

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 huiszoekingen

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, ongecorrigeerd 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 huiszoeken 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. Strafbaarstelling 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.

ASKV
Robin van Oene

VluchtelingenWerk Nederland
Michiel Kruyt

Stichting LOS
Rian Ederveen

Amnesty International Nederland
Peter-Paul de Jong

Dokters van de Wereld
Sander Schaap

Raad van Kerken Nederland
Derk Stegeman