

From: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Date: Friday, August 29, 2025, 12:48 PM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: NOvA: Wetgevingsadvies Strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf (strafbaarstelling illegaliteit)

Attachments:

20250828 NOvA nieuwsbericht strafbaarstelling illegaliteit.pdf
20250828 Advies Vreemdelingenrecht strafbaarstelling illegaal verblijf.pdf
20250625 Gewijzigd amendement lid Vondeling (PVV) over het strafbaar stellen van illegaal verblijf van vreemdelingen.pdf
20250828 NOvA Brief Eerste Kamer met advies strafbaarstelling illegaal verblijf.pdf
digital-signature.txt

Van: 5.1.2.e

Verzonden: donderdag 28 augustus 2025 10:13

Aan: 5.1.2.e <5.1.2.e@eerstekamer.nl>

Onderwerp: NOvA: Wetgevingsadvies Strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf (strafbaarstelling illegaliteit)

Goedemorgen 5.1.2.e vlak voor het zomerreces stemde de Tweede Kamer in met een amendement (zie bijlage) die illegaal verblijf in Nederland strafbaar stelt. De Nederlandse orde van advocaten heeft de Wetgevingsadviescommissies Vreemdelingenrecht en Strafrecht gevraagd om een advies over het voorliggende wetsvoorstel. Dat tref je in de bijlage. Zou jij ons wetgevingsadvies onder de leden van de commissie Justitie willen verspreiden? Veel dank daarvoor. Mochten er leden zijn die een toelichting van de NOvA willen dan kan dat uiteraard. Dan breng ik ze in contact met de voorzitter van de wetgevingsadviescommissie Vreemdelingenrecht, 5.1.2.e

5.1.2.e Groet, 5.1.2.e

Nederlandse orde van advocaten

5.1.2.e

5.1.2.e

Monarch Tower, Prinses Beatrixlaan 5, 2595 AK Den Haag

Postbus 30851, 2500 GW Den Haag

Tel. 5.1.2.e



De met dit e-mailbericht verzonden informatie is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n).

Indien u niet de beoogde ontvanger van het e-mailbericht bent, wordt u vriendelijk verzocht dit onverwijld telefonisch dan wel per e-mail te melden aan de afzender en het originele e-mailbericht en eventuele kopieën uit uw systeem te verwijderen en te vernietigen.

Openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan.

Ingediend via e-mail

Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2025

dossiernummer: 206768

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58

e-mail: 5.1.2.e @advocatenorde.nl

Betreft: Advies strafbaarstelling illegaal verblijf

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Binnenkort spreekt uw Kamer over de asielnoodmaatregelenwet, waar inmiddels het strafbaar stellen van niet-rechtmatig verblijf onderdeel van uitmaakt. De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft eerder negatief geadviseerd over genoemd wetsvoorstel.

Onderhavig advies van onze wetgevingsadviescommissies vreemdelingenrecht en strafrecht over de strafbaarstelling van (hulp aan) niet-rechtmatig verblijf dient hierop als aanvulling: Het voorstel verhoudt zich slecht tot Europees recht, de uitvoering is ondoordacht en criminaliseert bovendien hulp aan mensen zonder verblijfsrecht.

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

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

5.1.2.e

mw. mr. S. van Oers
algemeen deken

Bezoekadres

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

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

bijlage: advies van de adviescommissies vreemdelingenrecht en strafrecht

ADVIES

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

SAMENVATTING

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

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

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

Kernpunten

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

¹ Wetgevingsadvies Asielnoodmaatregelenwet, 10 februari 2025

Inleiding

De adviescommissies voor vreemdelingenrecht en strafrecht van de NOvA (hierna: de commissies) hebben kennisgenomen van de stemmingen in de Tweede Kamer over de asielnoodmaatregelenwet. Daarbij is ook het amendement van het lid Vondeling² aangenomen, dat nu is opgenomen als artikel HHa in het wetsvoorstel dat momenteel bij de Eerste Kamer ligt³. Met deze wijziging wordt de asielnoodmaatregelenwet, waarover de NOvA eerder al stevige kritiek heeft geuit, op een wezenlijk punt verder aangescherpt.

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

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

- Lid 1 van het in het amendement voorgestelde gewijzigde artikel luidt als volgt:
“De meerderjarige vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie”.
- In de toelichting bij het amendement is verder het volgende te lezen:
“Personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken zullen op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht ook strafbaar zijn.”

Strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf

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

- de strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf strijdig was met de richtlijn 2008/115/EG (de Terugkeerrichtlijn);
- dat de Vreemdelingenwet reeds voldoende instrumenten bood om de terugkeer van mensen zonder rechtmatig verblijf te garanderen;
- dat het criminaliseren van vreemdelingen een verkeerd signaal is, en
- dat geen cijfermatige onderbouwing was gegeven van de noodzaak tot strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf.⁴

Ook toen al werd er advies over ingewonnen bij de Raad van State. De Raad van State ontraadde het indienen van het wetsvoorstel. De wetgever heeft dit advies destijds gevolgd en er is afgezien

² [Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen \(Asielnoodmaatregelenwet\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

³ [Gewijzigd voorstel van wet - 3 juli 2025 - eerste kamer.nl](#)

⁴ Commentaar van de Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten, 1 september 2011 bij de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 vanwege de invoering van strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf.

van strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf. Het is onduidelijk waarom dit advies niet reeds is meegenomen in aanloop naar de stemmingen over betreffend amendement. De commissies stellen namelijk vast dat veel van de argumenten die in dit advies genoemd worden nog altijd relevant zijn. In het licht van het huidige wetsvoorstel wensen de commissies het volgende naar voren te brengen.

Verschillende vormen van rechtmatig en onrechtmatig verblijf

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

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

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

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

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

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

Spiegelbeeldig aan het voorgaande is iemand die al in het bezit is van een verblijfsvergunning. Als die vergunning afhankelijk is van een werkgever, denk bijvoorbeeld een kennismigrantenvergunning, kan het zo zijn dat de werkgever een fout maakt bij de verloning waardoor niet aan de salarismnormen voldaan wordt. De IND heeft dan, op grond van artikel 19 jo. 18 Vreemdelingenwet, de mogelijkheid om de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht in te trekken. Het verblijfsrecht is dan dus met terugwerkende kracht niet meer aanwezig. In de jurisprudentie is daarover uitgemaakt dat de houder van de verblijfsvergunning daarin ook een eigen verantwoordelijkheid heeft; hij of zij moet ook zelf in de gaten houden of aan de voorwaarden

⁵ IND Informatiebericht 2025/23, vaststellen ingangsdatum EU-verblijfsrecht, 23 mei 2025.

wordt voldaan en (dus) of sprake is van rechtmatig verblijf.⁶ Het is onduidelijk of die vorm van onrechtmatig verblijf ook onder de werking van het amendement zou kunnen vallen en of de kennismigrant in dit voorbeeld ook zou kunnen worden vervolgd omdat hij of zij ernstige reden had te vermoeden of wist dat het verblijf potentieel niet meer rechtmatig was. Het is kortom onduidelijk wat weten of ernstige reden te vermoeden precies betekent in de context van dit type verblijfsrecht.

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

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

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

Verhouding met de Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)

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

De commissies merken op dat deze wijze van strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf strijdig lijkt met de Terugkeerrichtlijn. Het Hof van Justitie van de EU heeft in het arrest *Achughbaban*⁷ namelijk al geoordeeld dat een regeling waarmee niet-rechtmatig verblijf wordt tegengegaan met een gevangenisstraf strijdig is met deze richtlijn als niet *eerst* gebruik is gemaakt van alle andere dwangmaatregelen zoals deze genoemd zijn in artikel 8 van betreffende richtlijn. Met andere woorden: pas als alle stappen ten behoeve van terugkeer zijn doorlopen mag eventueel een gevangenisstraf worden opgelegd, zoals ook bevestigd is in het arrest *J.Z.*⁸

Een voorbeeld van een dergelijke dwangmaatregel is de mogelijkheid om mensen in vreemdelingenbewaring te plaatsen met het oog op uitzetting (in de zin van artikel 15 e.v. van de Terugkeerrichtlijn). Een en ander krijgt in Nederland vorm in hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000. Het amendement zwijgt echter over de vraag hoe dit zich tot elkaar verhoudt. Dat is echter

⁶ ABRvS, 6 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2285, r.o. 7.

⁷ HvJEU, 6 december 2011, *Achughbaban* C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807, punt 50.

⁸ HvJEU, 17 september 2020, *J.Z.*, C-806/16, ECLI:EU:C:2020:724, r.o. 28.

wel belangrijk omdat dit verband houdt met het door het Hof geformuleerde uitgangspunt dat toepassing van strafrechtelijke bepalingen het doel en nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn niet mogen ondermijnen. Als een vreemdeling zes maanden wordt vastgezet in strafrechtelijke detentie, betekent dit immers dat hij niet kan worden uitgezet voordat hij de gevangenisstraf heeft uitgezeten. Daarom moet eerst gebruikt gemaakt worden van de instrumenten die de Terugkeerrichtlijn zelf al biedt om daadwerkelijk terugkeer te bewerkstelligen.

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

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

Verhouding met artikel 197 Wetboek van Strafrecht (Sr)

In het licht van het voorgaande wijzen de commissies op het bestaan van artikel 197 Sr dat luidt:

“Een vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden, dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenste vreemdeling is verklaard of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.”

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

Een inreisverbod kan om twee redenen worden uitgevaardigd.

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

⁹ *Idem*, r.o. 41.

¹⁰ Vragen van het lid Boomsma (Nieuw Sociaal Contract) aan de minister-president en de minister van Asiel en Migratie over strafbaarstelling illegaliteit), kenmerk: 6517492, [Antwoorden op Kamervragen inzake strafbaarstelling illegaliteit](#)

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

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

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

Effectiviteit

De commissies merken verder op dat ook niet onderbouwd is in welke zin de strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf bijdraagt aan een effectiever terugkeerbeleid. De toelichting op het amendement gaat daar niet op in. Er is geen aandacht voor het feit dat uit cijfers van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) blijkt dat het aantal (gedwongen) vertrekken sinds 2020 groeit, zo blijkt uit de actuele instroom- en vertrekcijfers.¹¹ Overigens is relevant om hierop te merken dat de grootste groep mensen die een verplichting tot vertrek opgelegd kregen Oekraïners waren in 2024.¹²

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

De DT&V probeert het vertrek van uitgeprocedeerde vreemdelingen te bewerkstelligen door middel van het faciliteren van vertrek aan de ene kant, en het druk uitoefenen op de vreemdeling om daadwerkelijk aanstalten te maken te vertrekken aan de andere kant. Onderdeel van het faciliteren zijn beslissingen die door het amendement strafbaar worden gesteld, omdat het een vorm van helpen van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen is. Dit speelt bijvoorbeeld als een periode moet worden overbrugd voordat (gecontroleerd) vertrek kan worden geëffectueerd. Het amendement haalt zo de helft van de instrumentenkoffer van de DT&V leeg.

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

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

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

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

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

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

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

Strafbaarstelling hulp aan niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen

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

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

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

¹³ H. Verbaten, [A Dutch dangerous experiment in criminalizing compassion: How a parliamentary "slip-up" could create Europe's harshest migration law](#), EU Law Analysis, 11 juli 2025.

¹⁴ <https://www.politie.nl/nieuws/2025/juli/4/00-reactie-politie-op-instemming-tweede-kamer-met-anmw.html>

identiteitsbewijs vraagt. Dat is de consequentie van het kwalificeren van het niet-rechtmatig verblijf als misdrijf. En met het ontbreken van een nadere invulling van medeplegen, dan wel faciliteren van onrechtmatig verblijf, werkt men rechtsonzekerheid in de hand.

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

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

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

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

Voor bepaalde beroepsgroepen geldt ook dat zij de *plicht* hebben om personen bij te staan, ongeacht de verblijfsstatus. Gedacht kan worden aan artsen (eed van Hippocrates en de KNMG-Gedragscode voor artsen), de politie (artikel 3 Politiewet) en ook advocaten. Het moet een advocaat vrij staan een cliënt bij te staan in een vreemdelingrechtelijke procedure. De advocaat zou daarom volledig onafhankelijk en partijdig moet kunnen adviseren, zoals omschreven in artikel 10a van de Advocatenwet, zonder te hoeven vrezen voor strafrechtelijke vervolging. Zoals het nu is geformuleerd zijn zowel artsen als advocaten echter vogelvrij. Ook wanneer de norm nader ingevuld zou worden met de bepaling dat er geen geldelijke beloning tegenover de hulp zou mogen staan, blijft dat het geval. Zowel artsen als advocaten zijn immers professionals die zich voor hun diensten laten betalen, soms door de patiënt/cliënt zelf, soms op grond van overheidsfinanciering. Het wetsvoorstel is in strijd met het beginsel van eenheid van overheid, wanneer dezelfde overheid die financiering uittrekt voor medische of juridische bijstand degene die die bijstand verleent straft.

Ook de strafbaarstelling van andere personen die vanuit hun goede hart de medemens een helpende hand toesteken en dan niet éérs vragen om een bewijs te mogen zien dat die persoon niet toevallig een niet-rechtmatige vreemdeling is, moeten gevrijwaard blijven van strafrechtelijke repercussies. Er zij op gewezen, dat er geen volledige identificatieplicht met draagplicht geldt in

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

Nederland (er is slechts een toonplicht in bijzondere situaties), zodat de gewone burger ook helemaal niet kan verlangen dat iemand die hulp nodig heeft een identiteitsdocument bij zich draagt en laat zien. Ook in dit opzicht is het wetsvoorstel slecht doordacht.

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

Tot slot

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

NOvA: Strafbaarstelling illegaliteit ondoordacht en ineffectief

De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) roept de Eerste Kamer op om de strafbaarstelling van (hulp bij) illegaal verblijf af te wijzen en tegen de asielnoodmaatregelenwet te stemmen. Het voorstel verhoudt zich slecht tot Europees recht, de uitvoering is ondoordacht en criminaliseert bovendien hulp aan mensen zonder verblijfsrecht.

De NOvA wijst erop dat de strafbaarstelling zonder uitvoeringstoets of advies van de Raad van State tot stand is gekomen en slecht onderbouwd is. Al in 2011 werd een vergelijkbaar plan strijdig bevonden met de Europese Terugkeerrichtlijn. Ook ontbreekt bewijs dat de maatregel leidt tot een effectiever terugkeerbeleid. Integendeel, volgens de NOvA zal het werk van de Dienst Terugkeer & Vertrek worden bemoeilijkt en vrijwillig vertrek juist verminderen. Ook voorziet de NOvA problemen met handhaving.

Daarnaast schept de wet rechtsonzekerheid, omdat onduidelijk blijft wanneer iemand precies strafbaar is of wanneer hulpverlening als medeplegen kan worden gezien. Ook maakt het mogelijk een brede groep strafbaar. Het op deze manier criminaliseren van hulp kan strijdig zijn met het verbod op onmenselijke behandeling en belemmert toegang tot noodzakelijke zorg en rechtsbijstand.

Eerder uitte de NOvA al forse kritiek op de wijze van totstandkoming van de asielnoodmaatregelenwet en het wetsvoorstel tweestatusstelsel. Algemeen deken van de NOvA, Sanne van Oers: *“Ook dit amendement is onzorgvuldig tot stand gekomen. Ik roep de senaat op om hier niet mee in te stemmen.”* De [Raad van State](#) riep eerder op tijd te nemen voor zorgvuldige amendering. De NOvA ondersteunt deze oproep van harte.

NOvA: Strafbaarstelling illegaliteit ondoordacht en ineffectief

De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) roept de Eerste Kamer op om de strafbaarstelling van (hulp bij) illegaal verblijf af te wijzen en tegen de asielnoodmaatregelenwet te stemmen. Het voorstel verhoudt zich slecht tot Europees recht, de uitvoering is ondoordacht en criminaliseert bovendien hulp aan mensen zonder verblijfsrecht.

De NOvA wijst erop dat de strafbaarstelling zonder uitvoeringstoets of advies van de Raad van State tot stand is gekomen en slecht onderbouwd is. Al in 2011 werd een vergelijkbaar plan strijdig bevonden met de Europese Terugkeerrichtlijn. Ook ontbreekt bewijs dat de maatregel leidt tot een effectiever terugkeerbeleid. Integendeel, volgens de NOvA zal het werk van de Dienst Terugkeer & Vertrek worden bemoeilijkt en vrijwillig vertrek juist verminderen. Ook voorziet de NOvA problemen met handhaving.

Daarnaast schept de wet rechtsonzekerheid, omdat onduidelijk blijft wanneer iemand precies strafbaar is of wanneer hulpverlening als medeplegen kan worden gezien. Ook maakt het mogelijk een brede groep strafbaar. Het op deze manier criminaliseren van hulp kan strijdig zijn met het verbod op onmenselijke behandeling en belemmert toegang tot noodzakelijke zorg en rechtsbijstand.

Eerder uitte de NOvA al forse kritiek op de wijze van totstandkoming van de asielnoodmaatregelenwet en het wetsvoorstel tweestatusstelsel. Algemeen deken van de NOvA, Sanne van Oers: *“Ook dit amendement is onzorgvuldig tot stand gekomen. Ik roep de senaat op om hier niet mee in te stemmen.”* De [Raad van State](#) riep eerder op tijd te nemen voor zorgvuldige amendering. De NOvA ondersteunt deze oproep van harte.

Vergaderjaar 2024–2025

36 704

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)

Nr. 44

GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID VONDELING TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 33

Ontvangen 25 juni 2025

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel I wordt na onderdeel BB een onderdeel ingevoegd, luidende:

BBa

In artikel 66a, zevende lid, wordt, onder verlettering van de onderdelen a tot en met d tot b tot en met e, een nieuw onderdeel a ingevoegd, luidende:

a. bij herhaling het strafbare feit, bedoeld in artikel 108, zesde lid, of het strafbare feit, bedoeld in artikel 108a, heeft begaan, dan wel achtereenvolgens beide strafbare feiten heeft begaan;

II

In artikel I wordt na onderdeel HH een onderdeel ingevoegd, luidende:

HHa

Na artikel 108 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 108a

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.

Toelichting

Wie geen recht heeft om in Nederland te verblijven, moet het land verlaten. Echter, in de praktijk blijkt dat een groot deel van de vertrekplichtige vreemdelingen Nederland niet verlaat, maar in de illegaliteit verdwijnt. Illegaliteit is een groot maatschappelijk probleem, dat veel overlast, criminaliteit en kosten met zich meebrengt.

Het negeren van de wettelijke vertrekplicht kan niet zonder gevolgen blijven. Daarom wordt in dit amendement geregeld dat illegaliteit strafbaar wordt. Door illegaliteit strafbaar te stellen wordt illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland voorkomen en bestreden. Illegaal verblijf in Nederland wordt hiermee onaantrekkelijker. Strafbaarstelling van illegaliteit is een noodzakelijke «stok achter de deur» om illegalen te motiveren Nederland te verlaten.

Personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken zullen op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht ook strafbaar zijn.

Vondeling