



Raad voor de
rechtspraak

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

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

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

datum 23 september 2025
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies novelle bij Asielnoodmaatregelenwet

Geachte heer Van Weel en mevrouw Keijzer,

Bij brief van 8 september 2025, kenmerk 6714502, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel tot Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel dat hier voorligt, is een novelle die beoogt een wijziging aan te brengen aan het wetsvoorstel dat bekend staat als de Asielnoodmaatregelenwet en momenteel wordt behandeld in de Eerste Kamer.¹ In de Tweede Kamer is de Asielnoodmaatregelenwet op verschillende punten geamendeerd. Door het amendement Vondeling² werd de strafbaarstelling van illegaal verblijf onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet. Het gaat om voorgesteld artikel 108a Vreemdelingenwet, inhoudende:

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

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

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



Raad voor de
rechtspraak

datum 23 september 2025
kenmerk
pagina 2 van 5

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

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

Met dit Wetsvoorstel kiest u voor de derde optie, in een iets verdergaande variant dan de Afdeling voorstelde. Het Wetsvoorstel wijzigt het derde lid van voorgesteld artikel 108a Vreemdelingenwet als volgt:

'Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf. Deelnemen aan dit misdrijf, anders dan als pleger, is niet strafbaar.'

In de MvT (p.3 onderaan) is aangegeven dat er omwille van de rechtszekerheid voor is gekozen om alle vormen van deelneming uit te sluiten van strafbaarheid. Dat voorkomt dat steeds per geval moet worden nagegaan of hulp werd verleend uit medemenselijkheid of andere motieven.

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

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

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

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

datum 23 september 2025
kenmerk
pagina 3 van 5

ADVIES

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

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

In §3.1 van de MvT wordt toegelicht dat niet is gekozen voor de eerste optie die de Afdeling in haar voorlichting voorstelt (schrappen van de strafbaarstelling van illegaal verblijf), omdat de 'strafbaarstelling kan bijdragen aan een betere grip op migratie'. Hoe de strafbaarstelling daaraan bijdraagt en hoe deze zich verhoudt tot de reeds bestaande mogelijkheden in het bestuursrecht⁷, wordt niet nader uitgewerkt.

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

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

⁵ [Brief](#) (27 juni 2025, gepubliceerd op rechtspraak.nl)

⁶ Zie ook de Voorlichting van de RvS, § 2.

⁷ Bij de bestaande bestuursrechtelijke mogelijkheden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een intrekking van de verblijfsvergunning asiel, een ongewenstverklaring (bij EU-onderdanen), een zwaar inreisverbod (bij derdelanders) en een maatregel van bewaring (bij zicht op uitzetting).



Raad voor de
rechtspraak

datum 23 september 2025
kenmerk
pagina 4 van 5

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

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

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

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

Daarbij geeft de Raad mee dat een algehele strafuitsluitingsgrond voor deelneming aan één specifiek feit zeer uitzonderlijk is en daarmee wetssystematisch geen schoonheidsprijs verdient. Niet voor niets hebben de deelnemingsvormen een algemene strekking; het is moeilijk voorstelbaar dat het bevorderen van strafwaardig gedrag op zichzelf en om die reden⁸ niet ook strafwaardig is. Nu bij deze strafbepaling echter moet worden geconcludeerd dat deelneming aan dit feit allerminst strafwaardig is, maar niet zelden een uiting van medemenselijkheid, zou dat aanleiding moeten zijn om nog eens nadrukkelijk te reflecteren over de strafwaardigheid van het feit zelf en daar in ieder geval uitgebreider bij stil te staan in de toelichting.

WERKLAST

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

CONCLUSIE

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

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

datum 23 september 2025
kenmerk
pagina 5 van 5

TOT SLOT

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

Hoogachtend,

mr. R.C.C. van Leest
Lid Raad voor de rechtspraak