

From: 5.1.2.e <5.1.2.e@amnesty.nl>
Date: Saturday, January 24, 2026, 1:50 AM
To: "postbus@eerstekamer.nl" <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: Input Bondgenootschap 'Stop de Asielwetten' over asielwetsvoorstellen

Attachments:

Bijlage 1 Overkoepelende brief bondgenootschap over asielwetsvoorstellen.pdf
Bijlage 2 Brief bondgenootschap over strafbaarstelling onrechtmatig verblijf.pdf
Bijlage 3 De Brauw, Blackstone en Westbroek - Memorandum strafbaarstelling illegaliteit en de rol van derden (...).pdf
Bijlage 4 Cleerdin & Hamer advocaten - Memo novelle strafbaarstelling illegaal verblijf.pdf
Bijlage 5 Mr. Wijngaarden & Mr. Toelsie - Reikwijdte strafbaarstelling illegaal verblijf.pdf
Bijlage 6 Prof. Minderhoud - Ontbreken garanties terughoudendheid opsporingsbeleid.pdf
Bijlage 7 Prof. Minderhoud - Niet rechtmatig verblijf EU-arbeidsmigranten wordt nu ook strafbaar.pdf

U ontvangt niet vaak e-mail van 5.1.2.e@amnesty.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte griffie,

Zou u deze brieven (inclusief bijlagen) en begeleidende mail willen verspreiden onder de leden van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad (I&A/JBZ), ten behoeve van de oordeelsvorming en het nog in te plannen plenaire debat over de Wet invoering tweestatusstelsel, de Asielnoodmaatregelenwet en de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf?

In verband met de grote maatschappelijke gevolgen van en onrust door deze wetten, verzoek ik u om deze brieven (inclusief bijlagen) en begeleidende mail bovendien naar de rest van de Eerste Kamer te sturen. Iedere senator zal immers tijdig diens eigen afweging moeten maken.

Graag krijg ik een ontvangstbevestiging.

Veel dank voor de hulp, groet!

5.1.2.e

Geachte leden van de Eerste Kamer,

We roepen u op om bij uw oordeelsvorming en besluit over de aanstaande asielwetsvoorstellen, de mensen in het oog en hart te houden die alles achterlaten, bescherming nodig hebben én er recht op hebben. We roepen u op om voor een menswaardige samenleving te kiezen.

Als Bondgenootschap [Stop de Asielwetten](#) spreken we ons uit tegen zowel de Wet invoering tweestatusstelsel als de Asielnoodmaatregelenwet, en in het bijzonder de daarvan onderdeel zijnde strafbaarstelling onrechtmatig verblijf.

De voorliggende asielwetten zijn wat ons betreft onmenselijk, onrechtvaardig en onuitvoerbaar. Bovendien zullen de verschillende maatregelen niet doen wat ze beogen: de druk op de opvang en de woningmarkt verlagen, het aantal asielaanvragen beperken, en gemeenten, rechters en uitvoeringsinstanties ontlasten. Integendeel. De druk op de IND, het COA, de rechtspraak en gemeenten zal door deze maatregelen juist toenemen. Daarbovenop zijn de wetsvoorstellen onzorgvuldig tot stand gekomen en (mede daardoor) kwalitatief onvoldoende. Terwijl zorgvuldige wetgeving van cruciaal belang is omdat zij de kaders en afspraken vaststelt waarbinnen onze samenleving functioneert; een kwaliteitstoets die bij uitstek tot uw rol als senator behoort.

Bondgenootschap gedragen door meer dan 120 organisaties

Deze brieven zijn namens het bondgenootschap Stop de Asielwetten opgesteld, dat wordt gedragen door meer dan 120 bondgenoten, variërend van maatschappelijke en medische organisaties tot kerken, migrantenorganisaties, mensenrechtenorganisaties, vakbonden en gespecialiseerde advocatenkantoren; waaronder ASKV, VluchtelingenWerk Nederland, Amnesty International Nederland, Raad van Kerken Nederland, Stichting LOS, Dokters van de Wereld, DeGoedeZaak en het Leger des Heils.

In de bijlagen vindt u de volgende informatie:

- Bijlage 1: Overkoepelende brief bondgenootschap over asielwetsvoorstellen
- Bijlage 2: Brief bondgenootschap over strafbaarstelling onrechtmatig verblijf
- Bijlage 3: De Brauw, Blackstone en Westbroek - Memorandum strafbaarstelling illegaliteit en de rol van derden (...)
- Bijlage 4: Cleerdin & Hamer advocaten - Memo novelle strafbaarstelling illegaal verblijf
- Bijlage 5: Mr. Wijngaarden & Mr. Toelsie - Reikwijdte strafbaarstelling illegaal verblijf
- Bijlage 6: Prof. Minderhoud - Ontbreken garanties terughoudendheid opsporingsbeleid
- Bijlage 7: Prof. Minderhoud - Niet rechtmatig verblijf EU-arbeidsmigranten wordt nu ook strafbaar

Uiteraard zijn we bereikbaar voor vragen, de contactpersonen van de verschillende organisaties zijn te vinden in beide brieven.

Met vriendelijke groet namens het Bondgenootschap,

Political Affairs Officer
Amnesty International Nederland

5.1.2.e

24 januari 2026

Geachte leden van de Eerste Kamer,

"You have to understand, no one puts their children in a boat unless the water is safer than the land."

Deze treffende zin komt uit een gedicht van Warsan Shire. Zolang er ergens op de wereld oorlog en geweld is, zullen mensen vluchten. En zolang er mensen vluchten, zullen er landen nodig zijn die hen opvangen en verwelkomen in plaats van hen proberen buiten de deur te houden. Waak ervoor dat mensen op de vlucht tot zondebok worden gemaakt in een politiek klimaat dat het risico kent om mensen die niet in Nederland zijn geboren te weinig als individuele mensen te zien. We roepen u op om bij het besluiten over asielwetgeving de mensen in het oog en hart te houden die alles achterlaten, bescherming nodig hebben én er recht op hebben. **Kies voor een menswaardige samenleving.**

De voorliggende asielwetten zijn wat ons betreft **onmenselijk, onrechtvaardig en onuitvoerbaar**. Bovendien zullen de verschillende maatregelen niet doen wat ze beogen: de druk op de opvang en de woningmarkt verlagen, het aantal asielaanvragen beperken, en gemeenten, rechters en uitvoeringsinstanties ontlasten. Integendeel. De druk op de IND, het COA, de rechtspraak en gemeenten zal door deze maatregelen juist toenemen.

Tal van experts, instanties en adviesorganen van de overheid hebben grote zorgen geuit over de menswaardigheid, noodzaak en effectiviteit van de maatregelen. En twijfels geuit over het belang van de maatregelen voor de Nederlandse samenleving als geheel. Bij verschillende deskundigenbijeenkomsten, de meest recente in de [Eerste Kamer](#) (7 oktober 2025) en [Tweede Kamer](#) (11 december 2025), hebben een breed scala aan (uitvoerings)instanties dan ook afgeraden om in te stemmen met de wetten. Niet in de laatste plaats omdat de ingangsdatum (12 juni 2026) van het EU Migratie- en asielpact (hierna: Pact) met rasse schreden nadert.

Daarbovenop zijn deze wetsvoorstellen onder leiding van voormalig PVV-minister Faber onder stoom en kokend water tot stand gekomen. Zij liet achterwege om, zoals gebruikelijk, de wetsvoorstellen voor te leggen aan adviescommissies zoals de Adviesraad Migratie, de Raad voor de Rechtspraak of de Nederlandse Orde van Advocaten. En nog voordat de inhoud van het advies van de Raad van State bekend was, gaf Faber al aan dat er slechts punten en komma's gewijzigd zouden worden. De wetsvoorstellen zijn daardoor onzorgvuldig tot stand gekomen en (mede daardoor) kwalitatief onvoldoende. Terwijl zorgvuldige wetgeving van cruciaal belang is omdat zij de kaders en afspraken vaststelt waarbinnen onze samenleving functioneert; een kwaliteitstoets die bij uitstek tot de rol van de Eerste Kamer behoort.

Als Bondgenootschap Stop de Asielwetten spreken we ons uit tegen zowel de Wet invoering tweestatusstelsel als de Asielnoodmaatregelenwet, en in het bijzonder de daarvan onderdeel zijnde strafbaarstelling onrechtmatig verblijf.

Asielnoodmaatregelenwet

Verschillende individuele maatregelen uit de wet zijn **onmenselijk, onrechtvaardig** en **onuitvoerbaar**; laat staan de opeenstapeling van alle maatregelen uit deze wet. Door de PVV is bovendien ter elfder ure de strafbaarstelling van mensen zonder geldige verblijfspapieren, en de (ondanks de novelle) blijvende onzekerheid voor hun hulpverleners, toegevoegd aan de wet. De juridische en menselijke problematiek door de strafbaarstelling lichten we uitgebreid toe in de andere bijgevoegde brief ('Brief bondgenootschap over strafbaarstelling onrechtmatig verblijf').

Hieronder benadrukken we van een aantal andere maatregelen uit de wet waarom ze problematisch en onzorgvuldig zijn. Voor uitgebreidere kritiek op deze en andere maatregelen uit de wet, verwijzen we als Bondgenootschap naar verschillende eerdere gedetailleerde brieven van VluchtelingenWerk Nederland (hierna: VWN), waaronder de [inbreng](#) voor de plenaire behandeling in de Tweede Kamer en [reactie](#) op het (nader) verslag. Bovendien ontvangt u van VWN binnenkort nog een geactualiseerde brief.

Beperken kerngezin leidt tot discriminatie en schending kinderrechten

De inperking van gezinshereniging voor alleen gehuwde partners leidt tot uitsluiting van LHBTI+ personen die niet kunnen trouwen in hun land van herkomst of personen die traditioneel getrouwd zijn op religieuze gronden en geen huwelijksakte kunnen overleggen. Daarmee leidt deze inperking tot discriminatie op basis van seksuele geaardheid dan wel religie. Daarnaast is het automatisch uitsluiten van pleegkinderen en meerderjarige afhankelijke kinderen bij gezinshereniging bovendien in strijd met art. 3 en 10 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK).¹ Zij kunnen zich bovendien nog beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven op basis van artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

Rechtspositie van mensen verder onder druk

Mensen op de vlucht hebben het recht op een zorgvuldige asielprocedure en mogen nooit worden teruggestuurd naar een plek waar zij gevaar lopen. Om te kunnen toetsen of mensen risico's lopen bij terugkeer, is een secuur asielproces nodig waarbij waarborgen zijn ingebouwd. In het huidige systeem krijgt iemand die bescherming aanvraagt, de kans om te reageren op het voornemen van de IND om een asielaanvraag af te wijzen. In de zienswijze kan de aanvrager vervolgens wijzen op fouten in het voornemen of argumenten naar voren brengen tegen het voornemen om de aanvraag af te wijzen. Dit versterkt de kwaliteit van de besluitvorming. Deze voornemenprocedure wordt met dit wetsvoorstel afgeschaft. Zoals diverse experts concluderen, waaronder [Commissie Meijers](#), leidt dat tot een grotere kans op foutieve beslissingen van de IND, meer procedures bij de rechter, mensen die langer moeten wachten, en daarmee nog meer belasting van het COA, IND en rechterlijke macht.

Er wordt bovendien een strengere toets voor nieuwe feiten en omstandigheden bij herhaalde asielaanvragen ingevoerd. Zo wordt de kwalificatie 'relevant' in de huidige regelgeving vervangen door de kwalificatie 'de kans aanzienlijk groter maken'. Dit zal zorgen

¹ Uit uitspraken van het Comité blijkt dat niet biologische gezinsrelaties (adoptie of pleegkinderen) moeten worden betrokken bij gezinsherenigingsaanvragen) (CRC Committee, Y.B. and N.S. v. Belgium, Comm. No. 12/2017, 27 September 2018, UN Doc. CRC/C/79/D/12/2017)

voor een meer complexe weging en zal daardoor leiden tot meer en langere procedures, waar ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de RvS al op wees.

Ook wordt er een verwijtbaarheidstoets geïmplementeerd. Deze toets houdt in dat een verzoek alleen inhoudelijk wordt behandeld, als de persoon redelijkerwijs niet verweten kan worden dat diegene de nieuwe feiten en omstandigheden niet eerder heeft overgelegd. Het gevolg daarvan is dat de IND meer tijd kwijt is met het beoordelen van deze aanvragen, dat er meer verzoeken zullen worden afgewezen wat ook weer zal leiden tot meer beroepsprocedures.

Iemand die opzoek is naar bescherming heeft het recht om opnieuw een aanvraag te doen wanneer er sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. Ook een opvolgende aanvraag moet zorgvuldig worden onderzocht. Deze strengere toets negeert het feit dat mensen op de vlucht vaak in bewijsnood verkeren, zeker als het gaat om het aantonen van hun nationaliteit, identiteit en herkomst.² Deze wijzigingen zetten de rechtspositie van mensen die bescherming aanvragen onnodig verder onder druk.

Onzekerheid slecht voor individuele mensen en de samenleving

Het afschaffen van de vergunning voor onbepaalde tijd voor mensen die recht hebben op bescherming en verblijf, betekent jarenlange onzekerheid en veel stress. Dat betekent dat zij geen stabiel leven kunnen opbouwen in Nederland en langdurig, dan wel altijd, in onzekerheid moeten leven of ze mogen blijven. Dat is een vorm van structurele en oneindige uitsluiting die tweederangsburgers creëert. Bovendien is dit niet bevorderlijk voor hun actieve participatie in de samenleving: kortdurende vergunningen zijn een belemmering om (vast) werk te krijgen, een eigen bedrijf te starten of een opleiding te volgen.

In tegenstelling tot hetgeen door het kabinet wordt beweerd, is **afschaffing van de vergunning onbepaalde tijd asiel níét een vereiste op grond van het Pact**. Dat is een verkeerde interpretatie, dan wel weergave van de werkelijkheid. Het Pact schrijft voor wanneer een vluchtelingenstatus moet worden ingetrokken, maar lidstaten mogen andere vergunningen verlenen, op grond waarvan vluchtelingen mogen blijven.³

Wet invoering tweestatusstelsel

Er geldt onder het Pact een onderscheid voor de verlening- en intrekingsgronden, en dat onderscheid maakt Nederland al. Zoals het nu in Nederland wordt uitgevoerd, waarbij aan vluchtelingen en subsidiair beschermden dezelfde materiële rechten worden toegekend, is in overeenstemming met de vereisten van het Pact.⁴ In tegenstelling tot wat het kabinet beweert, **verplicht het Pact dus níét tot invoering van het tweestatusstelsel**. Ook dat is een verkeerde interpretatie, dan wel weergave van de werkelijkheid.

Hieronder benadrukken we van een aantal maatregelen uit de wet waarom ze problematisch en onzorgvuldig zijn. Voor verdere onderbouwing van onze kritiek op deze wet, verwijzen we als Bondgenootschap naar verschillende gedetailleerde brieven van VWN, waaronder de

² Amnesty International: [Bewijsnood: wanneer nationaliteit en identiteit ongelofwaardig worden](#), november 2020.

³ Commissie Meijers [commentaar](#) op de gewijzigde asielwetsvoorstellen 36703 en 36704, 29 augustus 2025, pagina 3-4.

⁴ Ibid., pagina 2.

[inbreng](#) voor de plenaire behandeling in de Tweede Kamer⁵. Bovendien ontvangt u van VWN binnenkort nog een geactualiseerde brief.

Grotere belasting voor juridische keten

Het éénstatusstelsel werd in het jaar 2000 in Nederland juist ingevoerd om het beslisproces van de IND te vereenvoudigen en te verkorten. Dit systeem voorkomt namelijk onnodige juridische procedures omdat mensen niet zullen doorprocederen voor een betere asielstatus en het bevordert een efficiënte uitvoering. Het invoeren van een tweestatusstelsel draait deze voordelen terug.

De Commissie Meijers geeft aan dat invoering van het tweestatusstelsel zal leiden tot een verlenging van de beslisprocedures van de IND, tot het doorprocederen voor een betere asielstatus en uiteindelijk tot een grotere belasting van de gehele keten - van opvang tot rechter.⁶

De [Raad van State](#) en de [Adviesraad Migratie](#) adviseren beide tegen de herinvoering van een tweestatusstelsel. Uit de consultatiereacties blijkt dat de IND en de Raad voor de Rechtsspraak de alarmbel luiden over de uitvoeringsconsequenties: er zal vaker beroep worden ingesteld, de IND zal uitvoeriger moeten motiveren waarom iemand geen vluchtelingenstatus krijgt, en de rechtsspraak zal meer zaken te behandelen krijgen.

Tweestatusstelsel in strijd met menswaardigheid

Invoering van dit tweestatusstelsel heeft voor de mensen die het betreft een enorme impact omdat mensen met een subsidiaire bescherming, minder rechten zullen krijgen. Zo wordt het voor hen moeilijker gemaakt om zich met hun familie te herenigen. Maar het recht op bescherming van het gezin en familie is een fundamenteel recht. Dit recht is vastgelegd in artikel 8 EVRM, artikel 7 van het EU Grondrechtenhandvest, en artikel 17 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (hierna IVBPR).

Zo is het een vereiste om inkomen en huisvesting te hebben, voordat zij gezinshereniging kunnen aanvragen. Dit staat op gespannen voet met internationaal en EU-recht, waarin is vastgelegd dat staten geen onnodige en onmogelijke beperkingen mogen opwerpen aan mensen die internationale bescherming behoeven.⁷ Commissie Meijers geeft bovendien aan dat de automatische wachttermijn van twee jaar de strenge toets van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) niet zal gaan halen en dit kan leiden tot een schending van artikel 8 EVRM.⁸

Ouders en alleenstaande kinderen die een subsidiaire status krijgen, moeten door de wet ook twee jaar wachten voordat ze gezinshereniging kunnen aanvragen. Terwijl artikel 10 IVRK voorschrijft dat kinderen spoedig met hun ouders herenigd moeten worden.⁹ Tevens

⁵ Zie alle [Brieven van VluchtelingenWerk aan de Eerste en Tweede Kamer | VluchtelingenWerk](#)

⁶ Commissie Meijers reactie op wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel inclusief suggesties voor Kamervragen, 19 maart 2025, pagina 7.

⁷ EHRM 4 juli 2023, 13258/18 e.a. (B.F./Zwitserland); EHRM 18 januari 2024, 12510/18 (Dabo/Zweden).

⁸ Commissie Meijers reactie op wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel inclusief suggesties voor Kamervragen, 19 maart 2025, pagina 9.

⁹ UN Kinderrechtencomité, General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, CRC/GC/2005/6, 1 september 2005, paragraaf 79.

kan dit ook in strijd zijn met artikel 2 IVRK (non-discriminatiebeginsel) en 3 IVRK (belang van het kind).

Gigantische uitvoeringsproblemen voor IND

De beoogde invoering van de wet stelt de IND voor grote problemen, zo blijkt uit de uitvoeringstoetsen. De IND stelt dat deze niet uitvoerbaar is tenzij aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Deze randvoorwaarden betreffen onder andere een zeer groot aantal fte's (800 fte's) en een langere voorbereidingstermijn voor de lagere regelgeving en de aanpassing van hun IT-systeem. Hier is zes tot negen maanden voor nodig.

Geen overgangsrecht zorgt voor rechtsonzekerheid en ongelijkheid

De maatregelen in beide wetten worden ingevoerd zonder overgangsrecht en gaan dus direct van kracht, ook voor mensen die hun aanvraag vóór inwerkingtreding van de wetten hebben ingediend. Ook in zaken waar de overheid zélf ruimschoots de wettelijke termijnen heeft overschreden.

In de praktijk betekent dat iemand die mede door de vastgelopen asielprocedures maanden- of jarenlang is gescheiden van diens gezin, van de ene op de andere dag te horen krijgt dat het niet meer mogelijk is om hen naar Nederland te laten komen. Terwijl die hereniging bij de aanvraag wel in het verschiet lag. Het ontbreken van overgangsrecht maakt de overheid onvoorspelbaar en onbetrouwbaar en leidt tot schending van verschillende Unierechtelijke bepalingen: het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel.¹⁰

Draagvlak voor humane behandeling van mensen op de vlucht

Asiel aanvragen in een ander land vanwege vervolging in het land van herkomst, is een mensenrecht. De overheid moet zich niet laten leiden door valse narratieven en onderbuikgevoelens. Het Bondgenootschap Stop de Asielwetten, dat bestaat uit meer dan 120 organisaties, en [de petitie](#) van VluchtelingenWerk Nederland tegen de asielwetten (met een recordaantal van meer dan 117.000 handtekeningen), laat zien dat er wel degelijk draagvlak is voor een humane behandeling van mensen op de vlucht.

Waarborg dat Nederland een asielprocedure heeft die zorgvuldig is en voldoende waarborgen omvat. Zodat mensen die te vrezen hebben voor vervolging, bescherming kunnen vinden en spoedig kunnen herenigen met hun familie. En zodat in Nederland kernprincipes zoals rechtszekerheid, het gelijkheids- en vertrouwensbeginsel en de bescherming van fundamentele rechten overeind blijven.

Op dit moment liggen er echter wetten bij u voor die niet zorgvuldig tot stand zijn gekomen, in strijd zijn met mensenrechtenstandaarden en bovendien onuitvoerbaar zijn. Wij doen een dringend beroep op u om de juiste keuze te maken en deze wetten te verwerpen.

¹⁰ Art. 46(2) Kwalificatierichtlijn, Art. 67(2) Kwalificatieverordening en Art. 47 EU-Handvest.

Bondgenootschap 'Stop de Asielwetten'

De brief is namens het bondgenootschap '[Stop de Asielwetten](#)' opgesteld, dat wordt gedragen door meer dan 120 bondgenoten, variërend van maatschappelijke en medische organisaties tot kerken, migrantenorganisaties, mensenrechtenorganisaties, vakbonden en gespecialiseerde advocatenkantoren; waaronder ASKV, VluchtelingenWerk Nederland, Amnesty International Nederland, Raad van Kerken Nederland, Stichting LOS, Dokters van de Wereld, DeGoedeZaak en het Leger des Heils.

Voor meer informatie en/of vragen kunt u contact opnemen met:

ASKV

5.1.2.e

5.1.2.e @askv.nl

5.1.2.e

VluchtelingenWerk Nederland

5.1.2.e

5.1.2.e @vluchtelingenwerk.nl

5.1.2.e

Stichting LOS

5.1.2.e

5.1.2.e @stichtinglos.nl

5.1.2.e

Amnesty International Nederland

5.1.2.e

de Jong

5.1.2.e

@amnesty.nl

5.1.2.e

Dokters van de Wereld

5.1.2.e

5.1.2.e @doktersvandewereld.org

5.1.2.e

Raad van Kerken Nederland

5.1.2.e

5.1.2.e

@stekdenhaag.nl

5.1.2.e

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Het wetsvoorstel *Asielnoodmaatregelenwet* is sinds onze eerdere brief¹ op een belangrijk punt gewijzigd. In de Tweede Kamer is inmiddels een novelle aangenomen die beoogt de strafbaarstelling van humanitaire hulpverlening aan mensen zonder geldige verblijfsdocumenten te corrigeren.

Wij erkennen dat hiermee een principiële grens is getrokken en dat een deel van de maatschappelijke en juridische kritiek is meegenomen. Tegelijkertijd constateren wij dat deze aanpassing de fundamentele bezwaren tegen de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf als zodanig niet wegneemt. Ook na aanneming van de novelle blijven er ernstige risico's bestaan voor de rechtspositie van mensen zonder verblijfsvergunning, voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet, en voor de rechtszekerheid van hulpverleners, professionals en maatschappelijke organisaties.

In deze brief, die namens ons bondgenootschap aan u wordt voorgelegd, lichten wij toe waarom wij specifiek op het gebied van de strafbaarstelling (ook in geamendeerde vorm) de Asielnoodmaatregelenwet nog steeds bijzonder problematisch achten. Daarbij leggen wij de wet, net als in onze eerdere brief, naast drie kerncriteria die voor uw Kamer van bijzonder belang zijn: **rechtmatigheid**, **uitvoerbaarheid** en **handhaafbaarheid**. Bovendien bespreken we de maatschappelijke en mensenrechtelijke gevolgen.

Concreet gaan wij in op:

Rechtmatigheid

- het onzorgvuldige **wetgevingsproces** en de gekozen constructie van de strafbaarstelling;
- de blijvende onzekerheid rondom **strafrechtelijke aansprakelijkheid van hulpverleners** en andere derden;
- de ruime, en onvoldoende afgebakende, **reikwijdte van de strafbaarstelling** van mensen zonder rechtmatig verblijf;
- de afhankelijkheid van toekomstig **vervolgingsbeleid** en de risico's van opsporing en huiszoeken.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

- de **beperkte capaciteit** van uitvoeringsinstanties in het kader van beleidsvoorbereiding, opsporing en detentie;
- het ontbreken van empirische onderbouwing voor de **veronderstelde effectiviteit** van strafbaarstelling voor terugkeer;

Maatschappelijke en mensenrechtelijke gevolgen

- de impact van strafbaarstelling op **fundamentele rechten**, waaronder toegang tot zorg, rechtsbijstand en bescherming tegen uitbuiting.

¹ Bondgenootschap Stop de Asielwetten, [Brief aan de Commissieleden Immigratie & Asiel / Raad Justitie en Binnenlandse Zaken \(I&A/JBZ\)](#), 29 augustus 2025.

Rechtmatigheid

Onzorgvuldige voorbereiding en juridisch ondeugdelijke wetgeving

De **Raad van State** heeft vastgesteld dat de 'vorbereiding van de voorgestelde strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf niet zorgvuldig is geweest en dat een volwaardige en integrale weging van alle relevante belangen en overwegingen niet heeft plaatsgevonden.'² De spoed waarmee artikel 108a Vreemdelingenwet na aanneming in de Tweede Kamer via een novelle is aangepast, onderstreept dit gebrek aan zorgvuldigheid. Nog steeds is niet inzichtelijk gemaakt hoe deze strafbaarstelling daadwerkelijk bijdraagt aan het gestelde doel om de asielketen te ontlasten of de instroom van asielzoekers te verminderen.

Deze zorgen worden gedeeld door de **Raad voor de Rechtspraak**, die in meerdere wetgevingsadviezen heeft gewaarschuwd voor het tempo en de samenloop van de asielwetgeving, de gevolgen daarvan voor rechtsbescherming en uitvoerbaarheid, en het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf.³

Ook de **Inspectie Justitie en Veiligheid** heeft vastgesteld dat, ook na de novelle, onvoldoende ruimte is genomen voor een zorgvuldige en integrale doordenking van de gevolgen voor uitvoeringsorganisaties, professionals, betrokken personen en de samenleving als geheel, en dat risico's wel zijn benoemd maar niet zichtbaar zijn afgewogen tegen de beoogde doelen.⁴

Blijvende strafrechtelijke risico's voor hulpverleners en derden

Ook over de inhoud en juridische constructie van de novelle heeft de Raad van State fundamentele vragen gesteld. De gekozen kwalificatieuitsluitingsgrond, bedoeld om hulpverleners uit te zonderen van straf, past slecht binnen het bestaande strafrechtelijke systeem, is juridisch ongebruikelijk en onvoldoende doelmatig. De novelle wijzigt immers niets aan het strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf als zodanig. En dit laat onverlet dat hulpverleners nog steeds onderwerp kunnen worden van strafrechtelijk onderzoek, met alle bijbehorende bevoegdheden, en vervolging.

Hoewel de novelle beoogt om hulpverleners uit te zonderen van strafbaarheid voor deelnemingsvormen bij artikel 108a Vw, laat zij meerdere aanpalende strafrechtelijke routes ongemoeid. Hierdoor blijft vervolging van hulpverleners, vrijwilligers en ondersteunende organisaties juridisch mogelijk via andere bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Deze zogenoemde strafrechtelijke sluiproutes worden door de novelle niet afgesloten en creëren structurele rechtsonzekerheid. Daarbij gaat het niet alleen om deelnemingsvormen, maar ook om zogenoemde **connexe misdrijven**: zelfstandige strafbepalingen die geen

² Ministerie van Asiel en Migratie, [Nader rapport Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf](#), 13 november 2025.

³ Raad voor de rechtspraak, Wetgevingsadvies novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf, 10 december 2025, alsmede eerdere adviezen over de Asielnoodmaatregelenwet en het tweestatusstelsel.

⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid, [Position Paper "Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf"](#), rondetafelgesprek Tweede Kamer, 11 december 2025.

deelneming vereisen, maar wel direct samenhangen met het als misdrijf gekwalificeerde onrechtmatig verblijf.⁵

Een juridische analyse van advocatenkantoor Cleerdin & Hamer gaat hier uitgebreid op in.⁶ Allereerst blijft het risico bestaan dat hulpverlening wordt gekwalificeerd binnen het bereik van **artikel 140 Sr (deelneming aan een criminele organisatie)**. Door de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf als misdrijf kan een groep personen, waaronder mensen zonder verblijfsrecht en degenen die hen ondersteunen, worden aangemerkt als een 'organisatie' met het oogmerk op het plegen van misdrijven, namelijk het voorliggende voorstel om onrechtmatig verblijf te kwalificeren als misdrijf. De rechtspraak hanteert een ruime uitleg van dit begrip. Voor strafbaarheid is niet vereist dat alle betrokkenen zelf het gronddelict plegen, ook personen die ondersteunende of faciliterende handelingen verrichten kunnen als deelnemer worden aangemerkt. Daarmee ontstaat het reële risico dat vrijwilligers, kerkleden of maatschappelijke organisaties onderwerp worden van strafrechtelijk onderzoek.

Ook strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van **artikel 131 Sr (opruiing)** blijft juridisch mogelijk, volgens een juridische notitie van Prakken D'Oliveira. Opruiing omvat niet alleen het aanzetten tot strafbare feiten, maar kan ook bestaan uit het publiekelijk goedpraten of rechtvaardigen daarvan, indien dit een aanmoedigende werking heeft. Nu onrechtmatig verblijf als misdrijf wordt gekwalificeerd, ontstaat het risico dat publieke uitingen van solidariteit, belangenbehartiging of kritiek op het vreemdelingenbeleid – zoals die regelmatig plaatsvinden door ook onze organisaties – strafrechtelijk kunnen worden onderzocht. Deze route is in het geheel niet betrokken bij de totstandkoming van de strafbaarstelling en evenmin door de novelle uitgesloten.

Daarnaast blijft **artikel 197a Sr (mensensmokkel)** relevant. Wanneer hulpverlening gepaard gaat met financiële middelen kan dit aanleiding geven tot onderzoek naar mensensmokkel, waarbij het uiteindelijk aan het Openbaar Ministerie is om te beoordelen of sprake is van winstbejag. Ook hier geldt dat de novelle geen bescherming biedt tegen onderzoek of vervolging op grond van deze bepaling.⁷

Een juridisch memorandum van prof. dr. Roan Lamp (De Brauw Blackstone Westbroek)⁸ wijst bovendien op een aanvullend risico: strafrechtelijke aansprakelijkheid via **artikel 420bis Sr (witwassen)**. Door onrechtmatig verblijf als misdrijf te kwalificeren, ontstaat het risico dat gelden die door mensen zonder verblijfsrecht worden verkregen, bijvoorbeeld uit arbeid of giften, kunnen worden aangemerkt als afkomstig uit een misdrijf. De witwasbepaling vereist geen verhullingshandeling of winstbejag; zowel opzetwitwassen als schuldwitwassen (420quater Sr) volstaat, waarbij reeds een redelijk vermoeden van criminele herkomst

⁵ Zie Wijngaarden, M. & Toelsie, S., Reikwijdte strafbaarstelling illegaal verblijf - onvermoede gevolgen, 16 januari 2026 (Prakken d'Oliveira).

⁶ Zeven, F. & Hof, S., [Memo - Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf & hulpverlening](#), 14 december 2025 (Cleerdin & Hamer advocaten).

⁷ Ibid. en Wijngaarden & Toelsie, op. cit.

⁸ Prof. dr. Roan Lamp., Strafbearstelling onrechtmatig verblijf en de rol van derden in het kader van de witwasbepaling van artikel 420bis Sr, notitie d.d. 12 december 2025 (De Brauw Blackstone Westbroek N.V.). In deze notitie wordt uiteengezet dat de novelle de strafrechtelijke blootstelling van hulpverleners en andere derden onvoldoende afdekt, doordat vervolging via andere strafrechtelijke bepalingen - met name artikel 420bis Sr (witwassen), maar ook artikel 133 Sr en aanpalende regelgeving - mogelijk blijft. Prof. dr. Roan Lamp concludeert dat hierdoor een significante mate van rechtsonzekerheid blijft bestaan en dat het aan de wetgever is om deze risico's expliciet te begrenzen.

voldoende kan zijn en dit vermoeden ook pas achteraf kan ontstaan. Dit betekent dat ook derden, zoals scholen, zorginstellingen, vrijwilligersorganisaties en zelfs banken, strafrechtelijk in beeld kunnen komen wanneer zij betalingen ontvangen of faciliteren die samenhangen met het levensonderhoud van mensen zonder verblijfspapieren. Ook advocaten van het kantoor Prakken D'Oliveira bevestigen dit risico en wijzen erop dat niet alleen opzetwitwassen, maar ook schuldwitwassen en zelfs gewoontewitwassen in alledaagse hulpverleningspraktijken aan de orde kunnen zijn.⁹ De novelle, die uitsluitend ziet op deelneming aan artikel 108a Vw, biedt tegen deze vorm van strafrechtelijke betrokkenheid geen bescherming.

Naast medeplegen en medeplichtigheid roept de strafbaarstelling ook vragen op over andere strafrechtelijke kwalificaties, zoals **uitlokking en doen plegen**. Deze gedragingen worden in het strafrecht niet als deelnemingsvormen, maar als vormen van plegen aangemerkt en vallen daarmee buiten de reikwijdte van de door de novelle beoogde uitsluiting.¹⁰ Deze vormen zijn niet expliciet betrokken bij de totstandkoming van de strafbaarstelling en evenmin uitgesloten door de novelle. Daarmee blijven ook deze routes juridisch open. Indien het OM van oordeel is dat hulpverleners door hun handelen het plegen of voortzetten van onrechtmatig verblijf hebben bevorderd of geïnitieerd, kan dit aanleiding geven tot strafrechtelijk onderzoek en vervolging, ook wanneer uiteindelijk geen straf kan worden opgelegd. De strafrechtelijke procedure, met vooronderzoek, zitting en rechterlijk oordeel, blijft dan onverkort van toepassing.¹¹

Risico op toekomstig misbruik en politieke instrumentalisering

Daarbij is relevant dat de beslissing om tot vervolging over te gaan exclusief bij het Openbaar Ministerie ligt en dat deze beslissing, binnen de kaders van het opportuniteitsbeginsel, mede kan worden beïnvloed door politieke prioriteiten.¹² Ook los van formele aanwijzingsbevoegdheden kan verhoogde politieke aandacht voor een als problematisch aangemerkt onderwerp ertoe leiden dat het Openbaar Ministerie eerder geneigd is strafrechtelijk onderzoek te starten. Het wetsvoorstel faciliteert een dergelijk toekomstig gebruik, doordat zij onvoldoende duidelijke grenzen stelt aan wat wel en niet strafbaar is.

En deze risico's zijn niet louter theoretisch. Tijdens het Wetgevingsoverleg is expliciet gebleken dat de initiatiefnemer van het amendement dat in de zomer van vorig jaar is aangenomen, de PVV, een ruimere inzet van het strafrecht ten aanzien van hulpverleningsorganisaties wenselijk acht.¹³

⁹ Wijngaarden & Toelsie, op. cit..

¹⁰ Ibid.

¹¹ Zeven & Hof, op cit.

¹² Ibid.

¹³ Tweede Kamer, [Verslag van een wetgevingsoverleg over de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf](#), 15 december 2025, Kamerstukken II 2025/26, 36 855, ongecorrigeerd stenogram, o.a. p. 42 e.v.

Reikwijdte van de strafbaarstelling: wettekst versus politieke toelichting

Wie zich baseert op de toelichting van de minister en de toon van de parlementaire behandeling, kan in de veronderstelling verkeren dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zich beperkt tot een relatief kleine groep: overlastgevende, afgewezen asielzoekers die niet meewerken aan hun vertrek. Deze beperking is echter niet in de wet, noch in de MvT, vastgelegd.

De tekst van artikel 108a Vreemdelingenwet is algemeen geformuleerd en ziet op ieder meerderjarig persoon zonder rechtmatig verblijf die weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat zijn verblijf onrechtmatig is. De wet bevat geen afbakening naar verblijfsrechtelijke procedure, gedrag, mate van overlast of houding ten aanzien van terugkeer. De enige voorwaarde is dat de vertrektermijn dient te zijn verstreken.¹⁴ Daarmee wordt een veel bredere groep mensen geraakt dan in het politieke debat wordt gesuggereerd. Namelijk iedereen zonder rechtmatig verblijf van wie de vertrektermijn is verstreken. Dit kunnen afgewezen asielzoekers zijn, maar bijvoorbeeld ook mensen waarvan een toeristenvisum, studievizum of arbeidsvergunning is verlopen.

Dit is met name relevant omdat juist voor de groep waar de minister naar refereert, het bestuursrecht reeds voldoende instrumenten biedt in het kader van terugkeer, zoals vrijheidsbeperkende maatregelen, 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 vastgesteld dat de bestaande mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging voldoende ruimte bieden om op te treden.¹⁵ De Commissie Meijers merkt daarbij op dat het bestaande strafrecht reeds voldoende ruimte biedt en dat een vrijheidsstraf op grond van artikel 108a Vw slechts aan de orde kan zijn wanneer alle bestuursrechtelijke maatregelen ongeschikt zijn gebleken.¹⁶

Deze constatering raakt direct aan de **noodzakelijkheid** van de maatregel. Indien voor de beperkte groep waarop de minister zich beroept reeds effectieve bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten beschikbaar zijn, heeft de wetgever niet inzichtelijk gemaakt waarom een aanvullende en generieke strafbaarstelling noodzakelijk is. De wetgever heeft niet gemotiveerd welk concreet handhavingsprobleem met artikel 108a Vw wordt opgelost dat niet reeds binnen het bestaande juridische kader kan worden aangepakt. Daarmee ontbreekt een dragende onderbouwing voor de inzet van het strafrecht als ultimum remedium.

Het spanningsveld tussen toelichting, debat en wettekst is ook expliciet gesignaleerd door prof. mr. P.E. Minderhoud.¹⁷ Hij wijst erop dat de Raad van State reeds heeft vastgesteld dat de strafbaarstelling in de wettekst niet is beperkt tot de groep waarop de minister zich

¹⁴ Artikel 108a, lid 2 Vw, [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 \(Asielnoodmaatregelenwet\)](#), pagina 8.

¹⁵ [Advies Openbaar Ministerie over voorstel Asielnoodmaatregelenwet](#), 2 december 2025.

¹⁶ Zoals vreemdelingenbewaring of lichtere middelen, ongewenstverklaring en/of een inreisverbod. Zie [CM2514](#) [Commissie Meijers reactie op novelle strafbaarstelling illegaal verblijf](#), 25 september 2025, pagina 2.

¹⁷ Minderhoud, P.E., Ontbreken garanties terughoudendheid opsporingsbeleid, notitie d.d. januari 2026.

beroept, terwijl de regering deze fundamentele kritiek onbesproken heeft gelaten. Een dergelijk ruim en onzorgvuldig geformuleerd strafbaar feit brengt inherente risico's van toekomstig gebruik of misbruik met zich mee, juist wanneer politieke prioriteiten verschuiven.

Beperking via jurisprudentie is niet wettelijk verankerd en onvoldoende robuust

Het kabinet verwijst in de Memorie van Toelichting (MvT) bij de novelle naar jurisprudentie¹⁸ van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de Terugkeerrichtlijn, waaruit zou volgen dat strafoplegging slechts mogelijk is nadat de terugkeerprocedure volledig is doorlopen. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat de reikwijdte van artikel 108a Vw in de praktijk beperkt zal blijven.

Het beslissende moment waarop alle bestuursrechtelijke maatregelen zijn uitgeput en strafrechtelijke handhaving zou mogen aanvangen wordt echter niet in de wettekst vastgelegd. Artikel 108a Vw bevat geen bepaling die dit moment definieert of procedureel afbakent. Een essentieel begrenzend criterium voor strafbaarheid wordt daarmee niet door de wetgever zelf vastgesteld, maar overgelaten aan uitvoeringspraktijk en rechterlijke interpretatie.

Daar komt bij dat die uitvoeringspraktijk zelf dit beslissende moment als feitelijk onbepaalbaar beschouwt. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft in de quickscan expliciet aangegeven¹⁹ dat zolang een persoon niet is teruggekeerd, en nog onrechtmatig in Nederland verblijft, het terugkeerproces in de praktijk niet ophoudt. Het terugkeerproces is pas afgerond wanneer terugkeer feitelijk heeft plaatsgevonden. De veronderstelde begrenzing is daarmee niet enkel juridisch onvoldoende verankerd, maar ook praktisch onuitvoerbaar. Bovendien is deze begrenzing afhankelijk van bestaande EU-jurisprudentie, die niet statisch is. Met de voorgenomen vervanging van de Terugkeerrichtlijn door een Terugkeerverordening is het onzeker of deze beperkingen ongewijzigd blijven gelden.

Strafbaarstelling treft ook onbedoelde en kwetsbare groepen

Bovendien laat deze benadering relevante groepen volledig buiten beschouwing, zoals bevestigd door de eerder genoemde juridische notitie van Prakken d'Oliveira.²⁰ Zo vallen ook **EU burgers** onder de reikwijdte van artikel 108a Vw wanneer zij langer dan drie maanden in Nederland verblijven zonder (langer) te voldoen aan de voorwaarden voor verblijf. Dit betreft ook EU arbeidsmigranten die hun baan verliezen en geen voldoende middelen van bestaan (meer) hebben en daardoor niet meer rechtmatig in Nederland verblijven en verwijderbaar zijn op grond van artikel 15 Richtlijn 2004/38/EG, een categorie die wezenlijk verschilt van Unieburgers ten aanzien van wie maatregelen kunnen worden genomen op

¹⁸ Zie HvJEU 11 april 2011, C-61/11 (El Dridi); HvJEU 6 december 2011, C 329/11 (Achughbabian); HvJEU 17 september 2020, C-808/18 (JZ). En o.a. Hoge Raad, 1 december 2020, 17/03472, ECLI:NL:HR:2020:1893.

¹⁹ Zie o.m. Dienst Terugkeer & Vertrek, [Schriftelijke reactie op de novelle over strafbaarstelling illegaliteit](#), 26 september 2025 en Ministerie van Asiel & Migratie, [Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit](#), 17 september 2025, waarin DT&V expliciet wijst op het ontbreken van een duidelijk eindpunt van de terugkeerprocedure. DT&V stelt daarbij dat "zolang een niet aan terugkeer meewerkende vreemdeling niet is teruggekeerd en onrechtmatig in Nederland verblijft, het terugkeerproces de facto nooit ophoudt" en signaleert dat de Memorie van Toelichting geen houvast biedt voor het vaststellen van het moment waarop de terugkeerprocedure als 'volledig doorlopen' kan worden beschouwd. DT&V wijst daarnaast op fundamentele uitvoeringsvragen over de verhouding tussen strafrechtelijke handhaving en het voortzetten van terugkeer-inspanningen, die in het wetsvoorstel en de novelle onbesproken blijven.

²⁰ Wijngaarden & Toelsie, op. cit.

grond van openbare orde of openbare veiligheid.²¹ Het recht op vrij verkeer is een fundamenteel Unierecht dat slechts mag worden beperkt indien sprake is van een actuele, daadwerkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving. Strafrechtelijke vervolging of bestraffing van Unieburgers wegens onrechtmatig verblijf staat daarmee op gespannen voet met het Unierecht, terwijl deze problematiek in de MvT geheel onbesproken blijft.

Daarnaast is bij de totstandkoming van de strafbaarstelling geen rekening gehouden met de praktijk van **opvolgende asielaanvragen**. Personen die na uitputting van een eerdere procedure op basis van nieuwe feiten of bewijsmateriaal alsnog een aanvraag indienen, verblijven in de tussenliggende periode noodgedwongen zonder rechtmatig verblijf. De strafbaarstelling maakt het mogelijk dat zij voor deze periode strafrechtelijk worden vervolgd, terwijl het tijdelijke ontbreken van verblijfstitel mede voortvloeit uit procedurele beperkingen van het asielstelsel zelf.²²

Daarnaast raakt de strafbaarstelling ook groepen voor wie terugkeer feitelijk niet mogelijk is, niet door onwil maar door structurele administratieve, diplomatieke of nationaalrechtelijke belemmeringen. Het gaat onder meer om mensen met een onbekende nationaliteit, staatlozen en **personen die aantoonbaar buiten hun schuld niet kunnen terugkeren**. Het vreemdelingenbeleid erkent zelf dat vertrek niet altijd mogelijk is,²³ bijvoorbeeld door het ontbreken van reisdocumenten, het uitblijven van medewerking van herkomstlanden of het ontbreken van een staat die betrokkene als onderdaan erkent. Deze situaties vormen een structureel onderdeel van de uitvoeringspraktijk bij de DT&V.

Binnen het buitenschuldbeleid vervult de DT&V een wettelijke rol, maar deze voorfase kent geen procedureel rechtmatig verblijf en biedt geen bescherming tegen handhaving. Een bemiddelingsverzoek schort de vertrekplicht niet op en beschermt niet tegen detentie of strafrechtelijke vervolging. Zorgelijk is de mogelijkheid dat de DT&V wordt gevraagd melding te maken of zelfs aangifte te doen op grond van artikel 108a Vw indien uitzetting niet kan worden gerealiseerd maar vertrek volgens de dienst wel mogelijk is.²⁴ Met het doen van een dergelijke melding zou de rol van DT&V verschuiven van bemiddelende instantie naar verlengstuk van het opsporingsapparaat.

De strafbaarstelling maakt deze door de overheid zelf ingerichte bemiddelingsfase daarmee tot een periode van verhoogde strafrechtelijke kwetsbaarheid. Dit heeft een afschrikwekkend effect op juist de groepen voor wie het beleid bedoeld is en ondermijnt de

²¹ Het betreft hier Unieburgers die hun verblijfsrecht verliezen wegens het niet (langer) voldoen aan de voorwaarden voor verblijf, zoals bedoeld in artikel 15 Richtlijn 2004/38. Dit is een andere categorie dan Unieburgers ten aanzien van wie maatregelen kunnen worden genomen op grond van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid als bedoeld in artikel 27 e.v. Richtlijn 2004/38, waarnaar de minister tijdens het Wetgevingsoverleg van 15 december 2025 leek te verwijzen. De huidige formulering van artikel 108a Vw maakt dit onderscheid niet en wekt daarmee de indruk dat iedere Unieburger zonder rechtmatig verblijf strafbaar kan worden gesteld. Indien dit niet is beoogd, had een expliciete wettelijke afbakening moeten worden opgenomen. Het ontbreken daarvan duidt op onzorgvuldige wetgeving. Zie ook Minderhoud, P.E., Niet rechtmatig verblijf EU-arbeidsmigranten wordt nu ook strafbaar, notitie d.d. januari 2026.

²² Wijngaarden & Toelsie, op. cit.

²³ Het buitenschuldbeleid is nationaalrechtelijk vastgelegd in artikelen 14 Vw, 3.48 lid 2 en onder a Vb, en paragraaf B8/4 Vc. Een persoon moet aantonen dat hij of zij redelijkerwijs alles heeft gedaan om Nederland te verlaten, maar dit zonder succes is gebleken. De toepassing is in de praktijk beperkt, mede vanwege strenge voorwaarden, bewijslast en procedurele eisen, ondanks erkenning dat structurele obstakels zoals het ontbreken van medewerking van herkomstlanden, identiteitsproblemen of staatloosheid terugkeer onmogelijk kunnen maken.

²⁴ Ministerie van Asiel & Migratie, [Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit](#), 17 september 2025, pagina 17.

toegang tot bemiddeling, de noodzakelijke vertrouwensrelatie met de DT&V, vrijwillige terugkeer en eventuele regularisatie.

Ook mensen afkomstig uit landen waarnaar de Nederlandse overheid **geen gedwongen terugkeer** toepast, worden door de maatregel geraakt. Dit betreft onder meer situaties waarin sprake is van een structureel risico op mensenrechtenschendingen, zoals foltering of menselijke behandeling bij terugkeer, of waarin gedwongen terugkeer feitelijk onmogelijk is vanwege het ontbreken van diplomatieke betrekkingen of medewerking van de autoriteiten van het land van herkomst. Voor Eritrea geldt expliciet dat gedwongen terugkeer niet plaatsvindt vanwege het reële risico op ernstige schade bij terugkeer,²⁵ terwijl voor Afghanistan door de minister is bevestigd dat gedwongen terugkeer niet mogelijk is, onder meer wegens het ontbreken van medewerking van de autoriteiten.²⁶ Voor deze groepen kan het terugkeer niet worden gerealiseerd, terwijl zij door de strafbaarstelling wel structureel blootstaan aan strafrechtelijke vervolging, zonder dat daarmee een evident functioneel of proportioneel doel wordt gediend.

Ten slotte raakt de brede formulering van de strafbaarstelling ook **humanitaire randgevallen** die in het politieke debat nauwelijks zijn meegewogen. Het gaat bijvoorbeeld om (groot)ouders die feitelijk bij familie verblijven maar niet (meer) voldoen aan formele verblijfsvoorwaarden, of om ouders van (jonge) kinderen die in Nederland zijn geworteld. Juist deze groepen lopen het risico zich, uit angst voor handhaving, verder terug te trekken uit de maatschappij.

Indirecte gevolgen voor kinderen en gezinnen

De Inspectie Justitie en Veiligheid wijst erop dat bij de totstandkoming van de strafbaarstelling geen kinderrechtentoets heeft plaatsgevonden. Hoewel de strafbaarstelling formeel niet geldt voor minderjarigen, kunnen **kinderen en gezinnen** indirect wel degelijk door de maatregel worden geraakt wanneer ouders zich uit angst voor strafrechtelijke handhaving terugtrekken uit het openbare leven. Dit kan gevolgen hebben voor de toegang tot medische zorg, onderwijs, doordat ouders hun kinderen uit angst voor vervolging niet langer naar school laten gaan, en andere voorzieningen.

Daarnaast hebben wij zorgen over de strafrechtelijke vervolging van ouders van minderjarige kinderen. De strafbaarstelling maakt geen onderscheid tussen gezinnen die zich aan toezicht onttrekken en gezinnen die juist onder toezicht staan en gebruik maken van overheidsopvang. Juist bij deze laatste groep, waaronder gezinnen die verblijven op **gezinslocaties van het COA** en door de DT&V als onvoldoende meewerkend aan vertrek worden aangemerkt, bestaat het reële risico dat ouders strafrechtelijk worden vervolgd en veroordeeld tot een vrijheidsontnemende straf, terwijl zij de primaire verzorgers zijn van hun kinderen. Een dergelijke interventie heeft directe en ingrijpende gevolgen voor het gezinsleven en de ontwikkeling van het kind. Deze risico's zijn niet alleen theoretisch, maar worden ook expliciet gesignaleerd door zowel de DT&V als het COA in hun Quicksan.²⁷

²⁵ Vastgelegd in paragraaf C13/8 Vc.

²⁶ Zie o.m. Ministerie van Asiel en Migratie, [Antwoorden Kamervragen over het bericht "Kabinet stuurt vrouwen terug naar Taliban in Afghanistan"](#), 4 december 2025.

²⁷ Ministerie van Asiel & Migratie, [Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit](#), 17 september 2025, pagina's 39, 45-46.

Volgens artikel 3, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind moeten de belangen van het kind een eerste overweging vormen bij alle maatregelen die kinderen raken. Het enkele beroep op een zorgvuldige afweging door het Openbaar Ministerie of de strafrechter is in dit licht onvoldoende, nu de kern van de schade zich voordoet in de fase vóór vervolging, door angst, terugtrekking en gezinsontwrichting.²⁸

Vervolgingsbeleid, opsporing en het risico op huiszoeken

Daar komt bij dat het kabinet een verdere inperking van de toepassing van de strafbaarstelling vooral verwacht van toekomstig vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie, in plaats van deze begrenzing wettelijk vast te leggen. De minister benadrukt in de media dat er geen “klopjachten”²⁹ op mensen zonder verblijfsdocumenten gaan plaatsvinden, omdat hij verwacht dat het OM, net als politie en marechaussee, terughoudend zal zijn en ongedocumenteerde mensen niet actief zal opsporen.³⁰

Prof. Minderhoud benadrukt³¹ dat deze geruststelling juridisch geen betekenis heeft. De minister heeft geen zeggenschap over het opsporings- en vervolgingsbeleid van OM, politie en marechaussee, en heeft bovendien nagelaten enige beperking of verbod op actieve opsporing wettelijk te verankeren. Daarmee blijft een ruim opsporings- en vervolgingsbeleid juridisch volledig mogelijk, ongeacht huidige beleidsintenties. De **Inspectie Justitie en Veiligheid**³² heeft expliciet aangegeven dat deze verwijzing naar toekomstig vervolgingsbeleid onvoldoende waarborgen biedt, nu dit beleid nog niet vaststaat, niet bindend is voor de rechter en geen rechten schept voor betrokkenen. Daarmee ontbreekt een wettelijk verankerde en voorzienbare afbakening van de strafbaarstelling. Ook de **Raad voor de Rechtspraak**³³ heeft benadrukt dat de beoogde beperking tot een selecte doelgroep niet in de wet is vastgelegd en dat een nadere afbakening door de wetgever zelf had moeten worden geboden. Het overlaten van deze begrenzing aan toekomstig vervolgingsbeleid acht de Raad onvoldoende vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en voorzienbaarheid. De kern van deze kritiek wordt kernachtig samengevat door prof. mr. P.E. Minderhoud: *“Als scheppen van helderheid echt het streven van de minister is, dan moet hij daar ook werk van maken door het formuleren van zorgvuldig en nauwkeurig geformuleerde wetgeving.”*³⁴

De veronderstelde terughoudendheid in opsporing komt bovendien op gespannen voet te staan met recente Europese ontwikkelingen. In december 2025 heeft Nederland ingestemd met het onderhandelingsstandpunt van de EU-Raad over de ontwerp-

²⁸ Inspectie Justitie en Veiligheid, op cit.

²⁹ Zie o.m. *NRC Handelsblad*, “Minister Van Weel over de aangepaste asielwet: ‘Er komen geen klopjachten op ongedocumenteerden’”, 15 december 2025, en *Trouw*, “Van Weel: geen jacht op mensen zonder papieren door strafbaarstelling illegaliteit”, 9 december 2025.

³⁰ Tweede Kamer, [Verslag van een wetgevingsoverleg over de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf](#), 15 december 2025, Kamerstukken II 2025/26, 36 855, on gecorrigeerd stenogram, o.a. p. 70 en 88.

³¹ Ibid.

³² Inspectie Justitie en Veiligheid, op cit. De Inspectie stelt dat de beoogde beperking tot een selecte doelgroep niet in de wet is vastgelegd, dat een beroep op toekomstig OM-beleid onvoldoende rechtszekerheid biedt, en dat ten onrechte geen kinderrechtentoets is uitgevoerd in het licht van artikel 3, eerste lid, IVRK.

³³ Raad voor de rechtspraak, [Wetgevingsadvies novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf](#), 10 december 2025, alsmede eerdere adviezen over de [Asielnoodmaatregelenwet](#) en het [tweestatusstelsel](#).

³⁴ Minderhoud, ‘Opsporingsbeleid’, op. cit.

Terugkeerverordening,³⁵ waarin een nieuw artikel 23bis is opgenomen dat vergaande onderzoeksmaatregelen mogelijk maakt, waaronder huiszoekingen en doorzoeking van “andere relevante panden”. Deze bevoegdheden kunnen zich niet alleen uitstrekken tot de woning van de uit te zetten persoon, maar ook tot panden van derden, waaronder opvanglocaties en kantoren van maatschappelijke en humanitaire organisaties.

Daarmee wordt de aanname dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in de praktijk slechts zeer terughoudend zal worden ingezet, steeds minder houdbaar. De minister heeft zich in Europees verband immers expliciet verbonden aan een uitbreiding van nationale opsporingsbevoegdheden in het kader van terugkeer. Juist tegen deze achtergrond is het ontbreken van een duidelijke, wettelijk verankerde begrenzing van artikel 108a Vw des te problematischer.³⁶

Onvoldoende rechtszekerheid en voorzienbaarheid

Het voorgaande laat zien dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf, ook na aanneming van de novelle, berust op een onzorgvuldig voorbereid en juridisch ondeugdelijk wettelijk kader. De wetgever heeft nagelaten de noodzaak, proportionaliteit en begrenzing van deze strafbaarstelling inzichtelijk en overtuigend te onderbouwen, terwijl het strafrecht wordt ingezet als generiek instrument zonder duidelijke afbakening van doelgroep, toepassingsmoment of reikwijdte. Daarmee wordt afgeweken van het uitgangspunt dat strafrecht slechts als ultimum remedium mag worden toegepast.

De cumulatie van risico's - waaronder open strafrechtelijke sluiproutes voor hulpverleners en derden, een ruime en onbepaalde reikwijdte van artikel 108a Vw, het ontbreken van een wettelijk vastgelegd moment waarop de terugkeerprocedure is beëindigd, de toepassing op onbedoelde en kwetsbare groepen, en de afhankelijkheid van toekomstig vervolgingsbeleid - maakt dat de voorzienbaarheid en rechtszekerheid van de strafbaarstelling structureel tekortschieten.

In combinatie met recente Europese ontwikkelingen die juist wijzen op een uitbreiding van opsporingsbevoegdheden, kan niet worden volgehouden dat de strafbaarstelling in de praktijk beperkt en terughoudend zal worden toegepast. De wet bevat onvoldoende materiële en procedurele waarborgen om toekomstig ruimer gebruik of politieke instrumentalisering van het strafrecht te voorkomen. Daarmee voldoet artikel 108a Vw niet aan de eisen van rechtszekerheid, voorzienbaarheid en zorgvuldige wetgeving die in het bijzonder van de wetgever worden verlangd bij de introductie van een nieuw strafbaar feit.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De strafbaarstelling wordt door de uitvoerende instanties niet gezien als een effectieve of uitvoerbare aanvulling op het bestaande instrumentarium. Opvallend is dat de instanties die de maatregel in de praktijk moeten uitvoeren, ook wijzen op het ontbreken van bewezen effectiviteit, aanzienlijke uitvoeringsrisico's en reële negatieve maatschappelijke gevolgen.

³⁵ Raad van de Europese Unie, [Raad akkoord over EU-wetgeving inzake terugkeer illegaal verblijvende derdelanders](#), persmededeling 1042/25, 8 december 2025.

³⁶ Minderhoud, 'Opsporingsbeleid', op. cit.

Daarmee rust de maatregel niet op aantoonbare effectiviteit, maar op beleidsmatige verwachtingen die niet worden gedragen door onderzoek.³⁷

Beperkte capaciteit

Het Europese migratiepact wordt vanaf juni 2026 van kracht. De **uitvoeringsorganisaties** kampen met structurele capaciteitsproblemen. De uitvoering van het pact vormt al een grote uitdaging; een extra systeemwijziging boven op het migratiepact is voor de instanties onuitvoerbaar.³⁸

De **Dienst Justitiële Inrichtingen** (DJI) signaleert dat zij tot 2030 geen detentiecapaciteit over hebben. Iedere wetwijziging die tot extra strafoplegging leidt, waaronder deze, is voor DJI in ieder geval tot 2030 niet uitvoerbaar.³⁹

Onbewezen effectiviteit strafbaarstelling onrechtmatig verblijf

De **DT&V** geeft in haar schriftelijke reactie op de novelle expliciet aan dat zij niet bekend is met enig onderzoek waaruit blijkt dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf leidt tot een toename van terugkeer. Integendeel: DT&V stelt dat uit bestaande onderzoeken en adviezen geen bevestiging volgt van deze beleidshypothese. Daarnaast signaleren medewerkers van DT&V geen wezenlijk positief effect van de maatregel op de terugkeerpraktijk. DT&V doet daarom een dringende oproep tot een ketenbrede ex ante uitvoeringstoets, en wijst op substantiële extra administratieve lasten en een reëel risico op verdringing van haar kerntaak.⁴⁰

Tevens waarschuwt DT&V⁴¹ dat strafbaarstelling kan leiden tot een hogere drempel voor mensen zonder papieren om zich te melden voor (zelfstandig) vertrek, betwijfelt zij het afschrikwekkende effect van de maatregel op de instroom,⁴² en wijst zij op het gebrek aan inzicht in de gevolgen voor kwetsbare groepen, waaronder minderjarige kinderen van ouders die mogelijk strafrechtelijk worden veroordeeld.

De **politie** wijst op een vicieuze cirkel in de strafrechtelijke handhaving. Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf beëindigt het onderliggende feit - het ontbreken van rechtmatig verblijf - niet. Zodra een persoon na het uitzitten van een straf weer in vrijheid wordt gesteld, ontstaat onmiddellijk opnieuw dezelfde strafbare situatie. De politie heeft in dat verband gewezen op het risico dat zij personen bij herhaling zou moeten staande houden en

³⁷ Zie onder meer de in [onze brief van augustus 2025](#) aangehaalde onderzoeken en beleidsanalyses, waaronder een recente [publicatie van Instituut Clingendael](#), waaruit blijkt dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in andere Europese landen geen aantoonbaar effect heeft op instroom of vertrek, maar wel gepaard gaat met aanzienlijke maatschappelijke neveneffecten, hoge uitvoeringskosten en handavingsproblemen. Vergelijkbare conclusies volgen uit eerder nationaal en internationaal onderzoek naar de effecten van criminalisering van migratie, waarin wordt vastgesteld dat repressieve maatregelen nauwelijks invloed hebben op migratie beslissingen, maar wel leiden tot verdringing, informalisering en verminderde toegang tot toezicht en bescherming.

³⁸ Ministerie van Asiel & Migratie, [Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit](#), 17 september 2025, o.a. pagina 7 en 33.

³⁹ Ibid., pagina 44.

⁴⁰ Dienst Terugkeer & Vertrek, [Schriftelijke reactie op de novelle over strafbaarstelling illegaliteit](#), 26 september 2025.

⁴¹ Dienst Terugkeer en Vertrek, [Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek over de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf](#), 11 december 2025.

⁴² Tweede Kamer, [Rondetafelgesprek Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf](#), vaste commissie voor Asiel en Migratie, 11 dec. 2025, vanaf rond 11:35.

aanhouden voor hetzelfde feit, zonder dat dit leidt tot beëindiging van het verblijf of tot een duurzame oplossing.⁴³

Deze repressieve herhaling raakt in het bijzonder mensen voor wie terugkeer feitelijk niet mogelijk is. Zij dreigen volgens de politie vast te raken in een opeenstapeling van vreemdelingenrechtelijke maatregelen, terwijl daarbovenop strafrechtelijke handhaving wordt toegevoegd.⁴⁴ Dit verdiept de situatie van uitzichtloosheid en leidt tot een langdurige status van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke kwetsbaarheid, zonder dat het aannemelijk is dat dit bijdraagt aan terugkeer of zicht op verblijf. Deze vorm van handhaving legt bovendien een onevenredig beslag op politiecapaciteit en draagt niet bij aan veiligheid of rechtsstatelijke effectiviteit.

Maatschappelijke en mensenrechtelijke consequenties

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf is niet slechts een juridisch-technische maatregel, maar heeft diepgaande maatschappelijke en mensenrechtelijke gevolgen. Ook met de wijzigingen die met de novelle zijn voorgesteld, blijven deze negatieve neveneffecten⁴⁵ in stand.

Angst en isolement

Door het criminaliseren van het ontbreken van een geldige verblijfstitel zullen mensen zonder verblijfspapieren zich minder snel melden bij artsen, hulpverleners of overheidsinstanties. Dat heeft gevolgen voor hun gezondheid, toekomstperspectief en veiligheid en raakt daarmee ook de samenleving als geheel. De maatregel leidt tot een verdere inperking van de toegang tot basisvoorzieningen, medische zorg, rechtsbijstand, politiebescherming en het recht op onderwijs. Dit staat op gespannen voet met het EU Handvest en brengt een reëel risico op schending van fundamentele rechten wanneer de strafbaarstelling ertoe leidt dat mensen feitelijk worden uitgesloten van basale voorzieningen, zorg of rechtsbescherming. Het Hof van Justitie heeft in Changu (C-352/23)⁴⁶ benadrukt dat lidstaten, zolang verwijdering uitblijft, niet kunnen voorbijgaan aan de waarborgen die voortvloeien uit het Handvest en de Terugkeerrichtlijn. Migratiebeleid moet bovendien in lijn zijn met internationale mensenrechtenstandaarden en op humane wijze worden uitgevoerd. Een menswaardig bestaan en toegang tot elementaire voorzieningen mogen niet afhankelijk worden van verblijfsstatus. Strafbarestelling vergroot juist de kans dat mensen zich terugtrekken en rechten in de praktijk illusoir worden.

Zorginstellingen en zorgverleners waarschuwen dat de strafbaarstelling een drempel opwerpt voor mensen zonder rechtmatig verblijf om medische zorg te zoeken of gebruik te

⁴³ Ibid., vanaf rond 01:15 [bijdrage mw. Krukkert, politie].

⁴⁴ Zie o.m. Politie, [Eerste reactie politie op instemming Tweede Kamer met ANMW](#), 4 juli 2025.

⁴⁵ Zie [de brief van 29 augustus 2025](#) aan de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, verzonden door 113 organisaties, waarin de belangrijkste bezwaren met betrekking tot rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde wetgeving worden uiteengezet.

⁴⁶ Zie HvJ EU 12 september 2024, *Changu*, C-352/23, waarin het Hof benadrukt dat lidstaten, zolang verwijdering niet heeft plaatsgevonden, gehouden blijven aan de waarborgen die voortvloeien uit het EU-Handvest en artikel 14, eerste lid, van Richtlijn 2008/115/EG (Terugkeerrichtlijn). Het Hof bevestigt dat onrechtmatig verblijf niet kan leiden tot feitelijke uitsluiting van fundamentele rechten en basale waarborgen zolang betrokkene zich op het grondgebied van de lidstaat bevindt.

maken van andere basisvoorzieningen. Dit vergroot gezondheidsrisico's voor betrokkenen en kan ook bredere maatschappelijke gevolgen hebben.⁴⁷

Ook **kerken en kerkelijke organisaties** maken zich, vanuit hun werk met statushouders, mensen zonder verblijfsdocumenten en slachtoffers van mensenhandel, grote zorgen over de verwachte gevolgen van de Asielwetten, en in het bijzonder over de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf.⁴⁸ In de praktijk fungeren kerken vaak als laagdrempelige en veilige plekken waar mensen ondersteuning zoeken, juist wanneer zij reguliere instanties mijden uit angst voor handhaving. De strafbaarstelling zet deze vertrouwensrelatie onder druk en vergroot de drempel om hulp te zoeken of signalen van uitbuiting, geweld of mensenhandel te delen. Voor de Raad van Kerken in Nederland staat deze strafbaarstelling daarmee haaks op de menselijke waardigheid en tast zij een essentieel maatschappelijk vangnet aan.⁴⁹

Gemeenten geven aan dat de maatregel directe gevolgen heeft voor de lokale praktijk, onder meer doordat gezinnen zich verder terugtrekken uit het zicht van scholen, zorg en gemeentelijke voorzieningen. Dit bemoeilijkt vroegsignalering, vergroot sociale problematiek en ondermijnt lokaal veiligheids- en gezondheidsbeleid.⁵⁰

Verhoogd risico op uitbuiting

Wanneer mensen geen beroep meer durven doen op bescherming of hulp, raken zij afhankelijk van informele en vaak onveilige structuren. Dit vergroot het risico op arbeidsuitbuiting, misbruik en mensenhandel. Strafbaarstelling draagt zo bij aan een situatie waarin juist de meest kwetsbare mensen verder buiten beeld raken en minder bescherming genieten.

Organisaties die werken met **slachtoffers van mensenhandel** en uitbuiting signaleren dat de strafbaarstelling de kwetsbaarheid van deze groep verder vergroot. Angst voor strafrechtelijke gevolgen zal het melden van misstanden en het doen van aangifte verder ontmoedigen, waardoor slachtoffers meer onder de radar leven en juist een makkelijker

⁴⁷ Zie onder andere Artsenfederatie KNMG, [Asielnoodmaatregelenwet: toegang tot zorg mag niet onder druk komen te staan](#), 10 december 2025. Volgens de KNMG mijden mensen zonder rechtmatige verblijfsstatus zorg uit angst voor strafrechtelijke vervolging, wat niet alleen hun gezondheid schaadt maar ook risico's voor de volksgezondheid vergroot. Daarnaast Johannes Wier Stichting, [Reactie op Novelle Asielnoodmaatregelenwet](#), 2 okt. 2025.

⁴⁸ Raad van Kerken in Nederland, ["Maar wij geloven: geloven in tijden van verharding"](#), 10 oktober 2024, waarin de Raad vanuit Bijbels perspectief waarschuwt tegen beleid dat menselijke waardigheid onder druk zet (vgl. o.a. Marcus 12:31; Leviticus 19:34 en Mattheüs 25:40).

⁴⁹ Raad van Kerken in Nederland, [Brief aan de leden van de Tweede Kamer](#), Amersfoort/Den Haag, 6 december 2025. In deze brief vraagt de Raad de Kamer niet in te stemmen met de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf omdat deze maatregel geen van de problemen rond onrechtmatig verblijf oplost, kwetsbaarheid vergroot, medische en sociale hulpverlening bemoeilijkt, en - aldus de Raad - *tegen de menselijke waardigheid* ingaat.

⁵⁰ O.a. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), [Position paper t.b.v. het rondetafelgesprek over de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf](#), 11 december 2025. De VNG stelt dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet bijdraagt aan meer grip op migratie of terugkeer, terwijl zij wel leidt tot aanzienlijke risico's voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, waaronder verlies van zicht op kwetsbare personen, toename van onveiligheid en een verdere schaduw samenleving. Tevens wijst de VNG erop dat het bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumentarium reeds toereikend is en dat de voorgestelde strafbaarstelling slechts een beperkte en onnodige aanvulling vormt. Zie ook de VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR), [Concluding Observations on the sevent periodic report of the Netherlands](#), oktober 2025. Het Comité spreekt daarin expliciet zijn zorg uit over (concept)wetgeving die irreguliere migranten criminaliseert of hun toegang tot economische en sociale grondrechten beperkt, en roept Nederland op af te zien van dergelijke wetgeving. Nederland is op grond van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESC) gehouden deze rechten te waarborgen voor iedereen binnen zijn rechtsmacht, ongeacht verblijfsstatus (art. 2, tweede lid).

doelwit worden voor mensenhandelaren. Dit ondermijnt niet alleen de bescherming van slachtoffers, maar ook de opsporing en vervolging van daders.

De minister heeft in reactie op deze zorgen gewezen op bestaande kaders voor slachtoffers van mensenhandel, zoals de verblijfsvergunning 'slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel'⁵¹ en het zogenoemde *free in, free out*-beleid voor slachtoffers en getuigen van strafbare feiten.⁵² Uit de uitvoeringspraktijk blijkt echter dat deze kaders aanzienlijke knelpunten kennen en onvoldoende waarborgen bieden. Toegang tot bescherming is in Nederland sterk gekoppeld aan opsporing en aangifte, waarbij de politie een sleutelrol vervult. Juist voor ongedocumenteerde slachtoffers vormt angst voor uitzetting of detentie een grote belemmering om zich te melden. Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zal deze drempel verder verhogen.

Daarnaast is de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel afhankelijk van het starten en voortduren van een opsporingsonderzoek. Wanneer een zaak wordt geseponneerd of onvoldoende opsporingsindicaties aanwezig zijn, bijvoorbeeld omdat de identiteit van de dader verhuuld is, vervalt de verblijfsvergunning en daarmee de toegang tot hulp en bescherming. Strafbaarstelling vergroot het risico dat slachtoffers na het wegvallen van deze bescherming opnieuw in uitbuitingssituaties terechtkomen. Juist door slachtoffers, ongeacht hun juridische status, veiligheid, ondersteuning en perspectief te bieden, wordt hun weerbaarheid vergroot en neemt de bereidheid tot melden en aangifte toe. De voorgestelde maatregel staat haaks op dat uitgangspunt.

Deze zorgen worden bevestigd door de **politie**, die benadrukt dat de strafbaarstelling spanning oproept met het uitgangspunt dat de politie er is voor iedereen. Ook met de novelle bestaat volgens de politie het risico dat mensen zonder rechtmatig verblijf contact met de politie vermijden uit angst voor aanhouding, ook wanneer zij slachtoffer zijn van uitbuiting of andere strafbare feiten. Dit kan hun kwetsbaarheid vergroten, misbruik in de hand werken en uiteindelijk leiden tot meer onveiligheid en maatschappelijke spanningen.⁵³

Contraproductief beleid

Criminalisering leidt niet tot meer of effectievere terugkeer, maar tot verdere onderduik en verlies van bestuurlijk zicht. Dit wordt ook door politie, gemeenten en uitvoeringsinstanties benadrukt. Ervaringen in andere EU-lidstaten en analyses van advies- en uitvoeringsorganen laten zien dat dergelijke maatregelen vooral resulteren in langduriger en onzichtbaarder verblijf, zonder aantoonbare bijdrage aan het terugkeerbeleid.⁵⁴

⁵¹ Zie paragraaf B8/3 Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) inzake de verblijfsregeling voor (vermeende) slachtoffers van mensenhandel, waarin toegang tot verblijf en voorzieningen is gekoppeld aan aangifte en de (voortgang van) een strafrechtelijk opsporingsonderzoek.

⁵² Het zogenoemde *free in, free out*-beleid houdt in dat personen zonder rechtmatig verblijf aangifte kunnen doen van strafbare feiten zonder dat hun verblijfsstatus aanleiding vormt voor vreemdelingrechtelijke handhaving. Dit betreft echter geen wettelijk verankerde uitzondering, maar een uitvoeringspraktijk die regionaal verschillend wordt toegepast en geen afdwingbare rechten creëert. In de praktijk is gesignaleerd dat de toepassing niet uniform is, en dat na sepot of afronding van een strafzaak alsnog vreemdelingrechtelijke handhaving kan plaatsvinden. Deze onzekerheid ondermijnt het vertrouwen van slachtoffers in de autoriteiten en vormt een drempel om aangifte te doen, een effect dat door strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf verder wordt versterkt.

⁵³ Politie, [Eerste reactie politie op instemming Tweede Kamer met ANMW](#), 5 juli 2025.

⁵⁴ Zie in [onze brief van augustus 2025](#) aangehaalde onderzoeken en beleidsanalyses, en eerder naar gerefereerde [publicatie van Instituut Clingendael](#), waaruit blijkt dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in andere Europese

Dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in de optiek van de regering kan bijdragen aan meer grip op migratie en een effectiever terugkeerbeleid is een onbewezen wensdroom. Dat strafbaarstelling aanzienlijk leed toevoegt aan toch al één van de meest gemarginaliseerde groepen in onze maatschappij is een feit.

Voor een nadere uitwerking van deze maatschappelijke zorgen⁵⁵ verwijzen wij naar onze website stopdeasielwetten.nl.

Conclusie

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in de Asielnoodmaatregelenwet is een zeer ingrijpende maatregel met verstreckende (persoonlijke) gevolgen voor mensen zonder verblijfspapieren, uitvoeringsorganisaties en de samenleving als geheel. Dit terwijl het nagestreefde doel, meer grip op migratie en het bevorderen van terugkeer, niet wordt bereikt. Voor de veronderstelde effectiviteit van strafbaarstelling ontbreekt empirische onderbouwing, terwijl uitvoeringsorganisaties juist wijzen op contraproductieve effecten. Daarnaast is de maatregel niet noodzakelijk: bestaande bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten bieden reeds voldoende mogelijkheden om op te treden tegen de beperkte doelgroep die de minister in toelichting en debat centraal stelt. De noodzaak van een aanvullende, generieke strafbaarstelling is daarmee onvoldoende gemotiveerd.

In haar huidige vorm is de strafbaarstelling onverenigbaar met de eisen van rechtszekerheid, voorzienbaarheid en zorgvuldige wetgeving. De wettelijke formulering is breed en onbegrensd, terwijl de vermeende beperkingen uitsluitend bestaan in toelichting, debat en toekomstig vervolgingsbeleid. Daarmee wordt niet de wet zelf, maar de uitvoeringspraktijk geacht de grenzen van strafbaarheid te bepalen. Dit maakt de gehele groep van mensen zonder verblijfspapieren van wie de vertrektermijn is verstreken potentieel vatbaar voor strafrechtelijk optreden, zonder de begrenzing die in het politieke debat of media wordt gesuggereerd.

De in de Tweede Kamer aangenomen novelle corrigeert dit fundamentele gebrek niet. Zij laat de strafbaarstelling als misdrijf in stand, sluit slechts enkele deelnemingsvormen uit en laat meerdere strafrechtelijke routes voor de vervolging van hulpverleners en vrijwilligers open. De bescherming van hulpverleners en andere derden is niet wettelijk verankerd, maar afhankelijk gemaakt van opportuniteitsbeslissingen van het Openbaar Ministerie en rechterlijke beoordeling achteraf.

Strafrechtelijke normen mogen niet afhankelijk zijn van politieke intenties, beleidsvoornemens of wisselende handhavingsprioriteiten. Wetgeving moet ook bescherming bieden tegen toekomstig gebruik dat thans mogelijk niet wordt beoogd, maar wel juridisch wordt gefaciliteerd.

Daarnaast concluderen wij dat de voorgestelde strafbaarstelling noch uitvoerbaar, noch handhaafbaar is binnen de bestaande wettelijke, organisatorische en capacitaire kaders.

landen geen aantoonbaar effect heeft op instroom of vertrek, maar wel gepaard gaat met aanzienlijke maatschappelijke neveneffecten, hoge uitvoeringskosten en handhavingsproblemen.

⁵⁵ Tijdens de internetconsultatie over de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf zijn 681 reacties ingediend bij het ministerie, afkomstig van onder meer kerken, zorg-, hulp- en mensenrechtenorganisaties, juristen en andere maatschappelijke instellingen. Deze reacties wijzen in brede zin op zorgen over uitvoerbaarheid, maatschappelijke gevolgen en mensenrechtelijke risico's.

Uitvoerings- en handhavingsinstanties signaleren aanzienlijke uitvoeringsrisico's, ontbrekende effectiviteit en reële negatieve maatschappelijke gevolgen. In combinatie met structurele capaciteitsproblemen en de aanstaande implementatie van het Europese Asiel- en Migratiepact ontbreekt een realistisch en verantwoord uitvoeringsperspectief.

Alles overziend voldoet de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet niet aan de vereisten van wetgevingskwaliteit, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit. Wij achten een aanvaarding van deze wet in haar huidige vorm daarom onverantwoord en doen een dringend beroep op u om haar niet te aanvaarden.

Bondgenootschap 'Stop de Asielwetten'

Deze brief is namens het bondgenootschap '[Stop de Asielwetten](#)' opgesteld, dat wordt gedragen door meer dan 120 bondgenoten, variërend van maatschappelijke en medische organisaties tot kerken, migrantenorganisaties, mensenrechtenorganisaties, vakbonden en gespecialiseerde advocatenkantoren; waaronder ASKV, VluchtelingenWerk Nederland, Amnesty International Nederland, Raad van Kerken Nederland, Stichting LOS, Dokters van de Wereld, DeGoedeZaak en het Leger des Heils.

Voor meer informatie en/of vragen kunt u contact opnemen met:

ASKV

5.1.2.e

5.1.2.e @askv.nl

5.1.2.e

VluchtelingenWerk Nederland

5.1.2.e

5.1.2.e @vluchtelingenwerk.nl

5.1.2.e

Stichting LOS

5.1.2.e

5.1.2.e @stichtinglos.nl

5.1.2.e

Amnesty International Nederland

5.1.2.e de Jong

5.1.2.e @amnesty.nl

5.1.2.e

Dokters van de Wereld

5.1.2.e

5.1.2.e @doktersvandewereld.org

5.1.2.e

Raad van Kerken Nederland

5.1.2.e

5.1.2.e @stekdenhaag.nl

5.1.2.e

Aan : Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen ("**ASKV**")
5.1.1.C
Van : De Brauw Blackstone Westbroek N.V. ("**De Brauw**")
Betreft : Strafbaarstelling onrechtmatig verblijf en de rol van derden in het kader van
de witwasbepaling van artikel 420bis Sr
Datum : 12 december 2025

NOTITIE

1 INLEIDING

- 1.1.1 ASKV heeft De Brauw verzocht te onderzoeken of zij en andere hulpverleners blootgesteld worden aan mogelijke strafrechtelijke vervolging indien zij hun hulpverlening aan personen die onrechtmatig in Nederland verblijven voortzetten ("**Ongedocumenteerden**"). In het onderstaande beschrijven wij de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in Nederland en de rechtsonzekerheid omtrent de mogelijke blootstelling aan strafrechtelijke vervolging van hulpverleners op grond van de witwasbepaling van artikel 420bis van het Wetboek van Strafrecht ("**Sr**").

2 DE STRAFBAARSTELLING ONRECHTMATIG VERBLIJF

2.1 De strafbaarstelling

- 2.1.1 Op 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Asielnoodmaatregelenwet (de "**Wet**").¹ Onderdeel van de Wet is strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in Nederland (de "**Strafbaarstelling**").²
- 2.1.2 Uit navolgende discussie en advies van de Raad van State is gebleken dat de Strafbaarstelling ook humanitaire hulpverlening aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf (de "**Hulpverlening**") strafbaar stelt. Dergelijke hulp kan onder omstandigheden worden aangemerkt als medeplegen of medeplichtigheid,

¹ Kamerstukken I 2024/25, 36 704, A.

² Middels een toevoeging van een nieuw artikel 108a aan de Vreemdelingenwet 2000; Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44. Voorgesteld artikel 108a Vreemdelingenwet:

'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.'

indien de hulpverlener wist of ernstige reden had te vermoeden dat betrokkene geen verblijfsrecht had.³

2.2 De novelle

2.2.1 Op 29 augustus 2025 concludeert de Minister van Asiel en Migratie dat de strafbaarstelling van de Hulpverlening een onvoorziene en onwenselijke consequentie is van de Strafbbaarstelling.⁴

2.2.2 De Minister heeft daarop een novelle aan de Tweede Kamer voorgelegd waarmee strafrechtelijke deelnemingsvormen, waaronder medeplegen en medeplichtigheid worden uitgesloten.⁵ Hiertoe is aan het derde lid van artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 een extra volzin toegevoegd waarin is bepaald dat deelnemen aan illegaal verblijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is (de "Novelle").⁶ Met deze explicitering beoogt de Minister, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, elke onduidelijkheid over de reikwijdte van de Strafbbaarstelling te voorkomen en te verzekeren dat humanitaire hulpverlening niet onder de werking van de strafbepaling zal vallen.⁷

3 DE NOVELLE DEKT STRAFBAARHEID VAN WITWASGEDRAGINGEN ONVOLDOENDE

3.1 Juridisch kader witwassen en onrechtmatig verblijf

3.1.1 Artikel 420bis Sr bepaalt dat het verwerven, voorhanden hebben, overdragen, omzetten of gebruik maken van een voorwerp – waaronder geld en vermogensrechten – dat (onmiddellijk of middellijk) afkomstig is uit enig misdrijf kwalificeert als witwassen.⁸ In het geval van het voorhanden hebben is niet vereist dat dit gericht is op het uit het zicht houden van het voorwerp voor politie of justitie.⁹ Er is sprake van witwassen wanneer de pleger wist of bewust de aanmerkelijke kans aanvaardde dat zijn gedragingen betrekking hadden op een uit misdrijf afkomstig goed.¹⁰ Ook kan medeplichtigheid worden vastgesteld indien een persoon handelingen verricht waarvan hij weet of bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat deze behulpzaam zijn bij het plegen van het misdrijf of de gelegenheid, middelen of inlichtingen hiertoe verschaft.¹¹

³ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van 28 augustus 2025 over het voorgestelde artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 (W03.25.00207/II), p. 11-13.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 80.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 855, nr. 2.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 855, nr. 2. Voorgestelde toevoeging aan artikel 108a, derde lid Vreemdelingenwet 2000: *'Deelnemen aan dit misdrijf, anders dan als pleger, is niet strafbaar'*.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 855, nr. 3, p. 4-5.

⁸ Witwassen kent verschillende *specialis*-vormen die in dit memorandum buiten beschouwing worden gelaten.

⁹ HR 17 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:2001, NJ 2014/75.

¹⁰ T&C Strafrecht, commentaar op art. 420bis Sr, aant. 12.c.

¹¹ Artikel 48 Sr.

- 3.1.2 Een Ongedocumenteerde zal net als ieder ander in zijn levensonderhoud moeten voorzien. Het is aannemelijk dat de Ongedocumenteerde hiertoe (zwart) werk zal verrichten of giften zal ontvangen. De ontvangen gelden kunnen – met een ruime uitleg van het oorzakelijk verband tussen het illegaal verblijf en de verkregen gelden – aangemerkt worden als een voorwerp afkomstig uit enig misdrijf.¹²
- 3.1.3 Het Openbaar Ministerie (het "OM") heeft in het verleden de witwasbepaling als een *catch all*-bepaling gehanteerd. In verschillende zaken heeft het OM bijvoorbeeld het standpunt ingenomen dat het voorhanden hebben en overdragen van gelden door een entiteit zonder vergunning, als witwassen moest worden aangemerkt, ook al was dat geld niet rechtstreeks afkomstig uit een misdrijf.¹³
- 3.1.4 De reikwijdte van de Strafbaarstelling en de Novelle zijn (ook ten aanzien van witwassen) niet duidelijk begrensd. Daarom bestaat het risico dat het OM een vergelijkbare redenering zal volgen en de gelden die door Ongedocumenteerden worden verdiend als afkomstig uit een misdrijf zal aanmerken.

3.2 Hulppersonen zijn mogelijk alsnog strafbaar via witwasbepalingen

- 3.2.1 Indien het OM inderdaad een dergelijke benadering zal volgen in de toekomst, is het voorzienbaar dat iemand die gelden van een Ongedocumenteerde aanneemt, door het OM wordt aangemerkt als medepleger van of medeplichtige aan witwassen. In het kader van zijn levensonderhoud en het ontvangen van Hulpverlening zal de Ongedocumenteerde mogelijk gelden aanwenden die hij heeft ontvangen tijdens zijn onrechtmatig verblijf. Hierbij kan worden gedacht aan het betalen van schoolgeld voor zijn kinderen of medische kosten.¹⁴ In dergelijke gevallen bestaat het risico dat de school of het ziekenhuis wordt aangemerkt als medepleger van of medeplichtige aan witwassen. Ook voor de rol van de bank bij een dergelijke transactie bestaat een dergelijk risico.
- 3.2.2 De rechter heeft de *catch all*-benadering van het OM tot op heden op verschillende punten significant begrensd.¹⁵ Mede gelet op de doelstelling van de Novelle is het echter in de eerste plaats aan de wetgever om de reikwijdte

¹² Vgl. HR 7 oktober 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2774, NJ 2009/94, m.nt. Reijntjes, waarin de vermogensbestanddelen waarover een persoon beschikking had door belasting te ontduiken als voorwerp afkomstig uit enig misdrijf werd aangemerkt. Deze ruime uitleg wordt overigens kritisch benaderd in de literatuur, zie F. Diepenmaat, *De Nederlandse strafbaarstelling van witwassen. Een onderzoek naar de reikwijdte en de toepassing van artikel 420bis Sr* (Staat en Recht nr. 28), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 137-152.

Een uitleg meer in lijn met huidige jurisprudentie kan het uitgangspunt aannemen dat de afstand tussen het strafbare verblijf in Nederland en het verkrijgen van salaris te groot is, vgl. HR 21 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:774, NJ 2019/219, m.nt. redactie.

¹³ Deze praktijk staat bekend als het "hawala-bankieren", zie HR 25 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3380; Hof Den Haag 7 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1923 en Rb. Midden-Nederland 26 april 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2152.

¹⁴ 'Krijgt een asielzoeker zonder verblijfsvergunning een zorgverzekering?', rijksoverheid.nl.

¹⁵ Sdu Commentaar Strafrecht, art. 420bis.

van de Strafbaarstelling en Novelle te begrenzen.¹⁶ Hoe dan ook laat de huidige benadering rechtsonzekerheid bestaan over de strafbaarheid van het gebruik van deze gelden en de betrokkenheid van hulppersonen in het levensonderhoud van een persoon die hier onrechtmatig verblijft.

4 SLOT

- 4.1.1 Hoewel de Novelle strafbaarheid van specifieke vormen van hulp aan Ongedocumenteerden beperkt, blijft een significante mate van rechtsonzekerheid in stand. Indien de wetgever wil voorkomen dat hulpverleners en andere ondersteunende (rechts)personen die betrokken zijn bij het levensonderhoud van Ongedocumenteerden niet vervolgd of gestraft kunnen worden, dient zij expliciet witwashandelingen binnen de reikwijdte van de Novelle te betrekken.
- 4.1.2 De Strafbaarstelling op zichzelf en het gebrek aan explicitering over de reikwijdte van de uitzondering op strafbaarstelling van Hulpverlening brengen overigens meer mogelijk onvoorziene gevolgen met zich mee. Zo dienen banken bijvoorbeeld op grond van de Wet op het financieel toezicht een financieel integere bedrijfsvoering te waarborgen.¹⁷ Het is voorstelbaar dat toezichthouders het standpunt zullen innemen dat het verlenen van bancaire diensten aan Ongedocumenteerden tevens niet geoorloofd is.
- 4.1.3 Voorts bestaat het risico dat het in onbruik geraakte artikel 133 Sr waarin het aanbieden van medeplichtigheid aan een strafbaar feit zelfstandig strafbaar is gesteld zal worden aangewend door het OM. Hiermee zou het OM de vraag aan de strafrechter kunnen voorleggen of het aanbieden van hulp aan Ongedocumenteerden kan kwalificeren als het aanbieden van strafbare medeplichtigheid.¹⁸ Ook het niet melden van het verschaffen van nachtverblijf aan een Ongedocumenteerde en het verschaffen van hulp bij het verkrijgen van toegang tot of doorreis door Nederland zijn mogelijk ondanks de Novelle strafbaar.¹⁹

¹⁶ Dit ter voorkoming van een verdere politisering van de rechtspraak, zie S. van Deursen, 'Constitutional gaslighting. Een rechtsstatelijke relatiecrisis', AA 2025/12, p. 814-816 en J. Mommers, 'Klimaat, stikstof en pfas: politici kunnen pijnlijke keuzes voor zich uit schuiven, maar rechters hebben die luxe niet', decorrespondent.nl, 8 december 2025.

¹⁷ Artikel 3:10 Wft.

¹⁸ In de context van Hulpverlening aan Ongedocumenteerden kan worden gedacht aan het bieden van onderdak, financiële middelen of een kop soep. In dat geval zouden ook kerken of organisaties als het Leger des Heils, die deze hulpverlening openlijk aanbieden, zich (ondanks de Novelle) mogelijk schuldig kunnen maken aan strafbaar handelen.

¹⁹ Op grond van artikel 4.40 Vreemdelingenbesluit 2000 jo. artikel 54 lid 2 Vw jo. artikel 108 Vw respectievelijk artikel 197a Sr (op grond waarvan het verschaffen van verblijf in Nederland aan een Ongedocumenteerde overigens enkel strafbaar zou zijn wanneer dit uit winstbejag wordt begaan), aldus J.W. Ouwerkerk, 'Begrensdde grenzen en de erfenis van Kinsa: Strafbbaarstelling van illegaal verblijf in het licht van EU-recht', DD 2025/54, p. 800-801.

- 4.1.4 Het aanmerken van onrechtmatig verblijf als een overtreding in plaats van een misdrijf neemt de rechtsonzekerheid omtrent de strafbaarheid van mogelijke witwashandelingen weg.²⁰ Desondanks veroorzaakt de Strafbaarstelling ook dan nog de nodige rechtsonzekerheid over de strafbaarheid van Hulpverlening.

5.1.1.C

De Brauw Blackstone Westbroek N.V.

5.1.1.C

5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e

Advocaat | Partner

* * *

²⁰

Er is immers enkel voldaan aan de delictomschrijving van artikel 420bis Sr indien een voorwerp afkomstig is uit een *misdrijf*.

Door: Cleerdin & Hamer advocaten

Datum: 14 december 2025

Betreft: **Memo - Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf & hulpverlening**

Inleiding

Op 3 juli 2025 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), strekkende tot het treffen van maatregelen ter ontlasting van de asielketen en ter vermindering van de instroom van asielzoekers (*Asielnoodmaatregelenwet*), aan de Tweede Kamer aangeboden. De in dit wetsvoorstel opgenomen strafbaarstelling van ‘illegaal’ verblijf in artikel 108a van de Vreemdelingenwet leidde in Nederland tot maatschappelijke en juridische discussie. Deze discussie richtte zich met name op de vraag in hoeverre de voorgestelde strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf ertoe zou kunnen leiden dat het verlenen van hulp aan personen zonder rechtmatig verblijf in Nederland strafbaar zou worden.

Naar aanleiding van deze discussie is op 5 september jl. een wijziging van dit wetsvoorstel gepubliceerd en opengesteld voor internetconsultatie. Deze wijziging wordt hierna aangeduid als de ‘Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf’.

Op deze internetconsultatie publiceerde migratierechtadvocaat ^{5.1.2.e} op 22 september 2025 al een reactie via de website van Cleerdin & Hamer advocaten waarin zij haar eerste zorgen uitte over de voorgestelde wijzigingen, getiteld ‘Het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van ‘illegaal’ verblijf: onzorgvuldig, vrijwel onuitvoerbaar & mogelijk onrechtmatig’. Die reactie is integraal opgenomen onderaan deze memo en is online te lezen.¹

In aanvulling hierop wordt het volgende van belang geacht, aangaande de novelle. De hieronder ingenomen standpunten kunnen niet als uitputtend worden beschouwd. Voor het trekken van definitieve conclusies is een nadere en meer omvattende juridische analyse vereist, waarvoor meer tijd nodig is.

Het doel van het wetsvoorstel – en in het bijzonder van artikel 108a, derde lid, Vw – is volgens de wetgever om te waarborgen dat hulp aan vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven niet strafbaar wordt gesteld. Met het huidige wetsvoorstel blijft het Openbaar Ministerie (OM) echter in beginsel bevoegd om vervolging in te stellen wegens het verlenen van hulp, ondanks dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat deelnemerschap wordt uitgesloten. Het besluit om al dan niet tot vervolging over te gaan berust immers uitsluitend bij het OM, op grond van het

¹ <https://cleerdin-hamer.nl/het-wetsvoorstel-tot-strafbaarstelling-van-illegaal-verblijf/>.

Op opdrachten aan ons kantoor zijn algemene voorwaarden van toepassing welke een beperking van de aansprakelijkheid bevatten. Deze worden op aanvraag verstrekt en zijn te raadplegen via www.cleerdin-hamer.nl. Cleerdin & Hamer Advocaten is een Limited Liability Partnership (LLP) statutair gevestigd te Feltham, Middlesex en ingeschreven bij de KvK te Amsterdam onder nummer 65026179.

opportuniteitsbeginsel; dit is geen beslissing van de wetgever maar is voorbehouden aan het OM (vervolgingsmonopolie).

Dit betekent dat het OM, gelet op het doel en de toelichting bij het wetsvoorstel, in de praktijk mogelijk terughoudend zal zijn met vervolging, maar dat de bevoegdheid daartoe niet wordt weggenomen. Vervolging – ook van hulpverleners – is daarmee niet uitgesloten. Bovendien worden met de huidige novelle zogenoemde grensgevallen niet afdoende ondervangen, nu de gekozen constructie ruimte laat voor vervolging op grond van andere strafrechtelijke bepalingen, eveneens ten aanzien van hulpverleners.

Hulpverlening bij onrechtmatig verblijf nog steeds vervolgbaar

Door de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf wordt, afhankelijk van de verblijfsstatus van betrokkene, een koppeling gelegd met het Wetboek van Strafrecht (Sr) en de bevoegdheid van het OM, om tot vervolging over te gaan. Dit betekent dat het Wetboek van Strafrecht in volle omvang van toepassing is.

Als gevolg daarvan kunnen zich situaties voordoen waarin vormen van hulpverlening, ondanks het voorgestelde artikel 108a Vw en het bij de novelle toegevoegde derde lid, alsnog strafbaar zijn en aanleiding kunnen geven tot strafrechtelijk onderzoek en vervolging door het OM. Dit betreft geen limitatieve opsomming.

Artikel 140 Sr

Artikel 140 Sr luidt: ‘Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.’

Door de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in artikel 108a Vw, in combinatie met artikel 140 Sr, ontstaat het risico dat een groep personen kan worden aangemerkt als een ‘organisatie’ in de zin van artikel 140 Sr, een begrip dat in de rechtspraak ruim wordt uitgelegd.

Indien vervolgens wordt betoogd dat deze groep een criminele organisatie vormt die is gericht op onrechtmatig verblijf in Nederland — bijvoorbeeld omdat betrokkenen elkaar helpen, ondersteunen en adviseren, al dan niet met betrokkenheid van vrijwilligers — kunnen alle leden van die groep strafrechtelijk worden vervolgd.

Dit betekent dat ook personen die zelf geen vreemdeling zijn, maar anderen bijstaan, op basis van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kunnen worden aangemerkt als deelnemer aan een criminele organisatie ex artikel 140 Sr. Daarmee kunnen zij onderwerp worden van strafrechtelijk onderzoek en vervolging, waarbij het uiteindelijke vervolgingsbesluit berust bij het OM, op grond van het opportuniteitsbeginsel.

Hoewel vrijwilligers in dat geval geen deelnemer zijn aan het strafbare feit zelf, kunnen zij wel deel uitmaken van een ‘organisatie’ in de zin van artikel 140 Sr. Voor strafbaarheid op grond van deze bepaling is immers niet vereist dat alle leden zich schuldig maken aan het gronddelict, in dit geval artikel 108a Vw.

Ter illustratie: bij een groep inbrekers kunnen ook personen die zelf geen inbraken plegen, maar bijvoorbeeld ondersteunen bij de voorbereiding door facilitaire handelingen te verrichten, strafrechtelijk aansprakelijk worden geacht. Op vergelijkbare wijze kunnen ook vrijwilligers die ondersteunende handelingen verrichten, onder omstandigheden als deelnemer aan een criminele organisatie worden aangemerkt.

Een ander, concreet voorbeeld betreft de opvang die momenteel plaatsvindt in een kerk in Kampen, waar leden van de lokale (geloofs)gemeenschap onderdak bieden aan een gezin zonder rechtmatig verblijf in Nederland. In een dergelijk geval bestaat het risico dat alle personen die bij deze hulpverlening betrokken zijn — waaronder kerkleden — op grond van de artikelen 108a Vw en 140 Sr kunnen worden aangemerkt als deelnemers aan een criminele organisatie. De veronderstelde criminele organisatie zou dan bestaan uit het gezin van vijf personen dat onrechtmatig in Nederland verblijft, in samenhang met degenen die hen ondersteunen.

Dergelijke situaties doen zich in de praktijk regelmatig voor. Te denken valt ook aan stichtingen en andere, meer geformaliseerde organisaties die zich inzetten voor de opvang en begeleiding van personen zonder rechtmatig verblijf. Het risico op strafrechtelijke vervolging neemt daarbij toe wanneer vrijwilligers, organisaties of stichtingen financiële ondersteuning ontvangen voor hun werkzaamheden. In dat geval wordt tevens artikel 197a Sr relevant.

Artikel 197a Sr

Op grond van artikel 197a, eerste lid, Sr is het reeds strafbaar om behulpzaam te zijn bij het verschaffen van toegang tot of doorreis door Nederland of een andere lidstaat van de Europese Unie. Indien daarbij sprake is van een geldstroom, is tevens het tweede lid van artikel 197a Sr van toepassing.

Wanneer vrijwilligers, organisaties of stichtingen financiële middelen organiseren of ontvangen in het kader van hulpverlening aan personen zonder rechtmatig verblijf, kan dit aanleiding geven tot strafrechtelijk onderzoek door het OM op grond van artikel 108a Vw in samenhang met artikel 197a, tweede lid, Sr. Dit brengt mee dat hulpverlening — met name wanneer daarbij financiële middelen zijn betrokken — strafrechtelijk kan worden onderzocht en vervolgd. Het is vervolgens aan de strafrechter om te beoordelen of sprake is van winstbejag.

Hoewel het aannemelijk is dat in veel gevallen niet snel tot de conclusie zal worden gekomen dat sprake is van winstbejag, is strafrechtelijke vervolging op deze grond niet uitgesloten, ook niet onder de huidige novelle.

Daarnaast vormt politieke druk een bijkomende en moeilijk voorspelbare risicofactor. Ook indien de formele aanwijzingsbevoegdheid van de minister ten aanzien van het OM zou worden beperkt of

afgeschaft,² kan politieke aandacht voor een als problematisch aangemerkt onderwerp ertoe leiden dat het OM eerder geneigd is een strafrechtelijk onderzoek te starten.

Andere vormen van deelneming of hulpverlening

Voorts zijn er vragen over de mogelijke strafbaarstelling van het ‘uitlokken van’ het plegen van een strafbaar feit, als ook over het ‘doen plegen’, twee andere vormen van deelnemen binnen het Wetboek van Strafrecht. Voor zover bekend, zijn hierover geen overwegingen opgenomen in het wetsvoorstel en de totstandkomingsgeschiedenis.

In het geval van een hulpverlener, die verdachte wordt vanwege een vorm van ‘meewerken’ aan het faciliteren van onrechtmatig verblijf, kan het OM overgaan tot vervolging. Dan volgt in beginsel een rechtszitting en een oordeel van de rechter, over de strafbaarheid van het feit. Ook hierbij is relevant dat de politiek een aanwijzingsbevoegdheid geniet, waardoor de politiek zich kan mengen in de vervolgingsbeslissing van het OM. Hierdoor kan ook de vervolgingsbeslissing over het al dan niet vervolgen van hulpverleners, politiek worden beïnvloed. Ook al wordt een verdachte niet veroordeeld tot een straf, zal dan waarschijnlijk wel het feit bewezen kunnen worden. Daarop kan geen vrijspraak volgen, alleen ontslag van alle rechtsvervolging (OVAR). Dit is echter wel een strafrechtelijke veroordeling.

Indien een algehele uitsluiting van de strafbaarstelling van alle hulpverleners wordt beoogd, dient met het oog op het legaliteitsbeginsel en het proces van zorgvuldige wetgeving nader te worden onderzocht welke mogelijke deuren voor vervolging op grond van andere strafrechtelijke bepalingen worden opengezet, met het invoeren van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf – ook voor het verlenen van hulp.

Op Nederland rustende zorgplicht voor ongedocumenteerde mensen

In dit verband is van belang dat uit de Europese Terugkeerrichtlijn volgt dat lidstaten een zorgplicht dragen ten aanzien van personen die (nog) niet kunnen worden uitgezet.³ Deze verplichting is bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest *Changu*.⁴ Hoewel lidstaten een streng terugkeerbeleid mogen voeren, mogen zij betrokkenen niet laten afglijden onder een minimumdrempel van menswaardige en humanitaire leefomstandigheden – aldus het Hof. Deze zorgplicht rust ook op Nederland.

In de praktijk wordt aan deze zorgplicht mede invulling gegeven door organisaties en vrijwilligers die zich inzetten voor personen zonder rechtmatig verblijf, bijvoorbeeld door het bieden van onderdak, voedsel of andere vormen van basale ondersteuning. Met de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf en de gekozen constructie in de huidige novelle ontstaat echter het risico dat juist deze personen en organisaties worden geconfronteerd met strafrechtelijk onderzoek en vervolging,

² [Voorstel van wet van het lid Sneller tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie \(Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid openbaar ministerie\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

³ Richtlijn 2008/115/EG.

⁴ HvJ EU 12 september 2024, C-352/23, JV 2024/234, ECLI:EU:C:2024:748 (Changu), nt. A. Pahladsingh, en nt. P. Minderhoud en K. Zwaan, Gst. 2024/105.

doordat hun hulpverlening in verband kan worden gebracht met de nieuwe strafbepaling in samenhang met andere bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht.

Dit staat op gespannen voet met de bedoeling van de wetgever. Uit zowel de Memorie van Toelichting als de aangenomen moties volgt immers dat het niet de bedoeling is om hulpverlening uit medemenselijkheid strafbaar te stellen.

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf niet alleen op gespannen voet staat met fundamentele rechtsbeginselen en het Europese Unierecht, zoals ook door diverse deskundigen is benadrukt, maar ook raakt aan de zorgplicht die op de Nederlandse overheid rust ten aanzien van personen die (nog) niet kunnen worden uitgezet. Die zorgplicht volgt uit de Europese Terugkeerrichtlijn en de daarop gebaseerde rechtspraak van het Europese Hof van Justitie en vereist dat een minimum aan menswaardige leefomstandigheden wordt gewaarborgd.

In de praktijk wordt aan deze zorgplicht mede invulling gegeven door organisaties en vrijwilligers die basale hulp verlenen aan personen zonder rechtmatig verblijf. Met het voorgestelde strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf en de gekozen wettelijke constructie ontstaat echter het risico dat juist deze hulpverlening onder het bereik van het strafrecht wordt gebracht. Daarmee wordt feitelijk strafrechtelijke druk gelegd op degenen die de zorgplicht van de overheid (deels) opvangen.

De met het wetsvoorstel gecreëerde vervolgingsmogelijkheden, ook ten aanzien van hulpverleners, zijn onvoldoende onderzocht in samenhang met het Wetboek van Strafrecht en andere bestaande strafrechtelijke bepalingen. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en ondermijnt de beoogde bescherming van hulpverlening. In die zin voldoet het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet aan de eisen van zorgvuldige wetgeving en is het juridisch problematisch.

Auteurs:

5.1.2.e

5.1.2.e

Ondersteund door:

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

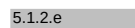
5.1.2.e 5.1.2.e

5.1.2.e

CLEERDIN HAMER

A d v o c a t e n

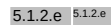
5.1.2.e 

5.1.2.e 

5.1.2.e 

5.1.2.e 

5.1.2.e 

5.1.2.e  5.1.2.e 

5.1.2.e  5.1.2.e  5.1.2.e 

5.1.2.e 

5.1.2.e 

5.1.2.e 

5.1.2.e 

Het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van 'illegaal' verblijf: onzorgvuldig, vrijwel onuitvoerbaar & mogelijk onrechtmatig – 5.1.2.e (advocaat)

'Op 3 juli 2025 werd de 'Wijziging voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en Awb in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen' ([Asielnoodmaatregelenwet](#)) aangeboden aan de Tweede Kamer. Over de strafbaarstelling van 'illegaal' verblijf, middels artikel 108a van de Vreemdelingenwet in dat voorstel, kwam een grootschalige discussie op gang. Met name over de strafbaarstelling van het medeplegen daarvan, door hulp te verlenen aan mensen zonder rechtmatig verblijf in Nederland. Uitkomst van die politieke discussie is een [novelle](#), van 5 september 2025, waarin een wijziging wordt voorgesteld van het originele wetsvoorstel. Doel hiervan is om te voorkomen dat 'het geven van een kopje soep' strafbaar wordt gesteld.

Anders dan het originele wetsvoorstel, dat uitsluitend voor een periode van twee weken voor advies is voorgelegd aan de Afdeling Advisering van de Raad van State (AARvS), is de novelle op 9 september 2025 voor internetconsultatie opengesteld. Dit betekent dat iedereen die wil, mag reageren. [Hieronder volgt een reactie](#) op het wetsvoorstel, inclusief de novelle, die vrij is in te sturen is voor iedereen via: <https://www.internetconsultatie.nl/novelle>.

In de tussentijd heeft niet alleen de AARvS, maar hebben tal van instanties zich uitgelaten en geadviseerd over de asielnoodmaatregelenwet. De gemene deler in deze adviezen is: de totstandkoming is onzorgvuldig, er wordt niet voldaan aan het legaliteitsbeginsel en de praktijk wordt onuitvoerbaar. Ook zijn er goede redenen om aan te nemen dat het Europese Unierecht zal worden geschonden. In onderstaande (te downloaden) reactie, worden de reacties van de AARvS, de Raad voor de Rechtspraak (Rvr), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het Openbaar Ministerie (OM) en de Adviesraad voor Migratie (de Adviesraad) betrokken.

Het vereiste van zorgvuldige wetgeving

Wetgeving moet op zorgvuldige wijze tot stand komen, met een toets aan hoger recht, met consultatie, belangenafweging en een toetsing van de uitvoerbaarheid. [\[1\]](#) Daarnaast dienen strafbaarstellingen, ook op grond van het legaliteitsbeginsel, duidelijk en precies te zijn. Het legaliteitsbeginsel is een fundamenteel rechtsbeginsel dat inhoudt dat alle handelingen van de overheid gebaseerd moeten zijn op vooraf bestaande wettelijke bepalingen, ook zodat duidelijk is welke handelingen of uitingen strafbaar zijn. Aan deze vereisten schort het, in de wetgevingsprocedure en in de tekst zelf, van de asielnoodmaatregelenwet.

Zo bestaat er onzekerheid over de interpretatie van de verschillende bestanddelen van de delictomschrijving en de reikwijdte van de strafbepaling, waarbij onrechtmatig verblijf strafbaar wordt gesteld. Wat er precies onder onrechtmatig verblijf wordt geschaard, is overigens onduidelijk. Echter, aangezien onrechtmatig verblijf bij het wetsvoorstel een misdrijf zou worden, zou ook medeplegen en medeplichtigheid strafbaar zijn, zo volgt uit het strafrecht: de zogenoemde 'kopje-soepdiscussie'. Tweede Kamerlid Vondeling stelde immers dat ook personen of organisaties die illegaal verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken, strafbaar dienen te worden gesteld middels de strafrechtelijke deelnemingsvormen. [\[2\]](#) Naar aanleiding van deze discussie heeft de minister de AARvS om voorlichting

verzocht.^[3] Hiermee verschoof de aandacht met name naar de strafbaarstelling van hulpverleners, terwijl de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zelf ook juridische haken en ogen kent, en in het geheel de vraag moet worden gesteld of dit wenselijk is.

Vanwege de grote impact van de asielnoodmaatregelenwet had het, met het oog op dit zorgvuldigheidsvereiste, in de rede gelegen om een regulier wetgevingsproces te volgen, zoals ook de AARvS gelijk opmerkte na indiening van het voorstel. De haast die geboden werd door de minister, voor de behandeling van het wetsvoorstel, heeft getornd aan de vereisten van constitutionaliteit en een volledige toets van de verenigbaarheid met hoger recht. Dit terwijl het een per definitie, juridisch en vaak praktisch kwetsbare groep raakt.

De strafuitsluitingsgrond

De AARvS gaf advies en concludeerde dat hulp verlenen aan iemand die onrechtmatig in Nederland verblijft, inderdaad onder bepaalde omstandigheden als medeplegen of medeplichtigheid kan worden gezien. Vooral als de hulpverlener reden had om te vermoeden dat de persoon geen geldig verblijfsrecht had.^[4] Zelfs basale vormen van hulp, zoals het geven van een kopje soep of medische zorg, kunnen worden gezien als medeplichtigheid omdat ze het onrechtmatig verblijf in stand houden. Een beroep op een strafuitsluitingsgrond zal een hulpverlener behoudens enkele bijzondere gevallen niet toekomen, ook al handelt iemand uit medemenselijkheid.^[5]

Hoewel de minister tijdens de behandeling van de Asielnoodmaatregelenwet aangaf dat vervolging van hulpverleners 'geen prioriteit heeft', benadrukt de AARvS dat deze toelichting onvoldoende is.^[6] Wetstoepassing mag niet afhangen van het opportuniteitsbeleid van het OM. Dit gebrek aan duidelijkheid ondermijnt het rechtszekerheidsbeginsel en kan leiden tot rechtsongelijkheid en wantrouwen in het rechtssysteem.^[7] De AARvS adviseerde vervolgens enkele, mogelijke oplossingen.^[8] Het eerste voorstel was om de strafbaarstelling in haar geheel uit het voorstel te schrappen. De tweede suggestie die de AARvS deed, was om de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf tot een overtreding te maken, en geen misdrijf, aangezien medeplichtigheid aan overtredingen niet strafbaar is.

Op 5 september volgde de novelle op het wetsvoorstel. Deze wijziging behoudt de strafbaarstelling van illegaal verblijf, maar introduceert een strafuitsluitingsgrond voor hulpverlening uit medemenselijkheid. Waar de AARvS een strafuitsluitingsgrond voorstelde, waarin óf bepaald kon worden dat medeplichtigheid niet strafbaar is óf hulpverlening uit humanitaire redenen niet strafbaar is, wordt in de novelle voor een andere vorm gekozen. De minister sluit namelijk alle vormen van deelneming uit. Zo wil de minister voorkomen dat in de strafrechtpraktijk steeds per geval moet worden vastgesteld of hulp wel of niet uit medemenselijkheid werd gegeven.^[9]

Er zijn echter redenen om aan te nemen dat de novelle juridisch onhaalbaar is. In de novelle is namelijk onduidelijk of de strafuitsluitingsgrond gekoppeld kan worden aan de elementen wederrechtelijkheid en verwijtbaarheid van een strafbaar feit. Bij bijzondere strafuitsluitingsgronden is daar immers niet altijd sprake van.^[10] Indien de koppeling kan worden gemaakt met één van de elementen is bij het verlenen van hulp aan de onrechtmatig verblijvende personen nog wel sprake van een strafbaar feit; aan de bestanddelen kan dan immers worden voldaan. De strafuitsluitingsgrond neemt dan slechts de strafbaarheid van feit of dader weg. Het OM zal in dat geval waarschijnlijk geen vervolging instellen

tegen hulpverleners, omdat geen sprake is van een strafbaar feit of dader, maar kán hier wel toe besluiten. Dit staat op gespannen voet met het opportuniteitsbeginsel.

Als vervolging toch plaatsvindt, kunnen de verdachten zich beroepen op de strafuitsluitingsgrond, maar het feit zal dan wel bewezen kunnen worden verklaard. Hierbij moet de verdachte zich wel zelf beroepen op de strafuitsluitingsgrond. In dat geval zal een mogelijke vervolging resulteren in **ontslag van alle rechtsvervolging (OVAR)** en niet in vrijspraak van de verdachte. Indien de koppeling met de elementen niet gemaakt kan worden, zal geen sprake zijn van een strafbaar feit en zal het OM zeer waarschijnlijk niet overgaan tot vervolging. Dit zou dan wel leiden tot vrijspraak.

Kortom, het is allereerst onduidelijk of medeplegen uitgesloten kan worden via de door de minister voorgestelde strafuitsluitingsgrond. Dit is een mogelijke verklaring voor het ontbreken van deze vorm, in het advies van de AARvS. Als dit wel het geval is, is het daarnaast de vraag of de strafuitsluitingsgrond gekoppeld kan worden aan één van de elementen van een strafbaar feit. Dit heeft bij een eventuele vervolging consequenties voor de uitspraak. Dit maakt dat de novelle, in deze vorm, op gespannen voet staat met het legaliteits- en het opportuniteitsbeginsel.

Gebrek aan noodzaak extra strafbaarstellingen

Naast de gevolgen voor hulpverlenende derden, wordt ook de noodzaak van de strafbaarstelling zelf bekritiseerd. [\[11\]](#) Allereerst is volgens de NOvA onvoldoende onderbouwd in welke zin strafbaarstelling bijdraagt aan een effectiever terugkeerbeleid en wordt dit evenmin onderbouwd met cijfers van de DT&V (Dienst Terugkeer & Vertrek). [\[12\]](#) Bovendien blijkt uit cijfers uit het buitenland dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf geen enkel effect heeft op irreguliere migratie. [\[13\]](#) Daarnaast blijkt uit de toelichting bij artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 slechts dat de novelle zich richt op 'overlastgevende' vreemdelingen en hen middels strafbaarstelling wil motiveren Nederland te verlaten. [\[14\]](#) De mogelijkheid om op te treden tegen onrechtmatig verblijvende personen die overlast geven bestaat echter al. Bij veroordeling voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf van ten minste drie jaar staat of wanneer een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de minister een zogenaamd zwaar inreisverbod opleggen (van 10 jaar, voor de hele EU). [\[15\]](#) Ook is vreemdelingenbewaring dan mogelijk: detentie op grond van een bestuursrechtelijke maatregel. Ook kunnen EU-burgers ongewenst worden verklaard. [\[16\]](#) Deze ongewenstverklaring maakt het mogelijk om een vreemdeling met onrechtmatig verblijf in Nederland op grond van artikel 197 Sr te vervolgen en een geldboete of een gevangenisstraf op te leggen van maximaal een half jaar. Het Openbaar Ministerie ziet dan ook geen duidelijke meerwaarde van het wetsvoorstel ten aanzien van artikel 197a Sr. [\[17\]](#) De Nederlandse Orde van Advocaten vreest dan ook dat het wetsvoorstel dit bestaande instrument verzwakt en juist averechts kan werken. [\[18\]](#) Tegelijkertijd is hulp met winst oogmerk in de huidige wetgeving al strafbaar en kunnen boetes worden opgelegd aan wie nachtverblijf biedt zonder dit te melden aan de korpschef; ook bepaalde hulpverlenende handelingen zijn dus al strafbaar. Het is dus maar zeer de vraag wat de toegevoegde waarde van de strafbaarstelling is.

Strijd met het EU-recht

De Nederlandse overheid moet zich houden aan het hogere recht, en in het bijzonder aan het EU-recht. Niet alleen de huidige, maar ook de te verwachten Europese regelgeving is van belang. [\[19\]](#) Uit de

Europese Terugkeerrichtlijn volgt dat terugkeer voor moet gaan op enige vorm van detentie.^[20] Dit betekent dat alle stappen voor terugkeer doorlopen moeten zijn voordat iemand gedetineerd kan worden op bestuursrechtelijke gronden, laat staan voordat diegene strafbaar kan worden gesteld en een strafrechtelijke gevangenisstraf kan worden opgelegd.^[21] Hoewel de Memorie van Toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet aandacht besteedt aan deze eisen voortvloeiende uit de Terugkeerrichtlijn, ontbreekt een dergelijke toelichting bij de amendementen over strafbaarstelling van illegaal verblijf.^[22] Als het de bedoeling is om strafrechtelijk te handhaven vóórdat eerst een terugkeertraject is gevolgd na de wettelijke vertrektermijn, is de novelle in strijd met het EU-recht.^[23]

Uitvoeringsproblematiek

Tot slot uiten alle instanties op de enorme gevolgen voor de handhaving en uitvoering van de wet, ook de IND zelf, het uitvoeringsorgaan van de minister. Zo heeft de politie haar zorgen uitgesproken over de uitvoerbaarheid, reikwijdte en effectiviteit van de maatregel en twijfelt zij sterk of de wet daadwerkelijk bijdraagt aan veiligheid en leefbaarheid.^[24] Volgens de politie kan strafbaarstelling leiden tot een vicieuze cirkel van detentie zonder uitzicht op terugkeer en zal dit de kwetsbaarheid van mensen vergroten, waardoor overlast, criminaliteit en uitbuiting toenemen. Bovendien kan het de politie belemmeren in haar hulpverleningstaak, wat kan leiden tot angst onder vreemdelingen om hulp te zoeken of aangifte te doen.

Deze problemen beperken zich niet tot de politie, maar gelden ook voor andere instanties. Nederland heeft namelijk op grond van het EU-recht een plicht om minimale voorzieningen te bieden, zoals medisch noodzakelijke zorg, rechtsbijstand en onderwijs.^[25] Wanneer onrechtmatig verblijf strafbaar zal worden gesteld, zullen personen daarentegen uit angst voor contact met de overheid deze hulp mijden. Dit kan leiden tot maatschappelijke onrust en druk op de openbare orde. Als hulp wegvalt en mensen nergens terecht kunnen, worden ze immers kwetsbaarder voor misbruik, lopen ze een groter risico slachtoffer te worden van criminaliteit en kunnen ze sneller betrokken raken bij criminaliteit om in hun levensonderhoud te voorzien.^[26]

Daarnaast heeft de strafbaarstelling gevolgen voor het strafrechtstelsel. Voor het OM zou de Asielmaatregelenwet een enorme werkdruk met zich meebrengen.^[27] En ook de Raad voor de rechtspraak heeft in een reactie op de amendementen al opgemerkt dat strafbaarstelling en vervolging van alle illegale vreemdelingen en degenen die hen helpen, kan leiden tot een enorme belasting van de Rechtspraak en het gevangeniswezen.^[28] Zeker nu er juist wordt ingezet op vervroegde vrijlating wegens een tekort aan cellen, is het opmerkelijk dat wordt voorgesteld mensen op te sluiten die niet actief een strafbaar feit hebben gepleegd, maar alleen 'er zijn'.^[29]

Conclusie

Concluderend blijkt het voorstel tot strafbaarstelling van illegaal verblijf onwenselijk, niet noodzakelijk en juridisch en praktisch onhaalbaar. Ondanks dat de 'hulpverlenersproblematiek' wellicht kan worden opgelost middels de strafuitsluitingsgrond, is dit wetsvoorstel onvoldoende volledig uitgewerkt, is dit onduidelijk en staat het op gespannen voet met het opportuniteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Het strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf, ook als de overheid hier zelf een aandeel in heeft gehad, is slecht verenigbaar met het Europese recht en in strijd met de Terugkeerrichtlijn. Het strafbaar stellen van het verlenen van hulp aan mensen in die situatie, is, nu ook politiek, evident onwenselijk. De motivering van de noodzaak van de strafbaarstelling ontbreekt verder in het geheel, aangezien er al

CLEERDIN HAMER

A d v o c a t e n

wetgeving bestaat met dezelfde doelstelling die vreemdelingen die onrust veroorzaken strafbaar stelt. Bovendien is er geen verband tussen de strafbaarstelling en een effectiever terugkeerbeleid, wat het doel zou zijn van de minister. Ten slotte zullen de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk onwerkbaar zijn, met een aanzienlijke toename van de werklust voor de IND, de politie, het OM, de rechtspraak en het gevangeniswezen, terwijl de druk op al die instanties op dit moment al te hoog is. Gezien het ontbreken van een zorgvuldige wetgevingsprocedure, een deugdelijke constitutionele controle en een toets aan hoger recht, gecombineerd met de onzekerheden over de effectiviteit en implicaties en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk, is de asielnoodmaatregelenwet juridisch onhoudbaar en onwenselijk. Des te meer, aangezien op 12 juni 2026 het EU-migratiepact, met een hele set andere, nieuwe regels, moet zijn geïmplementeerd in Nederland. Hiermee zal de asielnoodmaatregelenwet hoe dan (deels) ook alweer verdwijnen.'

Strafbaarstelling illegaal verblijf: onvermoede gevolgen.

In de asielnoodmaatregelenwet is opgenomen in art. 108a Vreemdelingenwet de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Als misdrijf, zodat ook deelneming aan illegaal verblijf – bijvoorbeeld door hulp en steun te verlenen – een misdrijf is. Anders dan bij overtredingen, waarbij medeplichtigheid niet strafbaar is.

In de novelle wordt geprobeerd hulpverlening aan illegaal verblijvende personen buiten die strafbaarstelling te brengen:

Deelnemen aan dit misdrijf, anders dan als pleger, is niet strafbaar.

Anders dan de Memorie van Toelichting stelt heeft ook deze bepaling gevolgen voor meer mensen – vreemdeling of niet – dan in de Memorie voorzien. Daarbij moet worden gedacht aan het volgende; deze opsomming is niet limitatief maar bedoeld als voorbeeld.

Unierecht buiten beschouwing.

Unieburgers, mensen met de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie, hebben het recht van vrij verkeer: toegang tot andere lidstaten.¹ Een paspoort volstaan voor kort verblijf (tot drie maanden), voor langer verblijf gelden eisen: een ziektekostenverzekering, een baan of andere economische bezigheid die voldoende oplevert om van te kunnen leven, of genoeg vermogen om dat te kunnen doen. Het merendeel van de in Nederland verblijvende vreemdelingen is zo'n Unieburger.

Dit recht van vrij verkeer is voor Unieburgers een basisrecht dat alleen mag worden beperkt als *uit het gedrag van die burger blijkt dat sprake is van een actuele, daadwerkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.*²

Het gebeurt regelmatig dat Unieburgers langer dan die drie maanden in Nederland blijven zonder aan die eisen te voldoen. Dan vallen ze onder de reikwijdte van de nieuwe strafbaarstelling: ze zijn illegale vreemdeling. Toch is uiterst dubieus of ze strafrechtelijk vervolgd of zelfs veroordeeld kunnen worden, laat staan dat ze gevangenisstraf kunnen krijgen. Dat is namelijk een inbreuk op hun fundamentele recht op vrij verkeer.

Het recht van Unieburgers op verblijf is in de Memorie van Toelichting niet gezien.

¹ Verblijfsrichtlijn 2004/38, artikel 3 – 6,

² Dito, artikel 27.

Geen deelneming, wel betrokkenheid.

De Memorie van Toelichting op de novelle stelt:

De groep die in beeld komt voor bestrafing met een vrijheidsstraf op grond van artikel 108a Vw 2000 louter wegens illegaal verblijf zou in dat geval rechtens beperkt zijn tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren.

Dat is onjuist.

Ten eerste moet bedacht worden dat er ook “connexe” misdrijven zijn: misdrijven die wel in verband staan met een ander misdrijf maar geen deelnemingsvorm zijn. Als gevolg daarvan kunnen zich situaties voordoen waarin vormen van hulpverlening, ondanks het voorgestelde artikel 108a Vw en het bij de novelle toegevoegde derde lid, alsnog strafbaar zijn en aanleiding kunnen geven tot strafrechtelijk onderzoek en vervolging door het OM. Te denken valt aan het volgende:

Artikel 140 Wetboek van Strafrecht (Sr)

Artikel 140 Sr luidt: ‘Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.’

Door de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in artikel 108a Vw, in combinatie met artikel 140 Sr, ontstaat het risico dat een groep personen kan worden aangemerkt als een ‘organisatie’ in de zin van artikel 140 Sr, een begrip dat in de rechtspraak ruim wordt uitgelegd. Indien vervolgens wordt betoogd dat deze groep een criminele organisatie vormt die is gericht op onrechtmatig verblijf in Nederland — bijvoorbeeld omdat betrokkenen elkaar helpen, ondersteunen en adviseren, al dan niet met betrokkenheid van vrijwilligers — kunnen alle leden van die groep strafrechtelijk worden vervolgd.

Dit betekent dat ook personen die zelf geen vreemdeling zijn, maar anderen bijstaan, op basis van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kunnen worden aangemerkt als deelnemer aan een criminele organisatie ex artikel 140 Sr. Daarmee kunnen zij onderwerp worden van strafrechtelijk onderzoek en vervolging, waarbij het uiteindelijke vervolgingsbesluit berust bij het OM, op grond van het opportuniteitsbeginsel.

Hoewel vrijwilligers in dat geval geen deelnemer zijn aan het strafbare feit zelf, kunnen zij wel deel uitmaken van een ‘organisatie’ in de zin van artikel 140 Sr. Voor strafbaarheid op grond van deze bepaling is immers niet vereist dat alle leden zich schuldig maken aan het gronddelict, in dit geval artikel 108a Vw.

Een ander, concreet voorbeeld betreft de opvang die momenteel plaatsvindt in een kerk in Kampen, waar leden van de lokale (geloofs)gemeenschap onderdak bieden aan een gezin zonder rechtmatig verblijf in Nederland. In een dergelijk geval bestaat het risico dat alle personen die bij deze hulpverlening betrokken zijn — waaronder kerkleden — op grond van de artikelen 108a Vw en 140 Sr kunnen worden aangemerkt als deelnemers aan een criminele organisatie. De veronderstelde criminele organisatie zou dan bestaan uit het gezin van vijf personen dat onrechtmatig in Nederland verblijft, in samenhang met degenen die hen ondersteunen.

Dergelijke situaties doen zich in de praktijk regelmatig voor. Te denken valt ook aan stichtingen en andere, meer geformaliseerde organisaties die zich inzetten voor de opvang en begeleiding van personen zonder rechtmatig verblijf. Het risico op strafrechtelijke vervolging neemt daarbij toe wanneer vrijwilligers, organisaties of stichtingen financiële ondersteuning ontvangen voor hun werkzaamheden. In dat geval wordt tevens artikel 197a Sr relevant.

Artikel 197a Sr

Op grond van artikel 197a, eerste lid, Sr is het reeds strafbaar om behulpzaam te zijn bij het verschaffen van toegang tot of doorreis door Nederland of een andere lidstaat van de Europese Unie. Indien daarbij sprake is van een geldstroom, is tevens het tweede lid van artikel 197a Sr van toepassing.

Wanneer vrijwilligers, organisaties of stichtingen financiële middelen organiseren of ontvangen in het kader van hulpverlening aan personen zonder rechtmatig verblijf, kan dit aanleiding geven tot strafrechtelijk onderzoek door het OM op grond van artikel 108a Vw in samenhang met artikel 197a, tweede lid, Sr. Dit brengt mee dat hulpverlening — met name wanneer daarbij financiële middelen zijn betrokken — strafrechtelijk kan worden onderzocht en vervolgd. Het is vervolgens aan de strafrechter om te beoordelen of sprake is van winstbejag.

Hoewel het aannemelijk is dat in veel gevallen niet snel tot de conclusie zal worden gekomen dat sprake is van winstbejag, is strafrechtelijke vervolging op deze grond niet uitgesloten, ook niet onder de huidige novelle.³

Opruiing.

Artikel 131 Sr stelt:

Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag opruit, wordt gestraft

³ Beide voorbeelden zijn afkomstig van de internetconsultatie van Cleerdin & Hamer, <https://cleerdin-hamer.nl/wp-content/uploads/2025/12/Cleerdin-Hamer-advocaten-Memo-novelle-strafbaarstelling-illegaal-verblijf.pdf>.

met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of geldboete van de vierde categorie.

Opruiing is een breed begrip; ook het goedpraten of rechtvaardigen van strafbare feiten kan eronder vallen. Het goedpraten of rechtvaardigen van een misdrijf, in casu illegaal verblijf, kan opruiing worden als het:

- anderen aanspoort om hetzelfde te doen, of
- een aanmoedigende werking heeft (“dit is terecht / zo moet je het ook doen”), of
- in een context gebeurt waarin het reëel is dat anderen hierdoor tot actie overgaan.

Illegaal verblijf wordt regelmatig meestal goedgepraat en gerechtvaardigd met een verwijzing naar tekortschietende procedures, tekortschietende medemenselijkheid en ongelijke verhoudingen in de wereld. Wanneer dit in het openbaar gebeurt kan het dus een misdrijf zijn – terwijl het daadwerkelijk helpen van een illegaal uit medemenselijkheid dat niet is.

Witwassen

Er bestaan verschillende vormen van witwassen. Artikel 420bis Sr stelt opzetwitwassen strafbaar: het opzettelijk verwerven, bezitten, overdragen of omzetten van geld of andere goederen die afkomstig zijn uit misdrijven. Hierop staat een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie op. Gaat het om herhaalde, structurele witwashandelingen in plaats van een enkele witwashandeling, dan is sprake van gewoontewitwassen en luidt art. 420ter Sr dat een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd.

Artikel 420quater Sr betreft schuldwitwassen, waarbij de dader redelijkerwijs moet vermoeden dat de ontvangen goederen of geld afkomstig zijn uit een misdrijf. Dit vereist geen directe kennis, maar wel een vermoeden op basis van omstandigheden die wijzen op een criminele herkomst. In dit geval riskeert de pleger een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vijfde categorie.

De witwasbepalingen in het Wetboek van Strafrecht vereisen niet dat geld afkomstig is uit een vermogensdelict; voldoende is dat geld of goederen “afkomstig zijn uit enig misdrijf”. Dat begrip wordt ruim uitgelegd en kan ook zien op opbrengsten die zijn verkregen tijdens of door het plegen van een strafbaar feit, in dit geval het voortdurend illegaal verblijf.

Gebruikt een persoon zonder rechtmatig verblijf die opbrengsten om rekeningen te betalen – zoals van de apotheek, tandarts, sportvereniging of – dan lopen ook leerkrachten, huisartsen, tandartsen, sportverenigingen en andere professionals of organisaties die voor hun werkzaamheden financiële vergoedingen ontvangen, het risico

op witwassen. Zij ontvangen immers geld dat afkomstig is uit enig misdrijf en hebben bijkomend slechts een vermoeden nodig dat de betaler illegaal in Nederland verblijf.

Wetenschap daarvan kan ook achteraf bestaan. Blijft de ontvanger het geld onder zich houden mét die wetenschap of dat vermoeden, dan is vanaf dat moment sprake van witwassen.

Andere vormen van deelneming of hulpverlening

Ook zijn er vragen over de mogelijke strafbaarstelling van het ‘uitlokken van’ het plegen van illegaliteit, en ook over het ‘doen plegen’, twee andere vormen van deelnemen binnen het Wetboek van Strafrecht.⁴ Deze deelnemers worden in het strafrecht niet gezien als deelnemers maar als plegers. Hierover zijn geen overwegingen opgenomen in het wetsvoorstel en de totstandkomingsgeschiedenis. Daarom is onduidelijk of het uitlokken van illegaal verblijf of doen plegen van illegaal verblijf wel onder de strafbepaling vallen.

Procesfouten.

Asielzoekers in Nederland dienen, als ze zijn uitgeprocedeerd, soms een opvolgende asielaanvraag in. Dat is mogelijk als er sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden, of gewoon van nieuw bewijsmateriaal. In Nederland zijn dat er rond de 1500 per jaar.

Een aanzienlijk deel van deze opvolgende aanvragen wordt ingewilligd. Het percentage wordt door de IND niet bijgehouden, maar wordt geschat op 20 – 30%.

Noodgedwongen zijn deze mensen illegaal geweest – tussen het moment dat ze uitgeprocedeerd raakten en het moment dat ze een nieuwe aanvraag indienden. Hun verblijf in die periode is dus een misdrijf (geweest), waarvoor ze strafrechtelijk kunnen worden vervolgd en veroordeeld. Al ligt de basis van hun misdrijf, het illegaal verblijf, in falen van de Nederlandse (rechts)staat.

Met de novelle is dat mogelijk.

⁴ Artikel 47 WvSr.

Conclusie

Ook met de huidige wetstekst is sprake van veel onduidelijkheid over de reikwijdte en gevolgen van de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf. Grote groepen vreemdelingen en Nederlanders zullen er onder vallen, zonder dat de gevolgen duidelijk zijn. Voor sommige kleinere groepen zullen de gevolgen zeer aanzienlijk zijn – niet de criminele vreemdelingen maar degenen die door procesfouten in de (vooral asiel) procedure in de illegaliteit zijn beland.

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Ontbreken garanties terughoudendheid opsporingsbeleid

1. Tekst artikel 108a Vw te ruim en onzorgvuldig geformuleerd

De tekst van het nieuwe artikel 108a Vw impliceert dat iedere vreemdeling die in Nederland verblijft en die weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is daardoor strafbaar is, als de voor hem geldende vertrektermijn is verstreken.

Bij de behandeling van dit artikel op 15 december 2025 in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer stelde de minister dat dit hooguit 100 tot 300 vreemdelingen zou raken en alleen gebruikt gaat worden voor uitgeprocedeerde asielzoekers die verwijtbaar hun vertrekplicht niet naleven of opzettelijk niet meewerken aan vaststelling van identiteit en nationaliteit.¹ Het grote probleem is echter dat ondanks deze uitleg van de minister de tekst van de wet niet zo geformuleerd is, dat het zich alleen tot deze 100 tot 300 vreemdelingen richt.

De Afdeling Advisering van de Raad van State was in haar advies al van mening dat de toelichting bij de betreffende novelle weliswaar veronderstelt dat de reikwijdte van de strafbaarstelling beperkt is tot vreemdelingen die de Europeesrechtelijke terugkeerprocedure geheel hebben doorlopen² en schuld hebben aan de voortdurende van hun illegaal verblijf,³ maar **dat de tekst van de strafbaarstelling echter niet tot deze gevallen beperkt is** (vet PEM).⁴ De verschillende bestanddelen van de strafbaarstelling worden verder niet toegelicht, aldus de Raad van State.⁵ De reactie van de regering op dit advies rept met geen woord over deze fundamentele kanttekening.⁶ Een te ruim en onzorgvuldig geformuleerd wetsartikel brengt echter allerlei gevaren van toekomstig gebruik of misbruik met zich mee, die men nu zegt niet te hebben bedoeld.

2. Geen enkele garantie voor een terughoudend opsporings- en vervolgingsbeleid na invoering van dit artikel

Op een aantal plaatsen in het wetgevingsoverleg heeft de minister geprobeerd om de angst voor een ruimer opsporings- en vervolgingsbeleid als gevolg van dit nieuwe wetsartikel weg te nemen. Volgens de minister zal er met de aanneming van dit nieuwe artikel 108 Vw niet op

¹ Ongecorrigeerde stenogram verslag wetgevingsoverleg 15 december, p. 91 en 92.

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D52413>

² Zoals vereist door rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Zie HvJEU 28 april 2011, El Dridi, ECLI:EU:C:2011:268, C-61/11 PPU; HvJEU 6 december 2011, Achughabian, ECLI:EU:C:2011:807, C-329/11; HvJEU 6 december 2012, Sagor, ECLI:EU:C:2012:777, C-430/11; HvJEU 7 juni 2016, Affum, ECLI:EU:C:2016:408, C-47/15

³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4 Verhouding tot hoger recht.

⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36855, nr. 4 onder punt 2, p.5

⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36855, nr. 4 onder punt 2, p.5

⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36855, nr. 4 onder punt 2, p.6

grote schaal naar ongedocumenteerde vreemdelingen gezocht worden. Hij verwacht dat het OM, net als politie en marechaussee, terughoudend zal zijn en onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet actief zal opsporen. Actieve inzet behoort niet tot de verwachting.⁷ Het probleem hierbij is dat de minister dit wel kan zeggen of vinden, maar hij heeft daar geen enkele invloed op, want hij gaat niet over het opsporingsbeleid van OM, politie en marechaussee. Deze verzekering van minister van Weel is bovendien nergens in de wet vastgelegd, en opsporing is dus niet expliciet verboden.

Een stukje verderop in het verslag merkt de minister op: “Nu is het tijd om hier helderheid in te scheppen. De helderheid die ik schep, is dat dit niet gaat leiden tot grootschalige klopjachten in de samenleving. Er wordt hooguit een extra trede toegevoegd waardoor er een extra middel ontstaat voor de mensen die de terugkeer naar hun land frustreren terwijl ze gewoon moeten vertrekken”.⁸

Als scheppen van helderheid echt het streven van de minister is, dan moet hij daar ook werk van maken door het formuleren van zorgvuldig en nauwkeurig geformuleerde wetgeving.

3. Grote spanning met nieuw artikel 23 bis ontwerp Terugkeerverordening

De onder het vorige punt besproken garanties van minister Van Weel komen volgens mij ook in een ander daglicht te staan wanneer men kijkt naar de positie die hij in de EU-Raad van 8 december 2025 innam, een week voor het debat over de Novelle inzake strafbaarstelling illegaal verblijf. Op 8 december heeft de EU-Raad namelijk zijn onderhandelingsstandpunt vastgesteld over het ontwerp van de Terugkeerverordening, het belangrijkste initiatief van de EU om de detentie en terugkeer van personen zonder geldige verblijfsvergunning, ook naar landen buiten de EU, op te voeren.⁹

In deze Raad is op 8 december met instemming van minister Van Weel een artikel 23bis (artikel 23a in de Engelse versie) toegevoegd.¹⁰

Dit artikel met als titel ‘Onderzoeksmaatregelen’ luidt:

1. Onverminderd onderzoeksmaatregelen om andere, niet met terugkeer verband houdende redenen overeenkomstig het nationale recht kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, indien noodzakelijk, evenredig en naar behoren gemotiveerd met het oog op het voorbereiden of waarborgen van een doeltreffende terugkeer:
a. de onderdaan van een derde land fouilleren en zijn verblijfplaats of andere relevante gebouwen doorzoeken;

⁷ Ongecorrigeerde stenogram verslag wetgevingsoverleg 15 december, p. 70 en 88

⁸ Ongecorrigeerde stenogram verslag wetgevingsoverleg 15 december, p. 76

⁹ Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen (16521/25 15604/1/25 REV 1 ADD 1-2)
<https://www.consilium.europa.eu/media/nbofannv/jha-080912025-background.pdf>

¹⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16521-2025-INIT/en/pdf>

- b. persoonlijke bezittingen, elektronische apparatuur en andere relevante voorwerpen doorzoeken en in beslag te nemen;*
- c. andere onderzoeksmaatregelen opleggen, indien het nationale recht daarin voorziet.*

2. Onderzoeksmaatregelen uit hoofde van lid 1, punten a), b) en c), van dit artikel kunnen worden uitgevoerd zonder toestemming van de betrokken onderdaan van een derde land.

3. Onderzoeksmaatregelen die overeenkomstig lid 1, punten a), b) en c), van dit artikel worden opgelegd, worden uitgevoerd met inachtneming van de grondrechten en de waarborgen en rechtsmiddelen waarin het nationale en het Unierecht voorzien.¹¹

Dit nieuwe artikel stelt de bevoegde nationale autoriteiten in staat **huiszoekingen, onderzoeken en verdere controles** (vet PEM) uit te voeren om gedwongen terugkeer af te dwingen. De huiszoekingen kunnen zowel de woningen van de uit te zetten personen als 'andere relevante panden' omvatten, wat de deur ook wijd open kan zetten voor politie-invallen in huizen van burgers die ervan verdacht worden migranten onderdak te bieden, evenals kantoren en opvangcentra van humanitaire organisaties.¹²

Het is naïef om te veronderstellen dat deze bevoegdheden in Nederland niet gebruikt gaan worden. Het terughoudende opsporings- en vervolgingsbeleid waar minister Van Weel in het kader van het nieuwe artikel 108a Vw over spreekt, is daarmee een gepasseerd station. Sterker nog, in de Europese Raad heeft de minister met dit nieuwe artikel 23bis ingestemd, en daarmee expliciet de mogelijkheid van die verder-rijkende vorm van opsporing mede gecreëerd.

De urgentie voor een beter en een meer zorgvuldig geformuleerd artikel 108a Vw is door deze Europese ontwikkelingen nog meer toegenomen. De beelden uit de Verenigde Staten van het optreden van de speciale politiedienst ICE (Immigration and Customs Enforcement) laten zien wat wetgeving die onvoldoende nauwkeurig geformuleerde waarborgen biedt teweeg kan brengen. Dat willen we denk ik in Nederland toch echt niet.

5.1.2.e

Hoogleraar Regulier Migratierecht
Universiteit van Utrecht

¹¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16521-2025-INIT/nl/pdf>

¹² <https://picum.org/blog/return-regulation-jha-council-to-endorse-police-raids-of-private-homes-to-search-for-migrants/>

1. Niet rechtmatig verblijf EU-arbeidsmigranten wordt nu ook strafbaar

Onderbelicht in de hele discussie over de strafbaarstelling is dat dit ook betekent dat onder andere de vele EU-arbeidsmigranten die hun baan verliezen en geen voldoende middelen van bestaan (meer) hebben en daardoor niet meer rechtmatig in NL verblijven, in de toekomst strafbaar zullen zijn. Het gaat hierbij om EU-burgers die op grond van artikel 15 Richtlijn 2004/38 kunnen worden uitgezet. Dat is een andere categorie EU-burgers dan diegenen die kunnen worden uitgezet op grond van openbare orde- of openbare veiligheidsoverwegingen (op grond van artikel 27 e.v. Richtlijn 2004/38).

Het lijkt dat de minister het onderscheid tussen deze categorieën niet geheel helder heeft. Hij zei over dit punt op 15 december in het wetgevingsoverleg op de vraag of Unieburgers ook kunnen worden vervolgd onder artikel 108a VW het volgende:

“Bestrafing van Unieburgers wegens illegaal verblijf is in principe mogelijk, maar het Unierecht beperkt die mogelijkheden wel. Unieburgers genieten namelijk het fundamentele recht van vrij verkeer en verblijf in de gehele Unie. Op grond van de Verblijfsrichtlijn kan het recht van vrij verkeer slechts om een limitatief aantal redenen worden beperkt: de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. Ik zie niet heel snel gebeuren dat 108a gaat leiden tot vervolging van deze categorie mensen. Dan kom je toch al snel uit op andere vormen van inreisverboden of anderszins”.¹

Het lijkt erop dat de minister niet doorheeft dat de groep EU-arbeidsmigranten die hun werk verliest hiermee ook strafbaar kan worden. En dat misschien ook niet beoogt. Als dit zo is dan is het noodzakelijk dat de wettekst van artikel 108a Vw hierop wordt aangepast en niet de schijn wekt dat elke niet rechtmatig hier verblijvende EU-burger als strafbaar brandmerkt. Onduidelijk is overigens welke andere vormen van inreis verboden of anderszins precies worden bedoeld.

Preciseer in artikel 108a Vw in ieder geval voor welke categorie EU-burgers dit artikel van toepassing kan zijn. De huidige formulering is gewoon onzorgvuldige wetgeving waarbij met een schot hagel wordt geschoten zonder dan men een idee heeft wie formeel geraakt kan worden.

Prof. mr. P.E. Minderhoud
Hoogleraar Regulier Migratierecht
Universiteit van Utrecht

¹ Ongecorrigeerde stenogram verslag wetgevingsoverleg 15 december, p. 73