal
[3] Gewijzigd voorstel van wet - 3 juli 2025 - eerstekamer.nl

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

- dat geen cijfermatige onderbouwing was gegeven van de noodzaak tot strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf.[4]

Ook toen al werd er advies over ingewonnen bij de Raad van State. De Raad van State ontraadde het indienen van het wetsvoorstel. De wetgever heeft dit advies destijds gevolgd en er is afgezien van strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf. Het is onduidelijk waarom dit advies niet reeds is meegenomen in aanloop naar de stemmingen over betreffend amendement. De commissies stellen namelijk vast dat veel van de argumenten die in dit advies genoemd worden nog altijd relevant zijn. In het licht van het huidige wetsvoorstel wensen de commissies het volgende naar voren te brengen.

Verschillende vormen van rechtmatig en onrechtmatig verblijf
De commissies constateren dat onvoldoende helder is gedefinieerd welke vormen van niet-rechtmatig verblijf de wetgever nu precies op het oog heeft. De huidige formulering en ontbrekende invulling en toelichting geven onvoldoende duidelijkheid en scheppen daarom rechtsonzekerheid.

Artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 beschrijft de volgende vormen van rechtmatig verblijf:

- op basis van een verblijfsvergunning (regulier of asiel);
- op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, maar ook
- op grond van het Unierecht. Denk aan bijvoorbeeld familieleden van EU-onderdanen.

Een belangrijk kenmerk van die laatste vorm van rechtmatig verblijf is dat dit declaratoir van aard is: het verblijfsrecht is er dan van rechtswege, niet omdat het wordt toegekend. Zodra men dus voldoet aan de voorwaarden, bezit men het Unierechtelijk rechtmatig verblijf. Of dat nu door enige autoriteit wordt vastgesteld of niet. Dat betekent dat sprake kan zijn van een vorm van rechtmatig verblijf zonder dat sprake is dat dit door de IND is vastgesteld.

Wanneer een vreemdeling met een nationaliteit van buiten de EU gehuwd is met een EU-onderdaan of een kind met een EU-nationaliteit verzorgt, dan is het om praktische redenen mogelijk om de IND te verzoeken de ingangsdatum van het rechtmatig verblijf officieel te laten vaststellen. Verplicht is dat echter niet. Maar het voordeel is dat je dan een pasje krijgt, wat in het maatschappelijk verkeer gebruikt kan worden om het rechtmatig bewijs mee aan te tonen. Verzoekt een vreemdeling die vaststelling, dan zal de ingangsdatum doorgaans een datum in het verleden zijn.[5] Het is dus goed mogelijk dat iemand volgens het nationale recht geen rechtmatig verblijf lijkt te hebben – bijvoorbeeld omdat de termijn om Nederland te verlaten al lang is verstreken en er geen officieel bewijs is van Unierechtelijk rechtmatig verblijf – terwijl die persoon dat Unierechtelijk rechtmatig verblijf toch wél heeft. Dat zou betekenen het OM bij vervolging op basis van dit artikel zich steeds moet afvragen of wellicht sprake is van een declaratoir verblijfsrecht. Dat kan niet van het OM worden verwacht; die toets is immers voorbehouden aan de IND. Dat lijkt de commissies geen uitvoerbare situatie.

Hetzelfde geldt voor alle instanties en personen die ondersteuning bieden aan een vreemdeling die geen verblijfsvergunning op grond van het nationale recht kan overleggen. Ook dat is ondoenlijk.

[4] Commentaar van de Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten, 1 september 2011 bij de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 vanwege de invoering van strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf.
[5] IND Informatiebericht 2025/23, vaststellen ingangsdatum EU-verblijfsrecht, 23 mei 2025.

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

Spiegelbeeldig aan het voorgaande is iemand die al in het bezit is van een verblijfsvergunning. Als die vergunning afhankelijk is van een werkgever, denk bijvoorbeeld een kennismigrantenvergunning, kan het zo zijn dat de werkgever een fout maakt bij de verloning waardoor niet aan de salarisnormen voldaan wordt. De IND heeft dan, op grond van artikel 19 jo. 18 Vreemdelingenwet, de mogelijkheid om de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht in te trekken. Het verblijfsrecht is dan dus met terugwerkende kracht niet meer aanwezig. In de jurisprudentie is daarover uitgemaakt dat de houder van de verblijfsvergunning daarin ook een eigen verantwoordelijkheid heeft; hij of zij moet ook zelf in de gaten houden of aan de voorwaarden wordt voldaan en (dus) of sprake is van rechtmatig verblijf.[6] Het is onduidelijk of die vorm van onrechtmatig verblijf ook onder de werking van het amendement zou kunnen vallen en of de kennismigrant in dit voorbeeld ook zou kunnen worden vervolgd omdat hij of zij ernstige reden had te vermoeden of wist dat het verblijf potentieel niet meer rechtmatig was.
Het is kortom onduidelijk wat weten of ernstige reden te vermoeden precies betekent in de context van dit type verblijfsrecht.

Een bijzondere categorie binnen dit kader is de asielstatus. Zowel de vluchtelingenstatus als het verbod op uitzetting (*refoulement*) uit artikel 3 van het EVRM zijn declaratoir van aard. Dit betekent dat deze rechten al bestaan zodra aan de voorwaarden is voldaan, ongeacht of ze officieel zijn vastgesteld. Tegelijkertijd is het rechtmatig verblijf van personen die op grond van deze bescherming in Nederland verblijven gekoppeld aan een vergunningstelsel dat niet declaratoir, maar constitutief van aard is. Met andere woorden: het rechtmatig verblijf ontstaat pas nadat een verblijfsvergunning officieel is toegekend. Dit houdt in dat een vreemdeling al vóór het daadwerkelijk indienen van een asielaanvraag als vluchteling kan worden beschouwd, en dus een (nog niet officieel vastgesteld) recht op verblijf kan hebben.

Daarnaast strookt de strafbaarstelling van asielzoekers niet met artikel 31, zesde lid, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet. Daarin staat dat van een vreemdeling die stelt te vrezen voor vervolging of ernstige schade bij terugkeer mag worden verlangd dat hij zo spoedig mogelijk asiel aanvraagt. In beginsel is hiervan sprake wanneer de aanvraag binnen 48 uur na binnenkomst wordt ingediend (zie paragraaf C1/4.3.2.4 van de Vreemdelingencirculaire).

Er zijn zoals gezegd dus verschillende vormen van niet-rechtmatig verblijf waarvan het onduidelijk blijft welke vormen nu precies tot strafbaarstelling leiden, wat leidt tot rechtsonzekerheid.

Verhouding met de Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)
Volgens artikel HHa van het gewijzigde wetsvoorstel is een vreemdeling strafbaar indien hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat het verblijf niet rechtmatig is. Lid 2 van het artikel vermeldt dat de strafbaarheid echter pas aanvangt nadat de vertrektermijn is verstreken. De commissies lezen dit zo dat gedoeld wordt op de standaardvertrektermijn van 28 dagen die Nederland verbindt aan een terugkeerbesluit als bedoeld in artikel 3 lid 2 van de Terugkeerrichtlijn. Zodra die termijn voor vrijwillig vertrek volloopt, zou dan sprake zijn van strafbaarheid van de gedraging van de vreemdeling, en zou daarmee een gevangenisstraf kunnen worden opgelegd.

De commissies merken op dat deze wijze van strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf strijdig lijkt met de Terugkeerrichtlijn. Het Hof van Justitie van de EU heeft in het arrest *Achughbabian*[7] namelijk al geoordeeld dat een regeling waarmee niet-rechtmatig verblijf wordt tegengegaan met

[6] ABRvS, 6 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2285, r.o. 7.
[7] HvJEU, 6 december 2011, A*chughabian*m C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807, punt 50.

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

een gevangenisstraf strijdig is met deze richtlijn als niet *eerst* gebruik is gemaakt van alle andere dwangmaatregelen zoals deze genoemd zijn in artikel 8 van betreffende richtlijn. Met andere woorden: pas als alle stappen ten behoeve van terugkeer zijn doorlopen mag eventueel een gevangenisstraf worden opgelegd, zoals ook bevestigd is in het arrest *J.Z.*[8]

Een voorbeeld van een dergelijke dwangmaatregel is de mogelijkheid om mensen in vreemdelingenbewaring te plaatsen met het oog op uitzetting (in de zin van artikel 15 e.v. van de Terugkeerrichtlijn). Een en ander krijgt in Nederland vorm in hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000. Het amendement zwijgt echter over de vraag hoe dit zich tot elkaar verhoudt. Dat is echter wel belangrijk omdat dit verband houdt met het door het Hof geformuleerde uitgangspunt dat toepassing van strafrechtelijke bepalingen het doel en nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn niet mogen ondermijnen. Als een vreemdeling zes maanden wordt vastgezet in strafrechtelijke detentie, betekent dit immers dat hij niet kan worden uitgezet voordat hij de gevangenisstraf heeft uitgezeten. Daarom moet eerst gebruikt gemaakt worden van de instrumenten die de Terugkeerrichtlijn zelf al biedt om daadwerkelijk terugkeer te bewerkstelligen.

Uit het arrest *J.Z.* volgt dat een strafrechtelijke sanctie wegens niet-rechtmatig verblijf slechts is toegestaan indien de wet voldoende toegankelijk en nauwkeurig geformuleerd is, en de toepassing daarvan zodanig nauwkeurig is dat willekeur wordt voorkomen.[9] De commissies zijn van oordeel dat het voorstel hiermee in strijd is. Uit de beantwoording van Kamervragen door de Minister van Justitie blijkt immers dat bij de handhaving prioriteit zal worden gegeven aan bepaalde categorieën vreemdelingen, namelijk aan degenen “van wie het vertrekbelang het grootst is”, zoals “overlast gevende en/of criminele vreemdelingen die op negatieve wijze in het zicht van de overheid komen en veel ellende veroorzaken voor de samenleving”, en aan vreemdelingen “die niet meewerken aan terugkeer”.[10]

Kennelijk is de strafbaarstelling in de wet generiek geformuleerd, maar bestaat wel degelijk het voornemen om slechts een gedeelte van de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen te vervolgen. Als de bedoeling van de wetgever is om alleen niet-rechtmatig verblijf van die groep vreemdelingen strafbaar te stellen, dan zou dat wat de commissies betreft moeten blijken uit de wettekst.

Verhouding met artikel 197 Wetboek van Strafrecht (Sr)
In het licht van het voorgaande wijzen de commissies op het bestaan van artikel 197 Sr dat luidt*:*

> *“Een vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden 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, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.”*

Net als de strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf zoals voorgesteld betreft het niet voldoen aan een inreisverbod een misdrijf. De commissies merken daarbij op dat voor exact dezelfde strafmaat is gekozen, terwijl het niet gaat om dezelfde delicten.

---

[8] HVJEU, 17 september 2020, *J.Z.,* C-806/16, ECLI:EU:C:2020:724, r.o. 28.
[9] *Idem,* r.o. 41.
[10] Vragen van het lid Boomsma (Nieuw Sociaal Contract) aan de minister-president en de minister van Asiel en Migratie over strafbaarstelling illegaliteit), kenmerk: 6517492, Antwoorden op Kamervragen inzake strafbaarstelling illegaliteit

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

Een inreisverbod kan om twee redenen worden uitgevaardigd.

- Ten eerste wanneer een vreemdeling Nederland direct moet verlaten. Dit is het geval als er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling zich aan toezicht zal onttrekken; als een (asiel)aanvraag is afgewezen als kennelijk ongegrond of wegens het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie; of wanneer de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.
- Ten tweede kan een inreisverbod worden opgelegd omdat de vreemdeling niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn Nederland heeft verlaten. Verblijf in Nederland nadat een inreisverbod is uitgevaardigd is dan strafbaar.

Als het doel van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kennelijk louter is om onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen van vreemdelingen die niet tijdig terugkeren, overlast veroorzaken of in de criminaliteit zijn beland, voegt het voorgestelde artikel wat de commissies betreft niets toe aan het al tot de beschikking staande instrumentarium in het Wetboek van Strafrecht.

In wezen betekent het nieuwe wetsvoorstel een verzwakking van een reeds bestaand instrument. Wanneer de wetgever stelt dat het voorstel gericht is op overlast gevende uitgeprocedeerde vreemdelingen, dan leidt het verwateren van juist het instrument dat specifiek voor deze groep bedoeld is, tot een averechts effect.

In dat kader wijzen de commissies er ook op dat er nu al nauwelijks veroordelingen zijn op grond van artikel 197 Sr, zodat de vraag opkomt wat het nut is van de toevoeging van de strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf als zodanig. Niet duidelijk wordt gemaakt wat de noodzaak van deze bepaling is.

Effectiviteit

De commissies merken verder op dat ook niet onderbouwd is in welke zin de strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf bijdraagt aan een effectiever terugkeerbeleid. De toelichting op het amendement gaat daar niet op in. Er is geen aandacht voor het feit dat uit cijfers van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) blijkt dat het aantal (gedwongen) vertrekken sinds 2020 groeit, zo blijkt uit de actuele instroom- en vertrekcijfers.[11] Overigens is relevant om hierop te merken dat de grootste groep mensen die een verplichting tot vertrek opgelegd kregen Oekraïners waren in 2024.[12]

De DT&V is ook niet geconsulteerd. En dat terwijl de commissies voorzien dat het amendement het werk bemoeilijkt van deze overheidsorganisatie die het voortouw heeft bij het bevorderen van vertrek van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

De DT&V probeert het vertrek van uitgeprocedeerde vreemdelingen te bewerkstelligen door middel van het faciliteren van vertrek aan de ene kant, en het druk uitoefenen op de vreemdeling om daadwerkelijk aanstalten te maken te vertrekken aan de andere kant. Onderdeel van het faciliteren zijn beslissingen die door het amendement strafbaar worden gesteld, omdat het een vorm van helpen van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen is. Dit speelt bijvoorbeeld als een periode

[11] DT&V, Instroom- en vertrekcijfers, https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/cijfers, geconsulteerd op 21 juli 2025.

[12] CBS, Derdelanders; verplichting tot vertrek, nationaliteit, zie https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85333NED?q=uitzettingen%20asiel, geconsulteerd op 21 juli 2025

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

moet worden overbrugd voordat (gecontroleerd) vertrek kan worden geëffectueerd. Het amendement haalt zo de helft van de instrumentenkoffer van de DT&V leeg.
Tegelijkertijd valt te verwachten dat de vreemdelingen die worden uitgenodigd door de DT&V waarbij het de bedoeling is hen onder druk te zetten niet meer zullen verschijnen op de uitnodiging. Als zij immers strafbaar zijn, zullen ze zich niet meer in het hol van de leeuw durven te wagen, wat nu nog wél gebeurt. De mogelijkheden van de DT&V om vertrek te realiseren van uitgeprocedeerde vreemdelingen worden dus op twee manieren uitgehold. Het gevolg zal zijn dat er minder vreemdelingen bewogen kunnen worden te vertrekken.

Verder blijkt uit diverse studies dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf (in landen als België, Duitsland en Italië) geen enkel effect heeft op irreguliere migratie.[13] Het amendement lijkt daarmee vooral een statement te willen maken, zonder dat het feitelijk bijdraagt aan het beoogde doel, namelijk dat mensen zonder rechtmatig verblijf daadwerkelijk Nederland zullen verlaten. Dergelijke symboolpolitiek draagt niet bij aan de kwaliteit van de wetgeving en is schadelijk voor de samenleving.

De verwachting is namelijk ook dat de invoering en toepassing van deze bepaling, juist zorgt voor een verergering van het probleem. De politie heeft reeds in een reactie aangegeven:

> *“De verwachting is dat het strafbaar stellen van niet-rechtmatig verblijf van vreemdelingen zal leiden tot een vicieuze cirkel: vreemdelingen die niet kunnen vertrekken uit Nederland kunnen (herhaaldelijk) in detentie worden geplaatst, zonder zicht op terugkeer naar het land van herkomst. Verder is het de ervaring van de politie dat mensen kwetsbaar worden voor daderschap en slachtofferschap van criminaliteit als ze niet meer kunnen terugvallen op hulpstructuren. Dit leidt tot een toename van de overlast en criminaliteit en tot een grotere kans om slachtoffer te worden van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting.”*[14]

De commissies concluderen dat het voorstel in het geheel de noodzaak van het strafbaar stellen van niet-rechtmatig verblijf niet onderbouwt en dat het voorstel juist de problemen die het kennelijk op wil lossen verergert.

Strafbaarstelling hulp aan niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen
In de toelichting bij het amendement schrijft het lid Vondeling dat*: “Personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken zullen op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht ook strafbaar zijn.”* Dat betekent kennelijk dat deze organisaties of personen te maken kunnen krijgen met strafrechtelijke vervolging voor het medeplegen van het niet-rechtmatig verblijf. Er is in de toelichting verder niets te vinden om wat voor type hulp het hier dan zou gaan.

De commissies merken op dat het strafbaar stellen van hulp aan personen die onrechtmatig in Nederland verblijven, niet als zodanig wordt opgenomen, maar kennelijk voortvloeit uit het misdrijf van onrechtmatig verblijven en het medeplegen daarvan.

---

[13] H. Verbaten, A Dutch dangerous experiment in criminalizing compassion: How a parliamentary "slip-up" could create Europe's harshest migration law, EU Law Analysis, 11 juli 2025.
[14] https://www.politie.nl/nieuws/2025/juli/4/00-reactie-politie-op-instemming-tweede-kamer-met-anmw.html

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

Wat het medeplegen van onrechtmatig verblijf precies inhoudt, wordt niet nader uitgewerkt. De commissies vragen zich af of het überhaupt mogelijk is om onrechtmatig verblijven te medeplegen. In de toelichting wordt gesproken over het helpen bij onderduiken, waarin dan kennelijk het faciliteren van onrechtmatig verblijf wordt beoogd tegen te gaan. Via de band van het voorwaardelijk opzet kan evenwel een veel bredere groep van de bevolking strafbaar worden. Te denken valt aan bijvoorbeeld een loodgieter die een klusje aan huis komt doen en dan niet al bij de voordeur om identiteitsbewijzen vraagt. Als hij dat bewust nalaat en de hoofdbewoner (of één van de andere bewoners) blijkt later niet over rechtmatig verblijf te beschikken, dan kan de loodgieter vervolgd worden voor artikel 48 Sr en de strafbaarstelling uit het wetsvoorstel. Op gelijke wijze geldt dit voor de verkoopster in een kledingwinkel die haar klanten bewust niet om een identiteitsbewijs vraagt. Dat is de consequentie van het kwalificeren van het niet-rechtmatig verblijf als misdrijf. En met het ontbreken van een nadere invulling van medeplegen, dan wel faciliteren van onrechtmatig verblijf, werkt men rechtsonzekerheid in de hand.

Als hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen wordt gecriminaliseerd, kan dat betekenen dat mensen op straat terecht komen en niet meer in hun basisbehoeften worden voorzien. Potentieel zou een en ander zich ook kunnen uitstrekken tot humanitaire organisaties die niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen onderdak en voedsel bieden. Los van de vraag dat een en ander in het algemeen onwenselijk is, wijzen de adviescommissies op het *Changu*-arrest van het Hof van Justitie van de EU.

Daarin is overwogen dat het verbod op onmenselijke behandeling of vernederende behandeling, wordt geschonden als een vreemdeling die niet uitzetbaar is "*in een toestand* [terechtkomt] *van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, zoals eten, zich wassen en beschikken over woonruimte, en negatieve gevolgen zou hebben voor zijn fysieke of mentale gezondheid of hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid"*.[15]

De Staat heeft dus ook in die zin zélf een juridische verantwoordelijkheid om niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen deze voorzieningen te bieden – waarbij de vraag gerechtvaardigd is of dan ook gemeentes die een daklozenopvang of een bed-bad-brood-voorziening (LVV) hebben, mogelijk ook te maken zouden kunnen krijgen met vervolging. Daarover zwijgt de toelichting.

In dit verband kan ook worden gewezen op artikel 10 Vreemdelingenwet, waarin het 'koppelingsbeginsel' is neergelegd. Een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf heeft op basis van lid 1 geen recht op overheidsvoorzieningen e.d.. Echter, afwijking op grond van lid 2 is mogelijk, indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid of de rechtsbijstand aan de vreemdeling. Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf belemmert de verkrijging van medisch noodzakelijke zorg en rechtsbijstand, die volgens het koppelingsbeginsel wel is toegestaan.

Voor bepaalde beroepsgroepen geldt ook dat zij de *plicht* hebben om personen bij te staan, ongeacht de verblijfsstatus. Gedacht kan worden aan artsen (eed van Hippocrates en de KNMG-Gedragscode voor artsen), de politie (artikel 3 Politiewet) en ook advocaten. Het moet een advocaat vrij staan een cliënt bij te staan in een vreemdelingrechtelijke procedure. De advocaat zou daarom volledig onafhankelijk en partijdig moet kunnen adviseren, zoals omschreven in artikel 10a van de Advocatenwet, zonder te hoeven vrezen voor strafrechtelijke vervolging. Zoals het nu is

[15] HvJEU, *Changu,* 12 september 2024, C-352/23, ECLI:EU:C:2024:748, ro. 75.

Docusign Envelope ID: 35F209BB-FBD2-4AA1-ACA4-6E099798992B

geformuleerd zijn zowel artsen als advocaten echter vogelvrij. Ook wanneer de norm nader ingevuld zou worden met de bepaling dat er geen geldelijke beloning tegenover de hulp zou mogen staan, blijft dat het geval. Zowel artsen als advocaten zijn immers professionals die zich voor hun diensten laten betalen, soms door de patiënt/cliënt zelf, soms op grond van overheidsfinanciering. Het wetsvoorstel is in strijd met het beginsel van eenheid van overheid, wanneer dezelfde overheid die financiering uittrekt voor medische of juridische bijstand degene die die bijstand verleent straft.

Ook de strafbaarstelling van andere personen die vanuit hun goede hart de medemens een helpende hand toesteken en dan niet éérst vragen om een bewijs te mogen zien dat die persoon niet toevallig een niet-rechtmatige vreemdeling is, moeten gevrijwaard blijven van strafrechtelijke repercussies. Er zij op gewezen, dat er geen volledige identificatieplicht met draagplicht geldt in Nederland (er is slechts een toonplicht in bijzondere situaties), zodat de gewone burger ook helemaal niet kan verlangen dat iemand die hulp nodig heeft een identiteitsdocument bij zich draagt en laat zien. Ook in dit opzicht is het wetsvoorstel slecht doordacht.

Het in brede en algemene zin strafbaar stellen van medeplegen van niet-rechtmatig verblijf, betekent dat deze personen en een groot aantal organisaties uit het maatschappelijk middenveld maar ook ambtenaren en professionals alleen al door hun werk te doen, strafbaar zouden kunnen zijn. Dit achten de commissies totaal onwenselijk en in strijd met de rechtsorde.

Tot slot

Ten slotte wijzen de adviescommissies erop, dat het moment om tot deze wetgeving te komen hen verbaast. In een periode waarin men strafrechtelijk veroordeelden vervroegd wil vrijlaten wegens een tekort aan cellen, is het onbegrijpelijk dat tegelijkertijd wordt voorgesteld om mensen op te sluiten die geen strafbaar feit hebben gepleegd, maar alleen omdat ‘ze er zijn'. Het komt de adviescommissies voor dat dit het vertrouwen in de rechtstaat en in de rechtspleging ondergraaft.

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Datum	2 oktober 2025
Onderdeel	Afdeling Kwaliteitontwikkeling,advisering en toetsing
Ons kenmerk	PaG/KOAT/19986
Uw kenmerk	6714502
Onderwerp	Advies wijziging strafbaarstelling illegaliteit

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte [redacted]

Bij brief van 8 september 2025 heeft u namens de minister van Asiel en Migratie het College van procureurs-generaal (hierna: het College) verzocht te adviseren over Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met de maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet). De voorgestelde wijziging van de Asielnoodmaatregelenwet ziet op het bij amendement toegevoegde artikel 108a aan de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) waarmee illegaal verblijf van een meerderjarige vreemdeling in Nederland strafbaar wordt gesteld. Voorgesteld wordt aan artikel 108a Vw een nieuw derde lid toe te voegen waarin is opgenomen dat deelneming aan het in het eerste lid strafbaar gestelde misdrijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is.

Waardering van wijzingingsvoorstel
Het College is positief gestemd over het vastleggen in het derde lid van artikel 108a Vw dat deelnemen aan het daarin omschreven misdrijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Het College onderschrijft het door de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn advies naar voren gebrachte belang van een precieze en goed afgebakende strafbaarstelling. Het is immers niet aan het openbaar ministerie om onduidelijkheden in strafbaarstellingen weg te nemen middels strafvorderingsbeleid. Een afgebakende strafbaarstelling voorkomt dat er in de praktijk discussie ontstaat over mogelijke grensgevallen. Wanneer gedragingen als het schenken van een kom soep aan een vreemdeling niet

strafbaar zijn, kan een burger daar ook niet voor worden vervolgd. Een afgebakende strafbaarstelling draagt daarmee bij aan de rechtszekerheid.

Strafrecht binnen het vreemdelingenrecht
In de memorie van toelichting staat in de tweede alinea van paragraaf 3.1: 'bij samenloop tussen een strafbaar feit en een bestuursrechtelijke overtreding, wordt in het vreemdelingenrecht normaliter eerst het strafrecht ingezet'. Het College veronderstelt dat de zin betrekking heeft op een ketenwerkafspraak en verzoekt de minister dit te verduidelijken in de memorie van toelichting. Hoewel het voor de praktijk zonder meer van belang is dat er afspraken worden gemaakt, heeft een ketenwerkafspraak geen normerende werking. Door de zin in de memorie van toelichting op te nemen bestaat wel het risico dat het huidige werkproces als (wettelijke) norm wordt gezien. Het College acht dit in het algemeen niet wenselijk. Daar komt bij dat inzake vreemdelingen voorkomen moet worden dat een verdenking van artikel 108a Vw te vroeg het vreemdelingenrechtelijke proces onderbreekt. Dat zou immers afbreuk doen aan het achterliggende doel van de wetgeving: bewerkstelligen van terugkeer.

Opportuniteit
In de memorie van toelichting wordt verschillende keren naar voren gebracht dat het kabinet de handhavingspraktijk zal vragen de strafbaarstelling uit artikel 108a Vw primair in te zetten bij criminele en overlastgevende vreemdelingen. Het College merkt op dat het openbaar ministerie gezien de uitgangspunten van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel de kaders stelt voor de opsporing- en vervolging. In de memorie van toelichting wordt dan ook terecht overwogen dat "het Openbaar Ministerie gaat over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde".

Het openbaar ministerie zal na inwerkingtreding van de strafbaarstelling moeten inschatten of de opsporing en vervolging van illegale vreemdelingen voor overtreding van artikel 108a Vw opportuun is gezien alle relevante belangen. De mate waarin een vreemdeling crimineel of overlastgevend gedrag vertoont, zal daarbij vanzelfsprekend als relevant belang worden betrokken. Het College kan verder niet vooruitlopen op het opsporings- en vervolgingsbeleid dat bij overtreding van artikel 108a Vw zal worden toegepast. In algemene zin geldt wel dat het openbaar ministerie zich hierbij rekenschap zal van geven van de inkadering zoals die in de EU-jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn nader vorm heeft gekregen.

Afzender
Staf Korpsleiding

Ministerie van Asiel en Migratie
t.a.v. Directeur Wetgeving en Juridische Zaken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Rubricering
Openbaar

Datum	26 september 2025	**Behandeld door**	Juridische Zaken
Ons kenmerk	2025-0040762	**Kopie aan**	-
Uw kenmerk	6714502	**Bijlage(n)**	-

Onderwerp Advies wijziging Asielnoodmaatregelenwet

Geachte [redacted]

Bij deze ontvangt u een reactie met betrekking tot de novelle strafbaarstelling illegaal verblijf, waarop u op 8 september 2025 een reactie heeft uitgevraagd via een internetconsultatie.

Het concept-wetsvoorstel is een reactie op de ontstane discussie over het bij amendement ingevoegde artikel 108a Vreemdelingenwet. Deze discussie betreft de vraag of het bieden van hulp aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, tot medeplegen of medeplichtigheid van de hulpverlener aan het in het genoemde artikel strafbaar gestelde feit zou kunnen leiden. De Raad van State beantwoordt deze vraag bevestigend. Uw voorstel behelst nu een expliciete uitzondering: Deelnemen aan dit misdrijf, anders dan als pleger, is niet strafbaar. Hiermee wordt bereikt dat alleen de vreemdeling zelf strafbaar kan zijn; niet degene die de vreemdeling – in welke vorm en in welke mate dan ook – helpt. Uiteraard blijven vormen van mensenhandel en mensensmokkel wel, als zelfstandige delicten, strafbaar. Hiermee wordt ten aanzien van de strafbaarstelling van het hulp bieden aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf een heldere afbakening voorgesteld, die duidelijkheid geeft aan de samenleving en de rechtshandhaving. Naar aanleiding van het genoemde amendement heeft de politie haar zorg uitgesproken over onder andere de mogelijke strafbaarheid van politiemedewerkers die in de uitvoering van de politietaak van artikel 3 Politiewet hulpverlenen aan een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf.[1] De nu voorgestelde wijziging neemt deze zorg weg.

De strafbaarstelling van illegaliteit als zodanig blijft echter spanning oproepen met het belang van toegang van eenieder tot de politie. Ook na de nu voorgestelde wijziging blijft het mogelijk effect bestaan dat de strafbaarstelling een drempel opwerpt voor illegale vreemdelingen om een beroep te doen op de politie in situaties waarin zij hulp behoeven of slachtoffer zijn van een strafbaar feit. Illegale vreemdelingen kunnen contacten met de politie vermijden uit angst aangehouden te worden wegens overtreding van artikel 108a Vreemdelingenwet.

Een soortgelijk vermijdingseffect kan breder optreden, ook bij andere instanties die in enige mate een hulpstructuur bieden aan illegale vreemdelingen. Als dit vermijdingseffect zich daadwerkelijk gaat

[1] Zie https://www.politie.nl/nieuws/2025/juli/4/00-reactie-politie-op-instemming-tweede-kamer-met-anmw.html

voordoen leidt dat ertoe dat deze groep vreemdelingen nog verder in de illegaliteit verdwijnt en geen hulp meer zoekt of aanvaardt. Dit kan tot meer overlast en criminaliteit leiden, tot een grotere kwetsbaarheid van deze groep als mogelijk slachtoffer van uitbuiting en (indirect) tot oplopende spanningen in de samenleving.

De politie heeft de uitvoeringsgevolgen over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaliteit in kaart gebracht via een, door de opdracht beperkte, uitvoeringstoets die reeds is aangeboden aan de Eerste Kamer.[2] Een volwaardige uitvoeringstoets kon niet verricht worden vanwege de beperkt beschikbare tijd, het ontbreken van een nader juridisch kader en het gebrek aan duidelijkheid over het vervolgingsbeleid. Het amendement strafbaarstelling illegaal verblijf zal ook na de wijziging hiervan door de novelle, een grote impact gaan hebben op de uitvoering van een aantal werkprocessen bij de politie en de ketenpartners. Dit kan tot verdringingseffecten leiden. Dit is ook meegegeven bij de uitvoeringstoets. Om deze uitvoeringsgevolgen voor alle partners beter in kaart te kunnen brengen, benadruk ik het belang van een gedegen Ex Ante Uitvoeringstoets alvorens de wet in werking zal treden.

Nu de novelle verbonden is aan de Asielnoodmaatregelenwet, verwijst de politie ook graag naar haar eerdere consultatiereactie van 4 december 2024.

[redacted]

[2] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/23/tk-bijlage-3-eindversie-uitvoeringstoets-strafbaarstelling-illegaliteit

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De ministers van Asiel en Migratie
drs. D.M. van Weel &
mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 23 september 2025
doorkiesnummer [redacted]
e-mail [redacted]
ons kenmerk UIT 14786 STRA/MvW
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies novelle bij Asielnoodmaatregelenwet

Geachte heer Van Weel en mevrouw Keijzer,

Bij brief van 8 september 2025, kenmerk 6714502, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel tot 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 (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel dat hier voorligt, is een novelle die beoogt een wijziging aan te brengen aan het wetsvoorstel dat bekend staat als de Asielnoodmaatregelenwet en momenteel wordt behandeld in de Eerste Kamer.[1] In de Tweede Kamer is de Asielnoodmaatregelenwet op verschillende punten geamendeerd. Door het amendement Vondeling[2] werd de strafbaarstelling van illegaal verblijf onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet. Het gaat om voorgesteld artikel 108a Vreemdelingenwet, inhoudende:

1. *De meerderjarige vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.*
2. *In afwijking van het eerste lid is de vreemdeling niet strafbaar zolang de voor hem geldende vertrektermijn nog niet is verstreken.*
3. *Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf.*
4. *Artikel 108, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.*

[1] Asielnoodmaatregelenwet (36.704) - Eerste Kamer der Staten-Generaal

[2] 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) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Nadat het amendement Vondeling met een meerderheid van stemmen was aangenomen in de Tweede Kamer, ontstond een discussie over de precieze betekenis en het toepassingsbereik van de strafbepaling, met name over de vraag of personen die hulp verlenen aan illegaal verblijvende vreemdelingen, strafbaar zullen zijn als medeplichtige/ medepleger. De Afdeling advisering van de Raad van State ('de Afdeling') is gevraagd de Tweede Kamer daarover voor te lichten. Op 29 augustus 2025 heeft de Afdeling een voorlichting gepubliceerd, inhoudende dat mensen die hulp verlenen inderdaad strafbaar kunnen zijn als medeplichtige aan of medepleger van illegaal verblijf.[3] De Afdeling geeft de volgende suggesties om dat te voorkomen:

1. schrap de strafbaarstelling van illegaal verblijf,

of:

2. maak van de strafbaarstelling een overtreding in plaats van een misdrijf, zodat de medeplichtigheid daaraan niet strafbaar is (art. 48 Sr) en/of
3. voeg een lid toe aan de strafbepaling met een strafuitsluitingsgrond, inhoudende dat medeplichtigheid niet strafbaar is óf dat hulpverlening om humanitaire redenen niet strafbaar is.

Met dit Wetsvoorstel kiest u voor de derde optie, in een iets verdergaande variant dan de Afdeling voorstelde. Het Wetsvoorstel wijzigt het derde lid van voorgesteld artikel 108a Vreemdelingenwet als volgt:
'Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf. Deelnemen aan dit misdrijf, anders dan als pleger, is niet strafbaar.'
In de MvT (p.3 onderaan) is aangegeven dat er omwille van de rechtszekerheid voor is gekozen om alle vormen van deelneming uit te sluiten van strafbaarheid. Dat voorkomt dat steeds per geval moet worden nagegaan of hulp werd verleend uit medemenselijkheid of andere motieven.

De Raad waardeert het consultatieverzoek en zal de gelegenheid aangrijpen om ook opmerkingen te maken over de voorgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf, nu met dit Wetsvoorstel bewust is gekozen deze te handhaven en de Raad daar niet eerder over is geconsulteerd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[4]

---

[3] Voorlichting over amendement bij Asielnoodmaatregelenwet over reikwijdte van strafbaarstelling illegaliteit. - Raad van State

[4] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

ADVIES

Op 27 juni 2025 stuurde de Raad u een brief waarin werd gewaarschuwd dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf potentieel een groot toepassingsbereik heeft en waarin vragen werden opgeworpen over het beoogde effect van het amendement, de aanvullende waarde ten opzichte van de reeds bestaande mogelijkheden tot handhaving van het vreemdelingenrecht, de verhouding tot internationale en Europese regelgeving en potentiële werklast-effecten.[5] De Tweede Kamer ging op 3 juli 2025 over tot stemming voordat deze aspecten grondig waren onderzocht. De Raad betreurt dit.

De Raad benadrukt dat de principiële en praktische consequenties van strafbaarstelling van illegaal verblijf zodanig verstrekkend kunnen zijn, dat het een onderwerp is dat een eigen Wetsvoorstel verdient, met een uitgebreide Memorie van Toelichting (MvT). In zo'n MvT kan worden ingegaan op de noodzaak, de proportionaliteit en het beoogde effect van de strafbaarstelling, de beoogde interpretatie van begrippen en het toepassingsbereik, de verhouding tot grondrechten en internationaal en Europees recht, de uitvoeringsconsequenties et cetera.[6] Gehaast stemmen vóórdat de juridische en financiële implicaties grondig in kaart zijn gebracht (via een voorlichting van de Afdeling respectievelijk een uitvoeringstoets), is naar het oordeel van de Raad onzorgvuldig. De Afdeling wees terecht ook al op de onzorgvuldigheid van de gevolgde procedure in §2 van de voorlichting. De Raad sluit zich daarbij aan.

In §3.1 van de MvT wordt toegelicht dat niet is gekozen voor de eerste optie die de Afdeling in haar voorlichting voorstelt (schrappen van de strafbaarstelling van illegaal verblijf), omdat de 'strafbaarstelling kan bijdragen aan een betere grip op migratie'. Hoe de strafbaarstelling daaraan bijdraagt en hoe deze zich verhoudt tot de reeds bestaande mogelijkheden in het bestuursrecht[7], wordt niet nader uitgewerkt.

Over de voorziene inzet wordt gemeld dat het de wens is van het kabinet dat vooral overlastgevende of criminele vreemdelingen worden vervolgd. Als dat werkelijk de bedoeling is, ligt het in de rede om die voorwaarde van 'overlast' te verwerken in de strafbaarstelling. Daarbij merkt de Raad op dat criminele vreemdelingen al kunnen worden vervolgd voor gepleegde criminaliteit en in geval van een ongewenstverklaring of inreisverbod bovendien ter zake van artikel 197 Sr.

Onder verwijzing naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie (over de Terugkeerrichtlijn) wordt in § 3.1 MvT ten slotte geconcludeerd: *'De groep die in beeld komt voor bestraffing met een vrijheidsstraf op grond van artikel 108a louter wegens illegaal verblijf is op deze manier rechtens beperkt tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren.'* Er wordt niet ingegaan op personen die mogelijk wel worden vervolgd en die niet een vrijheidsstraf, maar een boete krijgen opgelegd. Mogelijk is de veronderstelling dat illegaal verblijvende vreemdelingen geen inkomen of geen vast verblijfadres hebben, maar dat is niet per se het geval.

---

[5] Brief (27 juni 2025, gepubliceerd op rechtspraak.nl)
[6] Zie ook de Voorlichting van de RvS, § 2.
[7] Bij de bestaande bestuursrechtelijke mogelijkheden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een intrekking van de verblijfsvergunning asiel, een ongewenstverklaring (bij EU-onderdanen), een zwaar inreisverbod (bij derdelanders) en een maatregel van bewaring (bij zicht op uitzetting).

Er zijn bovendien vreemdelingen die niet onder de Terugkeerrichtlijn vallen, zoals bijvoorbeeld illegale vreemdelingen uit de EU. Met andere woorden, het toepassingsbereik van de strafbaarstelling is potentieel veel groter dan in de MvT wordt geschetst. De daadwerkelijke impact is echter onduidelijk gezien de wel heel beperkte toelichting op het amendement en het feit dat het vervolgingsbeleid nog ontwikkeld moet worden. Dat maakt het doen van een degelijke uitvoeringstoets ook ingewikkeld.

Indien u de strafbaarstelling in de Asielnoodmaatregelenwet handhaaft, adviseert de Raad met klem om:

- de noodzaak en de wenselijkheid van de strafbaarstelling,
- de weging van de verschillende betrokken belangen,
- uitleg van de bestanddelen van de delictsomschrijving,
- de vraag hoe de nieuwe strafrechtelijke regel zich gaat verhouden tot bestaande wet- en regelgeving en hoger recht, en
- de uitvoerbaarheid in de praktijk

uitgebreider toe te lichten in de MvT. Daarmee zou alsnog kunnen worden voorzien in de toelichting die zo node wordt gemist bij het amendement.

Daarbij geeft de Raad mee dat een algehele strafuitsluitingsgrond voor deelneming aan één specifiek feit zeer uitzonderlijk is en daarmee wetssystematisch geen schoonheidsprijs verdient. Niet voor niets hebben de deelnemingsvormen een algemene strekking; het is moeilijk voorstelbaar dat het bevorderen van strafwaardig gedrag op zichzelf en om die reden[8] niet ook strafwaardig is. Nu bij deze strafbepaling echter moet worden geconcludeerd dat deelneming aan dit feit allerminst strafwaardig is, maar niet zelden een uiting van medemenselijkheid, zou dat aanleiding moeten zijn om nog eens nadrukkelijk te reflecteren over de strafwaardigheid van het feit zelf en daar in ieder geval uitgebreider bij stil te staan in de toelichting.

WERKLAST

De Raad voorziet geen extra werklast voor de Rechtspraak vanwege dit Wetsvoorstel (de novelle). Doordat de wetgever nu nadrukkelijk enkel het plegen van illegaal verblijf strafbaar stelt, wordt wel een potentiële extra werklast voor de Rechtspraak vermeden (te weten: zaken over deelnemingsvormen met betrekking tot strafbaar illegaal verblijf). De werklasteffecten voor de Rechtspraak vanwege het strafbaar stellen van illegaal verblijf worden meegenomen in de op het moment van schrijven lopende uitvoeringstoets.

CONCLUSIE

De Raad geeft u in overweging de strafbaarstelling van illegaal verblijf te heroverwegen en - indien de wens bestaat deze te handhaven- alsnog te voorzien in een uitgebreide toelichting (en eventueel een aanscherping van de delictsomschrijving). Wat betreft de uitsluiting van deelnemingsvormen adviseert de Raad positief. Dit kan voorkómen dat personen en organisaties die vanuit humanitair oogmerk hulp verlenen worden vervolgd en bestraft.

---

[8] Vanwege het bevorderen/ mogelijk maken van het gronddelict (in dit geval het illegaal verblijf). Iets anders is natuurlijk dat daarbij ook een nieuw delict kan worden gepleegd, zoals mensenhandel.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

[redacted]

Datum 25 september 2025
Betreft **Internetconsultatie Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf** | Reactie VluchtelingenWerk Nederland

1. Inleiding

VluchtelingenWerk Nederland (VWN) maakt zich grote zorgen over het voorstel om onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen. Wij achten dit voorstel in strijd met Europees en internationaal recht, disproportioneel en ineffectief voor het doel dat de regering ermee zegt na te streven, namelijk het bevorderen van terugkeer. Het zal leiden tot een onevenredige verharding van beleid zonder dat dit uitvoerbaar of zinvol is. Wij benadrukken dat het uitsluiten van strafbaarstelling van diegenen die hulp bieden aan personen die onrechtmatig in Nederland verblijven, zoals voorgesteld in deze novelle, volstrekt onvoldoende is. De ingrijpende impact op het strafbaar stellen van personen zonder verblijfspapieren blijven namelijk intact. Tevens maken we ons zorgen dat de hulpverlening alsnog onder grote druk komt te staan, ongeacht deze novelle. Personen zullen zich onttrekken aan toezicht en hulpverlening en er is het risico dat er onduidelijkheid blijft bestaan onder hulpverleners of zij niet in overtreding zijn, terwijl de persoon die zij bijstaan dit wel is.

Dit voorstel voorziet een potentieel ingrijpende beleidswijziging, wat betekent dat die zorgvuldig voorbereid tot stand dient te komen inclusief gedegen consultatie en adviestraject. De Raad van State heeft in haar 'voorlichting over de reikwijdte van strafbaarstelling illegaal verblijf' aangegeven dat het wetgevingsproces voorafgaande aan de stemming over het amendement onzorgvuldig is verlopen.[1] Wij vragen de regering om nadere onderbouwing en beantwoording van de zorgen die zijn ingebracht in alle consultatiereacties, inclusief de hieronder geschetste juridische en praktische vragen.

2. Strijdigheid met Europees en internationaal recht

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf is onverenigbaar met de verplichtingen die Nederland heeft op grond van het Unierecht en internationale mensenrechtenverdragen.

EU-Terugkeerrichtlijn en jurisprudentie HvJ-EU

De regering verwijst in de Memorie van Toelichting naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, en stelt dat strafbaarstelling pas zal worden ingezet nadat bestuursrechtelijke maatregelen zijn opgelegd en uitgeput. Daarmee lijkt zij te willen aansluiten bij de Terugkeerrichtlijn[2] en de arresten *El Dridi*[3] en *Achughbabian*[4]. Er blijven echter fundamentele juridische problemen.

Ten eerste ontbreken juridische waarborgen in de wettekst dat strafbaarstelling daadwerkelijk alleen pas ná het volledige doorlopen van het terugkeertraject zal plaatsvinden. Het risico blijft dat strafrecht parallel of te vroeg wordt ingezet. Het Hof van Justitie heeft expliciet geoordeeld dat strafrechtelijke sancties het terugkeerproces niet mogen doorkruisen of vertragen. Ook de DT&V uit hierover haar zorgen in de Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, en signaleert dat een terugkeerprocedure nooit echt beëindigd is.[5]

Hoe kan de regering alsnog garanderen dat strafrechtelijke sancties nooit eerder of gelijktijdig aan het terugkeertraject worden toegepast?

1 Raad van State, Voorlichting over amendement over reikwijdte van strafbaarstelling illegaal verblijf, 29 augustus 2025

2 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008

3 HvJ EU, El Dridi, C-61/11, 28 april 2011. Het Hof verklaarde dat een gevangenisstraf wegens onrechtmatig verblijf onverenigbaar is met de Terugkeerrichtlijn, omdat dit de systematiek van vrijwillig vertrek en bestuursrechtelijke detentie doorbreekt en terugkeer vertraagt.

4 HvJ EU, Achughbabian, C-329/11, 6 december 2011. Het Hof verduidelijkte dat strafbaarstelling alleen mogelijk is nadat de Terugkeerrichtlijn volledig is toegepast en slechts voor zover dit de werking van de richtlijn niet doorkruist.

5 Ministerie van Asiel & Migratie, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, pagina 33-34, 17 september 2025

Ten tweede heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat strafrechtelijke sancties het terugkeerproces niet mogen vertragen. In de praktijk leidt strafoplegging juist tot vertraging, ook als iemand eerder bestuursrechtelijk is gedetineerd met het oog op terugkeer. Een nieuw terugkeertraject, of het werken aan een alternatieve duurzame oplossing, zal dan alsnog worden belemmerd door een strafrechtelijke bewaring. De DT&V geeft zelf aan dat deze maatregel hen niet wezenlijk zal gaan helpen om meer terugkeer te organiseren en zij juist minder zullen toekomen aan hun kerntaak: het organiseren van vertrek.[6]

Hoe voorkomt de regering dat strafoplegging leidt tot vertraging en stagnatie van terugkeer?

Ten derde benoemt de Memorie van Toelichting dat de groep die strafbaar zal worden gesteld “beperkt” blijft tot vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dit effectief frustreren.[7] VWN vreest dat dit in de praktijk zal resulteren tot veel grijze gevallen en kan leiden tot de (herhaaldelijke) strafrechtelijke bewaring van personen die buiten hun eigen schuld om Nederland niet kunnen verlaten, waaronder staatlozen. Juist deze personen bevinden zich in een situatie waarbij zij zich, zelfs na eerdere pogingen en (herhaaldelijke) bestuursrechtelijke maatregelen, onvrijwillig onrechtmatig in Nederland bevinden. Wij zien in de praktijk dat personen die buiten hun eigen schuld om over geen enkel identiteits- of reisdocument beschikken, zoals staatlozen, onterecht kunnen worden aangemerkt als personen die ‘niet meewerken’ of het ‘vertrek frustreren’.

Hoe worden de begrippen “niet meewerken” en “vertrek frustreren” precies gedefinieerd? Wie beoordeelt dit, en op basis van welke criteria? Hoe voorkomt de regering dat mensen die (vooralsnog) geen bewijs kunnen leveren dat zij Nederland niet kunnen verlaten, toch strafrechtelijk worden gesanctioneerd? Hoe wordt voorkomen dat mensen in een vicieuze cirkel van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen terechtkomen?

Zaak Changu

De uitspraak van het Hof van Justitie van 12 september 2024 in de zaak Changu (C-352/23) bevestigt dat vreemdelingen die niet onmiddellijk kunnen worden verwijderd, onder de bescherming van de Terugkeerrichtlijn blijven vallen. Lidstaten zijn verplicht hen schriftelijk te informeren als de verwijdering tijdelijk wordt opgeschort en moeten in die periode voorzien in de basisbehoeften, zoals onderdak, voedsel en toegang tot hygiënevoorzieningen (in lijn met artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn). Deze voorzieningen zijn noodzakelijk om te voldoen aan de door het Hof bevestigde rechten die voortvloeien uit het EU Handvest, zoals de eerbiediging van de menselijke waardigheid (artikel 1) en het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 4).

Strafrechtelijke vrijheidsontneming vormt een ingrijpende inbreuk op een minimaal menswaardig bestaan in vrijheid. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat detentie uitsluitend als ultimum remedium mag worden toegepast. Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf leidt echter tot de automatische detentie als sanctie, wat haaks staat op het vereiste van een trapsgewijze benadering en proportionaliteit. Het leveren van basisvoorzieningen vanuit een strafrechtelijke bewaringssetting is een uitholling van de bescherming die het Hof bevestigt in de zaak Changu.

Hoe verhoudt het voorstel zich tot deze plicht? Erkent de regering dat detentie geen vervanging kan zijn van de bescherming die art. 14 Terugkeerrichtlijn en het EU Handvest bieden?

6 Ministerie van Asiel & Migratie, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, pagina 33, 17 september 2025

7 Memorie van Toelichting, 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), 5 september 2025, pagina 3

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zal ertoe leiden dat mensen zonder verblijfspapieren zich uit angst onttrekken van hulpverlening en overheidsinstanties. Daarnaast verwachten wij dat er onduidelijkheid blijft bestaan onder hulpverleners of zij een overtreding begaan als zij iemand helpen die mogelijk strafbaar is. De kans is groot dat zij dit niet altijd durven omdat zij bijvoorbeeld de regels (lees uitzondering) niet kennen. Hierdoor blijft het risico bestaan dat de hulpverlening ernstig onder druk komt te staan, ongeacht de voorgenomen wijziging in de novelle. Dit kan resulteren in de verdere marginalisering van mensen zonder verblijfspapieren en zal een inbreuk opleveren op hun toegang tot basisvoorzieningen, alsmede medische zorg, rechtsbijstand, politiebescherming en, voor minderjarigen, het recht op onderwijs.[8] Hiermee zullen zij in een situatie terecht komen die in strijd is met het EU Handvest en de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Changu.

Hoe garandeert de regering dat deze rechten niet onder druk komen te staan?

Internationale mensenrechtenverdragen
Daarnaast bestaat een groot risico op schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Strafbaarstelling kan leiden tot willekeurige detentie, hetgeen in strijd is met artikel 5 EVRM. Tevens kan het de naleving van het non-refoulementbeginsel (artikel 3 EVRM en artikel 33 Vluchtelingenverdrag) onder druk zetten. Wanneer mensen onder dreiging van straf worden uitgezet, is er een reëel risico dat onvoldoende zorgvuldig wordt onderzocht of zij gevaar lopen op vervolging of onmenselijke behandeling bij terugkeer. Daar komt bij dat de dreiging van strafvervolging mensen kan afschrikken om bescherming te vragen. Dit is in strijd met de geest van het Vluchtelingenverdrag, dat beoogt bescherming te bieden aan ieder die daar recht op heeft, ongeacht de wijze van binnenkomst of verblijf.

Hoe voorkomt de regering dat strafvervolging leidt tot schending van het EVRM en het Vluchtelingenverdrag?

3. Proportionaliteit
Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat maatregelen geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zijn. Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf voldoet aan geen van deze voorwaarden.

De maatregel is **niet geschikt**, omdat het terugkeerproces er niet mee wordt bevorderd. De maatregel draagt niet bij aan een effectiever terugkeerbeleid. Het opleggen van straf leidt tot strafprocedures en detentie, maar niet tot snellere of betere terugkeer. Integendeel, terugkeer wordt vertraagd doordat iemand eerst een straf moet uitzitten. Hierdoor worden terugkeertrajecten, al dan niet onder begeleiding van de DT&V, bemoeilijkt.

Tevens ontmoedigt dit mensen om contact te zoeken met overheidsinstanties, bijvoorbeeld om deel te nemen aan vrijwillige terugkeertrajecten. Personen die problemen hebben bij het bewerkstelligen van vertrek uit Nederland kunnen zich richten tot de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) met een bemiddelingsverzoek. Gedurende het bemiddelingstraject is er frequent contact met de DT&V, maar geen sprake van een tijdelijk of procedureel rechtmatig verblijf. Hierdoor blijven zij in theorie kwetsbaar voor vreemdelingenbewaring of strafrechtelijke vervolging, wat een afschrikwekkend effect kan hebben om in de toekomst een bemiddelingsverzoek in te dienen en daardoor in beeld te raken van de Rijksoverheidsdiensten. Hierdoor blijft deze groep juist *buiten beeld* van de overheid en heeft deze maatregel dus ook om deze reden een averechts effect.

Dit belemmert vervolgens ook de toegang tot regularisatieprocedures, zoals de buitenschuldvergunning indien terugkeer niet kan plaatsvinden vanwege redenen buiten de schuld

8 Zie ook de notitie van de Adviesraad Migratie 'Aandachtspunten bij de verdere behandeling asielwetsvoorstellen en het amendement 'strafbaarstelling onrechtmatig verblijf', 9 september 2025

van de vreemdeling om. Deze zorg hebben wij bijvoorbeeld ook voor slachtoffers van mensenhandel, die zich uit angst niet bij de politie durven te melden. Overigens heeft een strafrechtelijke vervolging ook een nadelig effect op de toekomstige mogelijkheden om verblijf te regulariseren vanwege (de eventuele cumulatie van) antecedenten. Strafrechtelijke vervolging in het kader van de voorgestelde maatregel kan voor de IND reden zijn om een verblijfsaanvraag, zoals de buitenschuld, te weigeren vanwege het openbare orde criterium.[9]

Hoe voorkomt de regering dat een afschrikwekkende werking mensen juist buiten beeld van de overheid plaatst? En hoe voorkomt het een situatie waarbij strafbaarstelling juist een negatief effect heeft op het vinden van een duurzame oplossing, waaronder terugkeer en regularisatie?

De maatregel is daarnaast **niet noodzakelijk**, omdat het bestuursrecht reeds voldoende instrumenten kent in het kader van terugkeer, zoals de meldplicht, vrijheidsbeperkende maatregelen, vreemdelingenbewaring, het inreisverbod en de ongewenstverklaring. De Memorie van Toelichting wijst erop dat '...het kabinet de handhavingspraktijk zal vragen de strafbaarstelling van illegaal verblijf primair in te zetten tegen criminele en overlastgevende vreemdelingen...'.[10] Allereerst ontbreken ook hiervoor duidelijke waarborgen in de wettekst, waardoor alsnog ook andere personen binnen de doelgroep worden geraakt. Daarnaast bestaat juist díe maatregel om op te kunnen treden tegen overlastgevende vreemdelingen al middels het (zwaar) inreisverbod en de ongewenstverklaring. Deze maatregelen maken het mogelijk om een persoon zonder rechtmatig verblijf te vervolgen en een geldboete of een gevangenisstraf op te leggen op basis van Art. 197 Sr. als zij in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring in Nederland verblijven. Het Openbaar Ministerie heeft in haar eerdere reactie op de Asielnoodmaatregelenwet reeds vastgesteld dat de bestaande mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging van personen zonder rechtmatig verblijf voldoende ruimte bieden om op te treden.[11]

In het kader van deze maatregelen verrijst de vraag of de hulpverlening aan personen die worden veroordeeld op basis van Art. 197 Sr. mogelijk *wel* strafbaar kan zijn vanwege medeplegen of medeplichtigheid van een misdrijf. Dit geldt tevens voor de voorgestelde maatregel in de nieuwe Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring, die momenteel aanhangig is bij de Eerste Kamer, om personen die opzettelijk niet voldoen aan een ambtelijk bevel of vordering om Nederland te verlaten (meewerkplicht) te vervolgen op basis van artikel 184 Sr.[12]

Waarom zijn de bestaande mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging niet voldoende geschikt om op te treden? Hoe verhouden deze zich tot elkaar en hoe wordt voorkomen dat hulpverlening alsnog strafbaar kan zijn in het kader van strafrechtelijke vervolging op basis van overtreding Art. 197 en Art. 184 Sr.?

De maatregel is tenslotte **niet evenwichtig**, omdat de gevolgen voor de betrokken personen — strafvervolging en bewaring, vaak zonder perspectief op daadwerkelijke terugkeer — disproportioneel zwaar wegen in verhouding tot het nagestreefde doel. Bovendien zal de uitvoering onevenredig zwaar drukken op politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht, die hierdoor belast worden met zaken die niets bijdragen aan daadwerkelijke terugkeer. Het risico is dat de capaciteit voor de aanpak van criminaliteit die wél de openbare orde raakt, hierdoor onder druk komt te staan. De politie heeft reeds haar zorgen geuit over de uitvoerbaarheid, de effectiviteit en de negatieve gevolgen voor de openbare orde van deze maatregel.[13] Ook in de Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit wordt bevestigd dat

9 Artikel 16, lid 1 onder d Vw, artikel 3.77 en 3.78 Vb

10 Memorie van Toelichting, 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), 5 september 2025, pagina 2

11 Advies Openbaar Ministerie over voorstel Asielnoodmaatregelenwet, 2 december 2024

12 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, Kamerstuk 34.309, Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring

13 Eerste reactie politie op instemming Tweede Kamer met ANMW, 5 juli 2025

de politie, KMar en DT&V ingrijpende aanpassingen voorzien in werkprocessen, de inzet van veel capaciteit en scholing van personeel, terwijl er risico's ten aanzien van legitimiteit en proportionaliteit worden gesignaleerd.[14]

Hoe beoordeelt de regering deze extra belasting voor de uitvoering en neveneffecten in verhouding tot de ontbrekende meerwaarde van het voorstel?

4. Conclusie

De voorliggende novelle, die beoogt om strafbaarstelling van hulp aan mensen zonder rechtmatig verblijf uit te sluiten, verandert niets aan de fundamentele problemen van het amendement zelf. Het blijft gaan om een strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf die strijdig is met Europees en internationaal recht, disproportioneel en praktisch onuitvoerbaar. Door de focus te leggen op de bescherming van hulpverleners wordt gesuggereerd dat daarmee de grootste bezwaren zijn weggenomen. Dat is een miskenning van de kern. Zolang de strafbaarstelling van mensen zonder rechtmatig verblijf overeind blijft, blijven ook de juridische strijdigheid, de schending van basisrechten, de impact op de hulpverlening en de negatieve maatschappelijke effecten bestaan.

Het is daarom niet voldoende om slechts één aspect van het amendement te corrigeren. De gehele strafbaarstelling is onverenigbaar met de verplichtingen die Nederland heeft in het kader van de Terugkeerrichtlijn, de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de internationale verdragen waaraan ons land gebonden is. De novelle verandert daarnaast niets aan het feit dat het amendement uitvoeringsorganisaties onnodig belast en mensen zonder verblijfspapieren in een kwetsbare positie verder marginaliseert en criminaliseert. Dit terwijl strafrechtelijke vervolging niet bijdraagt aan terugkeer, maar juist leidt tot vertraging en de belemmering in het bereiken van duurzame oplossingen.

VluchtelingenWerk Nederland
25 september 2025

14 Ministerie van Asiel & Migratie, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, o.a. pagina 7 en 33, 17 september 2025

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. minister D.M Van Weel
Postbus 20301
2500 EH ‘S-GRAVENHAGE

Datum
25 september 2025
Kenmerk
TIS/U202500597
Telefoon
06 - 313 029 31
Bijlage(n)
-

Reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op de internetconsultatie novelle strafbaarstelling illegaal verblijf

Geachte heer Van Weel,

U heeft ons gevraagd te reageren op de internetconsultatie voor de novelle strafbaarstelling illegaal verblijf. Hierbij sturen wij u onze reactie.

Het strafbaar stellen van illegaliteit, ook zonder dat hulpverleners als medeplichtig worden aangemerkt, lost in de **praktijk de problemen met ongedocumenteerden niet** op. Mensen zonder verblijfsrecht raken vaak in de knel, worden dakloos en veroorzaken hierdoor overlast en onveilige situaties. Strafbaarstelling kan alleen effectief zijn wanneer het systeem zodanig is ingericht dat snelle en effectieve procedures mogelijk zijn voor beoordeling, terugkeer en handhaving. Dit is slechts haalbaar als de uitvoerende diensten – zoals de IND, de Vreemdelingenpolitie en DTenV – hiervoor daadwerkelijk voldoende capaciteit en middelen hebben om een goede wijze uit te voeren met ook oog voor een kwetsbare groep die om diverse redenen niet terug kunnen naar het land van herkomst.

Gemeenten voorzien dat strafbaarstelling tot meerdere risico’s leidt in de gemeentelijke uitvoering:

- **Onzichtbaarheid en kwetsbaarheid:** vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zullen minder snel contact zoeken met gemeenten en instanties, waardoor kwetsbare personen uit beeld raken.
- **Openbare orde en veiligheid:** gemeenten verwachten meer overlast en complexe casuïstiek in de openbare ruimte, zonder dat er een concreet handelingsperspectief is. Dit zal extra inzet vragen van politie en gemeentelijke handhaving.

- **Schaduwsamenleving:** door angst voor strafrechtelijke vervolging durven mensen mogelijk geen gebruik te maken van noodzakelijke voorzieningen, wat leidt tot vermijding van contact met autoriteiten en maatschappelijke instellingen. Dit kan dakloosheid, gezondheidsproblemen en maatschappelijke overlast vergroten.
- **Fundamentele rechten blijven gelden:** ook na strafbaarstelling behouden illegale vreemdelingen basisrechten zoals gelijke behandeling, medische zorg, onderdak en onderwijs voor kinderen; gemeenten blijven verantwoordelijk om deze te waarborgen.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten