

10 april 2026

Geachte leden van de Eerste Kamer,

In aanloop naar de plenaire behandeling van de *Asielnoodmaatregelenwet* en aanverwante wetsvoorstellen op 13 en 14 april aanstaande, wenden wij ons tot u naar aanleiding van de voorgestelde strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf (artikel 108a Vw). Over dit onderdeel van het wetsvoorstel hebben wij u [eerder geïnformeerd](#).

Met deze brief willen wij nogmaals, mede naar aanleiding van de beantwoording van de nadere vragen door de regering, een aantal aanvullende juridische en uitvoeringsgerichte aandachtspunten onder uw aandacht brengen. Daarbij richten wij ons in het bijzonder op de juridische begrenzing van de strafbaarstelling, de reikwijdte ervan, onder meer ten aanzien van Unieburgers, en de verwachte gevolgen voor de uitvoeringspraktijk en de bestrijding van criminaliteit.

Onzorgvuldige wetgeving

De door de regering gehanteerde beperking mist basis in geldend recht

De regering stelt dat de strafbaarstelling van artikel 108a Vw in overeenstemming met het Unierecht beperkt is tot vreemdelingen die 'wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek'. Deze beperking zou volgen uit vaste jurisprudentie van de Hoge Raad en het Unierecht.¹

Uit analyse van de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU² volgt echter een wezenlijk andere norm. Strafrechtelijke sanctionering is slechts toegestaan nadat de terugkeerprocedure volledig is doorlopen, het de effectiviteit van de Terugkeerrichtlijn niet ondermijnt en enkel indien betrokkene zonder geldige reden zijn verblijf voortzet. Dit betreft een objectief en juridisch toetsbaar criterium, dat niet gelijk kan worden gesteld met de politiek geladen en normatieve formulering 'wel kunnen, maar niet willen'.

Ook uit de door de minister aangehaalde jurisprudentie van de Hoge Raad³ volgt geen zelfstandige beperking in deze zin. De Hoge Raad verwijst naar de Unierechtelijke kaders⁴, maar formuleert geen norm die strafbaarheid afhankelijk stelt van de vraag of iemand 'wel kan, maar niet wil' vertrekken. De door de regering gemaakte vertaalslag introduceert daarmee feitelijk een nieuw criterium, zonder grondslag in wet of rechtspraak. Daarmee wordt een beleidsmatige opvatting gepresenteerd als juridisch gegeven.

Jurist Aniel Pahladsingh stelt in zijn artikel uit 2024 dat, indien illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld, de wetgever expliciet moet verduidelijken in welke situaties er sprake is van niet meewerken aan vertrek. Hij wijst er bovendien op dat "(...) er groepen vreemdelingen

¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, D, *Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht (Asielnoodmaatregelenwet)*, Nota naar aanleiding van het tweede verslag, ontvangen 26 maart 2026, beantwoording vraag 30, 69, 82 en 112.

² 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).

³ Zie Hoge Raad, 1 december 2020, 17/03472, ECLI:NL:HR:2020:1893.

⁴ Artikel 49, eerste lid, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PbEU 2012, C 326/391) en artikel 7, eerste lid, EVRM.

zijn die buiten hun invloedssfeer niet kunnen terugkeren. Daarom zal de wetgever voor deze groepen vreemdelingen een uitzondering op de strafbaarstelling in de wet moeten opnemen.⁵ Verwijzen naar jurisprudentie, zoals de minister nu doet, is daarvoor onvoldoende.

Daarmee wordt een essentieel element van de strafbaarstelling niet in de wet zelf vastgelegd, maar overgelaten aan interpretatie in de uitvoeringspraktijk. Dit roept ernstige vragen op in het licht van het legaliteitsbeginsel en het *lex certa*-vereiste, dat verlangt dat voor burgers voorzienbaar is onder welke omstandigheden strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaat. De minister kan dat niet overlaten aan het, nog vast te stellen, beleid van het OM.

Herhaaldelijke strafbaarstelling voor hetzelfde feit

Bovenstaande klemt te meer nu uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat er aanzienlijke groepen mensen zijn voor wie terugkeer feitelijk niet (op korte termijn) realiseerbaar is, zoals staatlozen, personen van wie de nationaliteit niet kan worden vastgesteld, of personen ten aanzien van wie landen van herkomst geen medewerking verlenen aan terugkeer. In dergelijke gevallen is moeilijk vol te houden dat er sprake is van mensen die 'wel kunnen, maar niet willen' vertrekken.

Juist voor deze groepen dreigt de strafbaarstelling te leiden tot herhaalde strafrechtelijke vervolging voor een feitelijke toestand die buiten hun invloedssfeer ligt. De regering stelt dat deze herhaalde strafrechtelijke vervolging mogelijk én wenselijk is, om "de boodschap te blijven herhalen dat de toekomst van de vreemdeling niet in Nederland ligt".⁶ Dit roept fundamentele vragen op over de functie en begrenzing van het strafrecht. Het betreft in de praktijk een voortdurende toestand van onrechtmatig verblijf, waarbij de onderliggende omstandigheden, zoals het ontbreken van feitelijke vertrekmogelijkheden, ongewijzigd kunnen blijven. In dergelijke gevallen dreigt een situatie te ontstaan waarin herhaalde bestraffing niet langer gericht is op gedragsverandering, maar neerkomt op een cyclische sanctionering zonder reëel perspectief op beëindiging van het strafbare feit.

Deze zorg wordt expliciet gedeeld door de Nationale Politie, die waarschuwt voor het ontstaan van een 'viciuze cirkel' waarbij mensen die niet kunnen vertrekken herhaaldelijk in detentie worden geplaatst zonder zicht op terugkeer.⁷ Dit staat op gespannen voet met het proportionaliteitsbeginsel en met de door het Unierecht gestelde grenzen, waarin strafrecht geen substituut mag worden voor een niet-effectieve terugkeerpraktijk.

Reikwijdte van de strafbaarstelling: gevolgen voor Unieburgers

Ook ten aanzien van de uitzondering voor Unieburgers blijft een wezenlijk punt onopgehelderd. De regering gaat in haar beantwoording⁸ niet in op de vraag van de Eerste

⁵ A. Pahladsingh, 'Uitbreiding strafrechtelijke sancties om terugkeer van vreemdelingen te verhogen', *Nederlands Juristenblad* (NJB) 2024, afl. 27.

⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, D, *Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht (Asielnoodmaatregelenwet)*, Nota naar aanleiding van het tweede verslag, ontvangen 26 maart 2026, beantwoording vraag 37.

⁷ [Eerste reactie politie op instemming Tweede Kamer met ANMW](#), 5 juli 2025

⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 855, D, *Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht (Asielnoodmaatregelenwet)*, Nota naar aanleiding van het tweede verslag, ontvangen 26 maart 2026, beantwoording vraag 18.

Kamer in hoeverre de voorgestelde strafbaarstelling ook ziet op Unieburgers die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven.

Dit betreft met name Unieburgers die hun verblijfsrecht verliezen omdat zij niet (meer) beschikken over voldoende middelen van bestaan, zoals bedoeld in artikel 15 van Richtlijn⁹. Deze categorie Unieburgers kan op grond van het Unierecht worden verplicht het grondgebied te verlaten, maar onderscheidt zich wezenlijk van Unieburgers die op grond van openbare orde of veiligheid (artikel 27 e.v. van dezelfde richtlijn) worden uitgezet.

Juist deze eerste categorie, die geen gevaar vormt voor de openbare orde, maar niet langer aan de verblijfsvoorwaarden voldoet, lijkt ook onder de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling te vallen. Het antwoord van de regering gaat echter uitsluitend in op de tweede categorie, waarvoor reeds bestaande instrumenten beschikbaar zijn, zoals ongewenst verklaring en de toepassing van artikel 197 Sr, en waarvoor de waarborgen dat ze alleen een boete kunnen krijgen en geen gevangenisstraf gelden. Daarmee blijft onduidelijk hoe de strafbaarstelling zich verhoudt tot de positie van deze eerste groep Unieburgers.

Dit is des te relevanter nu het in de praktijk gaat om aanzienlijke aantallen, waaronder EU-arbeidsmigranten die hun baan verliezen en daardoor hun verblijfsrecht kwijtraken. Voor deze groep dreigt de strafbaarstelling te leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid enkel vanwege het ontbreken van voldoende middelen van bestaan.

Daarnaast lijkt de door de regering aangehaalde jurisprudentie van de Hoge Raad¹⁰ niet zonder meer toepasbaar op deze situatie. Deze jurisprudentie heeft betrekking op derdelanders in het kader van de Terugkeerrichtlijn, terwijl Unieburgers niet onder deze richtlijn vallen en een eigen Unierechtelijk regime kennen. De verwijzing naar deze rechtspraak biedt daarom geen grondslag voor de toepassing van de strafbaarstelling op Unieburgers.

Signalen vanuit de uitvoering

Risico's voor opsporing en veiligheid

In [de recente uitzending van het onderzoeksprogramma Argos](#) (5 april 2026) is uitgebreid ingegaan op de mogelijke gevolgen van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf voor de opsporing en bestrijding van criminaliteit. In de uitzending komen signalen naar voren van politie, wetenschappers en organisaties die werken met slachtoffers van mensenhandel, die wijzen op substantiële risico's voor de uitvoeringspraktijk.

Zo wordt gewezen op een verwachte daling van de aangiftebereidheid onder mensen zonder verblijfspapieren. Met name slachtoffers van uitbuiting en mensenhandel zouden minder snel contact zoeken met de autoriteiten, uit angst zelf strafrechtelijk te worden vervolgd. Anne Kuik (directeur van [Comensha](#)) benadrukt dat dit zowel het individuele leed vergroot, als de bestrijding van mensenhandel ondermijnt. De strafbaarstelling kan volgens haar bovendien door daders worden gebruikt als extra drukmiddel richting slachtoffers.

Ook hoogleraar Arjen Leerkes wijst op bredere gevolgen voor de openbare orde en veiligheid. Wanneer slachtoffers en getuigen zich terugtrekken uit het zicht van de

⁹ Richtlijn 2004/38/EG (PbEU 2004, L 158/77).

¹⁰ Zie Hoge Raad, 1 december 2020, 17/03472, ECLI:NL:HR:2020:1893.

autoriteiten, verliest de politie cruciale informatieposities in kwetsbare wijken. Dit belemmert effectieve opsporing en kan ertoe leiden dat criminaliteit en uitbuiting juist toenemen. Deze signalen sluiten aan bij eerdere zorgen die door de politie zelf zijn geuit over de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de strafbaarstelling.

Daarnaast presenteerde Argos de uitkomsten van een enquête onder burgemeesters van grotere gemeenten. Van de negentien respondenten gaven zeventien burgemeesters aan de voorgestelde strafbaarstelling in haar huidige vorm niet of slechts beperkt uitvoerbaar te achten. Deze groep omvat bestuurders met uiteenlopende partijpolitieke achtergronden, waaronder VVD, CDA, D66 en PvdA.

Hoewel burgemeesters wetgeving niet naast zich neer kunnen leggen, zijn zij samen met het Openbaar Ministerie en de politie verantwoordelijk voor de prioritering van de handhaving. Deze signalen roepen de vraag op in hoeverre de voorgestelde strafbaarstelling, los van de juridische houdbaarheid, in de praktijk bijdraagt aan, of juist afbreuk doet aan, de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving en de bescherming van slachtoffers.

Toegang tot bescherming en veilige aangifte

De regering benadrukt dat personen zonder verblijfsrecht, en in het bijzonder mogelijke slachtoffers van mensenhandel, zich veilig tot de politie moeten kunnen wenden. In de uitvoeringspraktijk bestaan echter signalen dat deze waarborg niet altijd wordt gerealiseerd.

Er zijn voorbeelden bekend waarin meldingen van mogelijke uitbuiting of slachtofferschap zijn opgevolgd met handhaving op grond van illegaal verblijf, met als gevolg detentie en uitzetting. Dergelijke ervaringen kunnen de drempel om aangifte te doen verder verhogen, juist bij de groepen die reeds in een kwetsbare positie verkeren.

Tegen deze achtergrond bestaat het risico dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf de toegang tot bescherming en opsporing ondermijnt, doordat de angst voor handhaving prevaleert boven het zoeken van hulp. Dit staat op gespannen voet met het belang van effectieve bestrijding van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting, en sluit aan bij de bredere signalen uit de uitvoeringspraktijk over een afnemende aangiftebereidheid.

Gevolgen voor hulpverleners en derden

De voorgestelde strafbaarstelling roept daarnaast vragen op over de positie van hulpverleners en andere derden die in contact staan met personen zonder verblijfsrecht. Reeds in een eerdere brief hebben wij reeds uitgebreid stilgestaan bij [de mogelijke strafrechtelijke risico's voor hulpverleners](#).

Ook onder het huidige recht bestaat het risico dat hulp strafrechtelijke consequenties kan hebben, zoals wanneer sprake is van verblijf in weerwil van een (zwaar) inreisverbod. In de praktijk is het voor burgers en organisaties echter veelal niet kenbaar of hiervan sprake is.

De voorgestelde uitbreiding van de strafbaarstelling vergroot dit risico en daarmee ook de rechtsonzekerheid. In de praktijk blijkt dat de toegenomen aandacht voor strafbaarstelling er nu al toe leidt dat hulpverleners terughoudender worden. Naast klassieke vormen van hulpverlening, gaat het ook om alledaagse handelingen zoals het verhuren van woonruimte of het verrichten van economische transacties tegen een reguliere prijs.

Hoewel de regering stelt dat tot op heden geen vervolgingen hebben plaatsgevonden wegens het verlenen van hulp, biedt dit geen garantie voor de toekomst. Het bestaan van de strafbaarstelling op zichzelf kan reeds een afschrikwekkend effect hebben. Dit roept de vraag op of de reikwijdte van de strafbaarstelling en de bescherming van derden voldoende duidelijk en begrensd zijn.

Concluderend

Gelet op het voorgaande blijft de voorgestelde strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf wezenlijke vragen oproepen over zowel de juridische houdbaarheid als de praktische uitwerking van het wetsvoorstel. De normatieve beperking die de regering hanteert mist een duidelijke basis in wet en rechtspraak, terwijl tegelijkertijd de reikwijdte van de strafbaarstelling onvoldoende is afgebakend. Onder meer ten aanzien van Unieburgers en personen voor wie terugkeer feitelijk niet realiseerbaar is. Daarbij komen serieuze signalen uit de uitvoeringspraktijk dat de maatregel contraproductieve effecten kan hebben op de opsporing van criminaliteit, de bescherming van slachtoffers en de bereidheid van derden om hulp te bieden.

Tegen deze achtergrond verzoeken wij u kritisch te bezien of het voorstel in zijn huidige vorm voldoet aan de eisen van rechtszekerheid, proportionaliteit en uitvoerbaarheid die in het bijzonder in de Eerste Kamer centraal staan.

Bondgenootschap 'Stop de Asielwetten'

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

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

ASKV
Robin van Oene
robin@askv.nl
06 8212 0619

VluchtelingenWerk Nederland
Michiel Kruyt
mkruyt@vluchtelingenwerk.nl
06 8363 1266

Stichting LOS
Rian Ederveen
rian.ederveen@stichtinglos.nl
06 1562 5503

Amnesty International Nederland
Peter-Paul de Jong
p.dejong@amnesty.nl
06 5060 8820

Dokters van de Wereld
Sander Schaap
sschaap@doktersvandewereld.org
06 3490 3881

Raad van Kerken Nederland
Derk Stegeman
dstegeman@stekdenhaag.nl
06 1148 6005

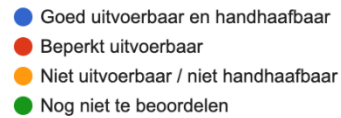
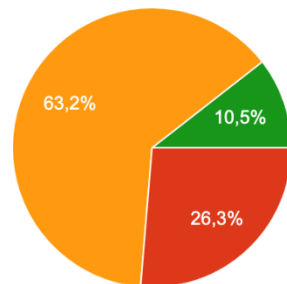
Bijlage

Bron: Argos, uitzending 5 april 2026, op basis van een door Argos uitgevoerde enquête onder burgemeesters van grotere gemeenten.

3. Hoe beoordeelt u de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wet binnen uw gemeente?

[Diagram kopiëren](#)

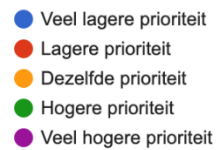
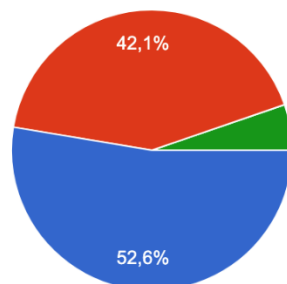
19 antwoorden



4. Hoe zou u dit onderwerp binnen de driehoek prioriteren in de uitvoering ten opzichte van andere criminaliteitsvormen?

[Diagram kopiëren](#)

19 antwoorden



5. (Optioneel) Wat is uw politieke achtergrond als burgemeester? Vult u het niet in als u inschat dat het u herleidbaar maakt en u dat niet wil.

[Diagram kopiëren](#)

9 antwoorden

