

Minister van Asiel en Migratie
D.M. van Weel
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Novelle strafbaarstelling
illegaal verblijf

Uw brief van
.
Uw kenmerk

Datum
26 september 2025
Ons kenmerk
2025/073/VZ/IB

Geachte minister van Weel,

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) heeft kennisgenomen van de Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf, die op 8 september 2025 in consultatie is gegaan. Het College maakt graag van de gelegenheid gebruik om advies uit te brengen op dit voorstel.

Als gevolg van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Vondeling maakt de strafbaarstelling van illegaal verblijf onderdeel uit van de Asielnoodmaatregelenwet, die momenteel in de Eerste Kamer aanhangig is. Bij brief van 28 augustus 2025 heeft het College de Eerste Kamer een brief gestuurd over de voorgenomen strafbaarstelling, waarbij het ook inging op de strafbaarstelling van mensen die hulp verlenen aan personen die niet-rechtmatig in Nederland verblijven. In dit advies brengt het College de zorgen die het in de brief uitte over de strafbaarstelling opnieuw onder uw aandacht. Door de nu voorliggende Novelle zullen degenen die hulp verlenen niet strafbaar zijn aan deelneming aan het misdrijf van illegaal verblijf, maar strafbaarstelling van illegaal verblijf als zodanig blijft gehandhaafd.

Onzorgvuldige procedure

Voordat het College ingaat op de inhoud en de consequenties van de Novelle, uit het zijn zorgen over de onzorgvuldige procedure die is gevolgd. Het College wees er al eerder op dat bij een wetswijziging met grote impact op mensenrechten, uitvoeringsorganisaties en belangenorganisaties in de gelegenheid gesteld moeten worden hun zienswijzen in te brengen.¹

De vragen die na de stemming over het amendement en het wetsvoorstel omtrent

¹ College voor de Rechten van de Mens, 28 augustus 2025, [Brief amendement strafbaarstelling illegaliteit vreemdelingen](#).

de voorgestelde strafbaarstelling van illegaliteit zijn opgekomen, hadden in de voorbereiding en bij de parlementaire behandeling van het amendement aan de orde moeten komen, zo constateert de Raad van State in zijn voorlichting over de reikwijdte van het amendement.² Desalniettemin heeft de minister gekozen voor een Novelle die het wetsvoorstel slechts beperkt aanpast door deelnemingsvormen uit te sluiten van strafbaarheid van illegaal verblijf. De onzorgvuldigheid van de procedure is hiermee niet gecompenseerd.

Het College maakt van deze gelegenheid gebruik om in zijn advies in te gaan op de voorgenomen strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf, en niet slechts op de met de Novelle beoogde wijziging.

Strafbaarstelling heeft ernstige gevolgen voor mensenrechten

Strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf heeft ernstige gevolgen voor mensenrechten. Mensen die niet-rechtmatig in Nederland verblijven, bevinden zich vaak al in een zeer kwetsbare situatie. Strafbaarstelling kan ertoe leiden dat zij geen medische hulp durven zoeken als zij zorg nodig hebben en zich niet tot instanties durven wenden als zij slachtoffer zijn of dreigen te worden van geweld, uitbuiting of mensenhandel. Zij zullen ook belemmerd worden in de toegang tot opvangvoorzieningen. De dreiging van (herhaalde) bestraffing is dan constant aanwezig en vormt een belemmering om een beroep te doen op deze basale voorzieningen. Dat betekent dat fundamentele mensenrechten, waaronder het recht op gezondheid, het recht op geestelijke en lichamelijke integriteit, het recht op opvang en toegang tot basale voorzieningen en het recht op bescherming van de menselijke waardigheid ernstig in de knel kunnen komen.³

Het beperken van het genot van mensenrechten kan alleen als aan de daarvoor geldende vereisten is voldaan. Een deugdelijke onderbouwing is dan ook noodzakelijk. Daar is niet aan voldaan. De Raad van State concludeerde in zijn Voorlichting dat het nodig is dat bij 'dergelijke strafbaarstelling duidelijk wordt waarom deze nieuwe regels noodzakelijk en wenselijk zijn, hoe de verschillende betrokken belangen zijn gewogen, hoe de nieuwe strafrechtelijke regel zich gaat verhouden tot bestaande wet- en regelgeving en hoger recht, en of de regel in de praktijk uitvoerbaar is.'⁴ Ook deze tekortkoming is met de Novelle niet gerepareerd.

² Raad van State, *Voorlichting over amendement bij Asielnoodmaatregelenwet over reikwijdte van strafbaarstelling illegaliteit*, 11 juli 2025.

³ Over de verplichtingen van de staat om te zorgen voor basale voorzieningen voor asielzoekers, zie o.a. EHRM, 2 juli 2020, *N.H. e.a. t. Frankrijk*, appl. no. 28820/13, par. 184 e.v.

⁴ Raad van State (noot 2).

De Memorie van Toelichting bij de Novelle gaat niet in op de strafbaarstelling van illegaal verblijf als zodanig en bevat dan ook geen toets daarvan aan hoger recht, waaronder EU-recht en mensenrechtenverdragen. Uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat strafbaarstelling op gespannen voet staat met Europees recht.⁵ Volgens de Memorie van Toelichting is 'de strafbaarstelling van illegaliteit van de vreemdeling zélf in stand gelaten omdat deze strafbaarstelling kan bijdragen aan een betere grip op migratie',⁶ zonder dat duidelijk is waar de minister deze aanname op baseert. In België, Duitsland, Zweden en Italië is niet-rechtmatig verblijf al enige jaren strafbaar. De ervaringen aldaar laten zien dat de maatregel weliswaar daadkrachtig klinkt, maar vaak 'juridisch broos, praktisch onwerkbaar en maatschappelijk ontwrichtend' blijkt.⁷ De internationale vergelijking levert geen bewijs voor de effectiviteit van strafbaarstelling als afschrikmiddel.⁸ Het is dan ook niet aannemelijk gemaakt dat deze ingrijpende maatregel proportioneel en doeltreffend zal zijn.

Tot slot

Het amendement over de strafbaarstelling van illegaal verblijf zal er, indien het wet wordt, voor zorgen dat de situatie van mensen in de meest kwetsbare situatie onder het recht op een menswaardig bestaan kan komen. Daar komt bij dat de aanname dat strafbaarstelling tot een daling van illegaal verblijf zal leiden niet is onderbouwd. Het proces rond dit wetsvoorstel voldoet niet aan de eisen van zorgvuldige wetgeving. Over de strafbaarstelling zijn de meest betrokken organisaties niet geraadpleegd en de te verwachte gevolgen zijn onduidelijk.

Om de in dit advies uiteengezette redenen adviseert het College de Novelle aan te passen, en de gehele strafbaarstelling van illegaal verblijf uit de Asielnoodmaatregelenwet te verwijderen dan wel alsnog een zorgvuldig wetgevingsproces te doorlopen.

Met vriendelijke groet,

Rick Lawson
Voorzitter

⁵ Zie voor een analyse Clingendael, *De haken en ogen aan strafbaarstelling van illegaliteit, Policy brief*, Den Haag: Clingendael, augustus 2025.

⁶ 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 (Asielnoodmaatregelenwet), Memorie van Toelichting, p. 3.

⁷ Clingendael (noot 4), p. 4.

⁸ Clingendael (noot 4), p. 10.