



Internetconsultatie

Strafbaarstelling Illegaal Verblijf

Reactie ASKV

Chris Lebeauststraat 4
1062 DC Amsterdam

T +31 (0) 20 627 24 08
E info@askv.nl
W www.askv.nl

26 september 2025

Het Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen (ASKV) is bezorgd over het wetsvoorstel om onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen. Het uitsluiten van hulpverleners van strafvervolging neemt niet weg dat de ingrijpende effecten voor de mensen zonder verblijfsdocumenten zelf volledig blijven bestaan.

In onze reactie op de novelle gaan wij specifiek in op de gevolgen voor enkele kerngroepen van het ASKV: de doelgroep van onze Medische Opvang Ongedocumenteerden, jongeren zonder verblijfspapieren, en staatlozen zonder rechtmatig verblijf. Juist deze groepen lopen het risico dat hun toch al kwetsbare positie door strafbaarstelling verder wordt verzwakt, met ernstige gevolgen voor hun toegang tot zorg, onderwijs, veiligheid en toekomstperspectief.

Als belangrijkste argumenten om het verblijf van deze mensen als strafbaar aan te merken, is om 'illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland te voorkomen en te bestrijden', en om het illegaal verblijf in Nederland onaantrekkelijker te maken'.¹ In de praktijk lijkt de wet het tegenovergestelde van het beoogde doel te bereiken: mensen die al in Nederland verblijven, laat zich niet ontmoedigen om te komen, of te vertrekken; de maatregel leidt er eerder toe dat zij zich zoveel mogelijk moeten gaan verbergen. We vrezen dat ze contact met artsen, hulpverleners en instanties die kunnen ondersteunen bij toegang tot zorg, regularisatie of hulp bij vrijwillige terugkeer gaan vermijden. Het gevolg is dat kwetsbare mensen geen toegang meer hebben tot zorg en begeleiding, wat hun gezondheid, veiligheid en toekomstperspectief ernstig schaadt en tegelijkertijd de maatschappelijke risico's en kosten vergroot.

Het wetsvoorstel heeft vooral het karakter van symboolwetgeving: het zal naar verwachting geen enkel praktisch resultaat opleveren, is in de uitvoering problematisch of zelfs onmogelijk, en, gelet op de maatschappelijke onrust die het veroorzaakt, is het bovendien onwenselijk.

¹ Kamerstukken 36704, wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet (2025); Kamerstukken 36704, nr. 44, motie Vondeling; conceptwetsvoorstel, novelle, wijziging strafbaarstelling illegaal verblijf.

Uit het beschikbare onderzoek² blijkt immers dat er geen overtuigend empirisch bewijs bestaat dat strafbaarstelling daadwerkelijk leidt, tot minder onrechtmatig verblijf of tot een grotere bereidheid tot vrijwillige terugkeer.³ Ervaringen in andere EU-lidstaten laten zien dat dergelijke maatregelen niet leiden tot structureel meer vertrek of minder instroom, en in de praktijk niet of nauwelijks worden toegepast. Strafbearstelling in België, Duitsland, Zweden en Italië hebben geen aantoonbaar effect op vertrek, maar leveren juist negatieve maatschappelijke bijeffecten, hoge kosten en uitvoeringsproblemen op.⁴

Uit de memorie van toelichting stelt de Minister dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf slechts kan leiden tot een vrijheidsstraf in uitzonderlijke gevallen, namelijk wanneer de terugkeerprocedure volledig is doorlopen, alle mogelijke dwangmaatregelen zijn uitgeput en vertrek uitsluitend door toedoen van de vreemdeling onmogelijk is gebleken.⁵

Voor deze en andere kwetsbare groepen zijn de gevolgen van strafbaarstelling niet louter theoretisch. Hieronder lichten wij de situatie van een drietal groepen nader toe, waarbij wij benadrukken dat de geschetste problematiek ook breder speelt onder andere ongedocumenteerde mensen die wij zien bij het ASKV. Wij vragen de minister daarbij in te gaan op onze zorgen, evenals op die van andere inbrengers op de internetconsultatie.

Staatlozen en ongedocumenteerde mensen met een onbekende nationaliteit

Het wetsvoorstel roept ernstige juridische, normatieve, morele en praktische bezwaren op. Strafbearstelling van onrechtmatig verblijf is in algemene zin moeilijk te verenigen met fundamentele mensenrechten. Voor staatlozen, en mensen die geregistreerd staan met een onbekende nationaliteit, gelden bovendien aanvullende verdragsrechtelijke waarborgen, waardoor deze maatregel extra problematisch en waarschijnlijk in strijd met internationale verplichtingen is. Een staatloos persoon is in juridische zin een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens nationale wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Dit is een strikt juridisch criterium en zegt niets over iemands verblijfsstatus in Nederland; een staatloze kan rechtmatig of onrechtmatig verblijven. Het voorgestelde strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf raakt staatlozen zonder verblijfsdocumenten direct en vergroot hun kwetsbaarheid. Zij ondervinden niet alleen de structurele belemmeringen van het ontbreken van een nationaliteit (geen paspoort, geen terugkeeropties, geen consulaire bijstand), maar ook de rechtsonzekerheid van een ongedocumenteerd bestaan. Het wetsvoorstel laat onduidelijk of

2 Zie onder andere Matilde Rosina, [Criminalising Migration: The Vicious Cycle of Insecurity and Irregularity](#) (2024), Verwey-Jonker Instituut (WODC), [Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland](#) (2023), Mieke Kox, *Restrictief Illegalenbeleid lijkt averechts te werken* (2010), Richard Staring & José Aarts, [Jong en illegaal in Nederland](#) (2010); Dominique Laagland et. al., [Het strafrecht als vicieus sluitstuk van het beleid ten aanzien van criminele vreemdelingen. Het sluimerende probleem van de niet uitzetbare ongewenst verklaarde vreemdeling](#) (2009); Joanne van der Leun, [Zal de strafbaarstelling van illegaliteit effectief zijn en wil iemand dat eigenlijk weten?](#) (2013).

3 Zelfs de DT&V geeft aan dat deze maatregel hen niet gaat helpen om meer terugkeer te realiseren en zij juist minder zullen toekomen aan hun kerntaak: het organiseren van vertrek. Ministerie van Asiel & Migratie, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, pagina 33, 17 september 2025, <https://open.overheid.nl/documenten/850c68db-3004-4483-8156-dd0589c65b9d/file>.

4 Zie bijvoorbeeld Instituut Clingendael, De haken en ogen aan strafbaarstelling van illegaliteit: Policy Brief, augustus 2025, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2025-08/haken_en_ogen_aan_strafbaarstelling_illegaliteit.pdf.

5 Memorie van Toelichting, 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), 5 september 2025, pagina 3.

personen die niet naar een ander land kunnen worden teruggestuurd of geen reisdocumenten kunnen krijgen, een beroep kunnen doen op een strafuitsluitingsgrond.

Door het ontbreken van een nationaliteit en de afwezigheid van een effectief terugkeerperspectief, komen staatloze mensen regelmatig in een langdurig juridisch en maatschappelijk vacuüm terecht. De criminalisering van hun verblijf vergroot deze marginalisatie, grijpt in op de persoonlijke levenssfeer en belemmert hun toegang tot basisrechten zoals onderwijs, gezondheidszorg, bewegingsvrijheid en juridische bescherming. Dit staat op gespannen voet met het VN-Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954), dat staten verplicht staatlozen op hun grondgebied ten minste even gunstig te behandelen als hun eigen onderdanen op essentiële terreinen en staten verplicht de naturalisatie van staatlozen te vergemakkelijken,⁶ en het Verdrag inzake de Vermindering van Staatloosheid (1961)⁷, dat beoogt te voorkomen dat individuen in een juridisch vacuüm terechtkomen en staten verplicht om hun nationaliteitswetgeving zo in te richten dat staatloosheid zoveel mogelijk wordt voorkomen, bijvoorbeeld door nationaliteit toe te kennen aan op het grondgebied geboren kinderen die anders staatloos zouden zijn.

Spanningen met Europees en internationaal recht

Daarnaast kan de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf leiden tot schending van fundamentele mensenrechten, zoals beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft herhaaldelijk benadrukt dat staten verplicht zijn om personen, ongeacht hun status, te beschermen tegen onmenselijke of vernederende behandeling⁸ en het recht op privé- en gezinsleven te waarborgen⁹. Strafrechtelijke maatregelen tegen mensen die geen nationaliteit van een derde land of verblijfspapieren in Nederland hebben, kunnen deze rechten ernstig aantasten. Bovendien bestaat het risico op discriminatie,¹⁰ aangezien staatlozen vanwege het gebrek aan een nationaliteit vaak tot kwetsbare minderheden behoren.

Ook vanuit het Unierecht zijn er bezwaren. Het Hof van Justitie van de EU heeft in zaken¹¹ geoordeeld dat strafbaarstelling van illegaliteit niet mag leiden tot ondermijning van de doelstellingen van de Terugkeerrichtlijn¹² zoals vrijwillige terugkeer en het geven van voorrang aan administratieve boven strafrechtelijke maatregelen. Strafrechtelijke sancties kunnen pas

6 VN-Verdrag betreffende de Status van Staatlozen, 28 september 1954 (Convention relating to the Status of Stateless Persons), in het bijzonder art. 23–27, 31 en 32 (gelijke behandeling op essentiële terreinen, administratieve bijstand, identiteitsdocumenten, bewegingsvrijheid, bescherming tegen uitzetting en het vergemakkelijken van naturalisatie).

7 Verdrag inzake de Vermindering van Staatloosheid, 30 augustus 1961 (Convention on the Reduction of Statelessness), in het bijzonder art. 1 (toekenning nationaliteit aan anders staatloos geboren kinderen op het grondgebied; voorwaarden binnen verdragskaders).

8 Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

9 Uit verscheidene EHRM-arresten, zoals Keita tegen Hongarije (EHRM, 12 mei 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0512JUD004232115) en Hoti tegen Kroatië (EHRM, 26 april 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0426JUD006331114), volgen deze rechten voor staatloze personen op grond van artikel 8 EVRM (recht op privéleven). In onder meer deze arresten benadrukt het EHRM dat staatloze personen het recht hebben op een effectieve mogelijkheid om hun verblijf te reguleren, zodat zij een normaal privéleven kunnen leiden. Het ontbreken van deze mogelijkheid betekent dat de staat zijn positieve verplichtingen schendt om de fundamentele mensenrechten van artikel 8 EVRM te waarborgen.

10 In strijd met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

11 Zie onder andere Hof van Justitie van de EU, 28 april 2011, El Dridi (C-61/11 PPU), ECLI:EU:C:2011:268 en Hof van Justitie van de EU, 6 december 2011, Achughabian (C-329/11), ECLI:EU:C:2011:807.

12 Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG).

aan de orde zijn nadat de volledige terugkeerprocedure is doorlopen. Voor staatlozen, die doorgaans geen reëel perspectief op terugkeer hebben – ze hebben immers geen land die hen als onderdanen erkennen – kan strafbaarstelling de nuttige werking van deze richtlijn belemmeren. Overigens lijken de juridische waarborgen in het wetsvoorstel dat strafbaarstelling daadwerkelijk alleen pas ná het volledig doorlopen van het terugkeertraject zal plaatsvinden. Ook mogen strafrechtelijke sancties het terugkeerproces niet vertragen. Dit roept de vraag op hoe strafoplegging ooit níet zou leiden tot vertraging van het terugkeerproces.

Vaststellingsprocedure staatloosheid onder druk

De Wet vaststellingsprocedure staatloosheid (2023) biedt een civiele route (en een niet judiciële route voor evidente gevallen) om staatloosheid vast te stellen, toegankelijk voor iedereen die in Nederland woont, ook zonder rechtmatig verblijf. De beschikking heeft erga omnes werking, maar de vaststelling verschaft geen verblijfsrecht en een verzoek heeft geen opschortende werking op de terugkeerverplichting.

Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf dreigt de toegang tot deze procedure ernstig te belemmeren: verzoekers blijven blootstaan aan bewaring en strafrechtelijke vervolging gedurende de lopende procedure, wat een afschrikwekkend effect kan hebben en tot onderbenutting kan leiden. Het niet wegnemen van drempels kan leiden tot schending van internationale verplichtingen,¹³ fundamentele rechten,¹⁴ en indirecte discriminatie.

Welke concrete waarborgen worden ingebouwd om te voorkomen dat personen met een (lopend) verzoek tot vaststelling van staatloosheid worden gedetineerd of strafrechtelijk vervolgd, en hoe wordt effectieve toegang tot de procedure gewaarborgd?

Geen verblijfsrecht na vaststelling: gevolgen

De Nederlandse regering heeft gekozen om staatloosheid niet als zelfstandige grond voor verblijfsrecht te erkennen. De parlementaire toelichting wijst op het risico van misbruik de vaststellingsprocedure en het feit dat internationale verdragen staten niet verplichten om verblijfsrecht toe te kennen aan staatlozen enkel op basis van hun status.¹⁵ Het UNHCR-*Handbook on Protection of Stateless Persons* pleit juist voor een koppeling tussen vaststelling van staatloosheid en het toekennen van verblijfsrecht. Volgens UNHCR is het toekennen van verblijfsrecht essentieel om marginalisatie van staatlozen te voorkomen en hun toegang tot

13 Zie: Artikel 16 en Artikel 25 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954), aangenomen op 28 september 1954. Artikel 16 waarborgt toegang tot de rechter voor staatlozen onder dezelfde voorwaarden als voor onderdanen, terwijl Artikel 25 staten verplicht om administratieve bijstand te verlenen aan staatlozen bij het uitoefenen van hun rechten.

14 Zie: Artikel 6 en Artikel 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), die respectievelijk het recht op een eerlijk proces en het recht op een effectief rechtsmiddel waarborgen. Zie ook: EHRM, *M.S.S. v. België en Griekenland* (21 januari 2011, zaaknummer 30696/09), waarin het Hof het belang van effectieve bescherming en toegang tot rechtsmiddelen onderstreept, en *Mennesson v. Frankrijk* (26 juni 2014, zaaknummer 65192/11), waarin het Hof het respecteren van fundamentele rechten, waaronder het recht op gezinsleven en het verbod op discriminatie, bevestigt. Beschikbaar via: <https://hudoc.echr.coe.int>.

15 Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 35994, inzake de vaststellingsprocedure voor staatloosheid.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2021Z00001&dossier=35994>.

basisrechten te waarborgen.¹⁶ In plaats daarvan werd door de toenmalige staatssecretaris verwezen naar de buitenschuldprocedure voor staatlozen die niet kunnen terugkeren, waarbij individuele omstandigheden worden meegewogen.¹⁷

Het ontbreken van verblijfsrecht na vaststelling van staatloosheid heeft verstrekken praktische en juridische gevolgen, die zowel de naleving van internationale verplichtingen als de bestaanszekerheid van staatlozen ernstig ondermijnen:

- **Belemmering toegang tot basisrechten:** Staatlozen zonder verblijfsrecht hebben geen toegang tot sociale zekerheid, en beperkte toegang tot gezondheidszorg en onderwijs, werk of huisvesting en worden beperkt in hun bewegingsvrijheid, ondanks het feit dat het 1954-verdrag deze rechten beoogt te beschermen.
- **Marginalisatie en uitsluiting:** Zonder verblijfsrecht kunnen staatlozen geen stabiel bestaan opbouwen, wat leidt tot verdere uitsluiting en een leven in onzekerheid.
- **Problemen met identificatie en detentie:** Het identificatiedocument dat staatlozen kunnen verkrijgen na de vaststelling van hun staatloosheid biedt geen recht op verblijf, waardoor zij risico lopen op detentie, ondanks het ontbreken van een terugkeerperspectief.
- **Internationale vergelijking:** In landen als Frankrijk, Italië en Spanje leidt de vaststelling van staatloosheid wél tot verblijfsrecht, zonder aantoonbare aanzuigende werking.

DT&V en Buitenschuld

Het buitenschuldbeleid is bedoeld voor mensen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Een essentieel onderdeel van dit beleid is het indienen van een bemiddelingsverzoek bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).¹⁸ Dit verzoek is bedoeld om de terugkeer te faciliteren, zelfs als eerdere pogingen en bestuursrechtelijke maatregelen in lijn met de Terugkeerrichtlijn geen resultaat hebben opgeleverd, bijvoorbeeld wanneer er nieuwe aanknopingspunten naar voren zijn gekomen.

De DT&V signaleert¹⁹ dat een terugkeerprocedure in feite nooit volledig beëindigd is: zolang een vertrek plichtig persoon onrechtmatig in Nederland verblijft, kunnen zich altijd nieuwe feiten en omstandigheden voordoen waardoor (gedwongen) terugkeer alsnog mogelijk is. Gedurende het bemiddelingsproces is er frequent contact met de DT&V, maar een bemiddelingsverzoek geeft géén tijdelijk of procedureel rechtmatig verblijf. Dit betekent dat betrokkene kwetsbaar blijft voor handhaving op grond van het onrechtmatig verblijf,

16 UNHCR, Comments by the United Nations High Commissioner for Refugees on the draft Law Proposal aiming at establishing a Statelessness Determination Procedure in the Netherlands, 28 december 2020, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-962306.pdf>.

17 Tweede Kamer, Regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid); Nota n.a.v. het (nader/tweede nader/enz.) verslag; Nota naar aanleiding van het verslag, 22 december 2021, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35687-6>.

18 Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000, paragraaf B8/4 en Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000, artikel 3.48. Het buitenschuldbeleid is bedoeld voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Een bemiddelingsverzoek bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is een vereiste om aan te tonen dat terugkeer niet mogelijk is, ondanks inspanningen van de vreemdeling en de Nederlandse overheid. Het verzoek moet voldoen aan de voorwaarden zoals beschreven in de Vc, waaronder het verstrekken van bewijsstukken en het aantonen van medewerking aan terugkeer.

19 Ministerie van Asiel & Migratie, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, pagina 33-34, 17 september 2025, <https://open.overheid.nl/documenten/850c68db-3004-4483-8156-dd0589c65b9d/file>

waaronder detentie of strafrechtelijke vervolging, wat een afschrikkend effect kan hebben op mensen zonder geldige verblijfsvergunning, waaronder staatlozen en personen met een onbekende nationaliteit, waardoor zij terughoudend kunnen zijn om een bemiddelingsverzoek bij de DT&V in te dienen. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor hun toegang tot ondersteuning bij vrijwillige terugkeer, of toegang tot regularisatieprocedures, waaronder een buitenschuldvergunning. Hierdoor blijven zij juist buiten beeld van de overheid, en heeft deze maatregel dus een averechts effect. Hoe wordt geborgd dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf geen afschrikwekkend effect heeft op personen die een bemiddelingsverzoek willen indienen bij de DT&V, en hoe wordt onderbenutting van het buitenschuldbeleid voorkomen?

Een extra zorgpunt uit de uitvoeringstoets betreft 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.²⁰ In de praktijk blijkt de DT&V als reden aanvoert om te concluderen dat de vertrekbemiddeling ten einde is omdat de persoon verwijtbaar niet beschikt over (originele) identiteitsdocumenten, terwijl dat inherent kan zijn aan de staatloosheid van betrokkene.²¹ Met het doen van een dergelijke melding zou de rol van DT&V verschuiven van bemiddelende instantie naar verlengstuk van het opsporingsapparaat, wat haaks staat op de noodzakelijke vertrouwensrelatie met cliënten.

Hoewel het OM verantwoordelijk voor het opsporings- en vervolgingsbeleid van een strafbepaling, kan de strafbaarstelling leiden tot een beleidsmatige druk om mensen zonder verblijfspapieren te vervolgen. Dit vergroot de onzekerheid voor personen die contact zoeken met de DT&V, en versterkt het al bestaande angstbeeld dat iedere stap richting de overheid een risico inhoudt. Als hulpverleningsorganisatie die al jaren samenwerkt met de DT&V – onder andere in het kader van de LVV en eerdere programma's – maken wij ons ernstige zorgen dat de bereikbaarheid en effectiviteit van de dienst verder onder druk komen te staan, met negatieve gevolgen voor zowel terugkeer als regularisatie.

Indien onrechtmatig verblijf strafbaar wordt gesteld en dit leidt tot herhaalde strafrechtelijke vervolging, ontstaat een cumulatie van antecedenten. Deze opeenstapeling kan door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) worden aangemerkt als een structurele bedreiging van de openbare orde, zelfs wanneer dit uitsluitend het enkele feit van onrechtmatig verblijf betreft. De IND erkent²² zelf dat een veroordeling op grond van dit nieuwe delict gevolgen kan hebben voor toekomstige aanvragen van een reguliere verblijfsvergunning, omdat de openbare-orde-toets het toekennen van verblijf kan blokkeren. Dit vergroot het risico dat een buitenschuldvergunning of andere verblijfsvergunningen waarbij het openbare-ordecriterium een rol speelt, worden geweigerd, zelfs in gevallen waarin later is gebleken dat betrokkene buiten zijn of haar schuld niet kan terugkeren.

20 Ministerie van Asiel & Migratie, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, pagina 17, 17 september 2025,

<https://open.overheid.nl/documenten/850c68db-3004-4483-8156-dd0589c65b9d/file>

21 Zie in dit kader R. van Oene, 'Knelpunten van een veiligheidsventiel. Buitenschuldbeleid schiet nog altijd tekort', *A&MR* 2023/2, p. 63-70.

22 Artikel 16, lid 1, onder d Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), Artikel 3.77 en artikel 3.78 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Deze artikelen bepaalt dat een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden geweigerd indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. En Ministerie van Asiel & Migratie, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, pagina 43, 17 september 2025,

<https://open.overheid.nl/documenten/850c68db-3004-4483-8156-dd0589c65b9d/file>

Dit creëert een fundamenteel spanningsveld: het buitenschuldbeleid beoogt bescherming te bieden aan mensen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren, terwijl de strafbaarstelling van hun verblijf juist het risico vergroot dat zij vanwege deze antecedenten van diezelfde bescherming worden uitgesloten. Welke maatregelen worden overwogen om te waarborgen dat personen zonder verblijfsvergunning toegang blijven houden tot regularisatieprocedures, waaronder, maar niet gelimiteerd tot, de buitenschuldvergunning?

Impact strafbaarstelling op toegang tot optierecht

Het Nederlandse nationaliteitsrecht kent voor staatloze kinderen twee routes naar het Nederlanderschap: via het driejaars-²³ of het vijfjaars-optierecht.²⁴ De driejaarsoptie heeft als belangrijkste voorwaarde toelating én hoofdverblijf in Nederland, terwijl de vijfjaarsoptie toelating niet vereist, maar slechts spreekt van stabiel hoofdverblijf. Deze laatste is in 2023 ingevoerd om te voldoen aan het 1961 Staatloosheidsverdrag, dat vereist dat staten nationaliteit toekennen aan kinderen die anders staatloos zouden zijn.²⁵ Het Nederlandse criterium van “stabiel hoofdverblijf” omvat echter aanvullende voorwaarden, zoals dat ouders het vertrekproces niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan toezicht. Het 1961-verdrag vereist dat staten nationaliteit toekennen aan kinderen die anders staatloos zouden zijn en op hun grondgebied zijn geboren, op basis van “*habitual residence*”. Het verdrag staat geen aanvullende voorwaarden toe, zoals medewerking aan vertrek of toezicht.²⁶

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kan ouders van staatloze kinderen ontmoedigen om contact te zoeken met autoriteiten of hulporganisaties. Dit leidt tot risico's zoals:

- **Geen registratie van feitelijk verblijf:** Het vijfjaars-optierecht vereist aantoonbaar stabiel hoofdverblijf. Als ouders uit angst voor vervolging geen contact opnemen met instanties, kan het verblijf van het kind niet worden geregistreerd, waardoor het recent ingevoerde optierecht feitelijk onbereikbaar wordt.
- **Belemmering van toezicht:** De eis dat ouders zich niet onttrekken aan toezicht (een van de negatieve voorwaarden voor stabiel hoofdverblijf) kan niet worden vervuld als ouders uit angst voor strafrechtelijke vervolging geen contact onderhouden met autoriteiten.

Hoewel het vijfjaars-optierecht geen expliciete rechtmatigheidseis bevat, creëren de negatieve voorwaarden (zoals geen frustratie van het vertrekproces en geen onttrekking aan toezicht) een impliciete rechtmatigheidseis. Strafrechtelijke vervolging wegens onrechtmatig verblijf kan door de overheid worden geïnterpreteerd als bewijs dat ouders het vertrekproces hebben gefrustreerd of zich hebben onttrokken aan toezicht wanneer zij uit vrees voor vervolging buiten beeld geraken. Dit kan leiden tot afwijzing van het optierecht, zelfs als het kind feitelijk

23 Artikel 6, lid 1, onder b, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Dit artikel bepaalt dat een vreemdeling die ten minste vijf jaar onafgebroken rechtmatig verblijf heeft gehad in Nederland, het Nederlanderschap kan verkrijgen door naturalisatie, mits aan de overige voorwaarden wordt voldaan.

24 Artikel 6, lid 1, onder q, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Dit artikel biedt staatlozen de mogelijkheid om via een optieprocedure het Nederlanderschap te verkrijgen, mits zij ten minste drie jaar onafgebroken rechtmatig verblijf hebben gehad in Nederland.

25 Verdrag inzake de Vermindering van Staatloosheid, 30 augustus 1961 (Convention on the Reduction of Statelessness), in het bijzonder art. 1 (toekenning nationaliteit aan anders staatloos geboren kinderen op het grondgebied; voorwaarden binnen verdragskaders).

26 Zie o.a. B. Verdam, 'Oude wijn in nieuwe zakken bij het staatloze optierecht', A&MR 2023-10, 495-499.

vijf jaar in Nederland heeft verbleven. Hoe wordt voorkomen dat strafrechtelijke handhaving door de overheid wordt gezien als bewijs van “frustratie van vertrek” of “onttrekking aan toezicht”, waardoor er (wederom) een impliciete rechtmatigheidseis ontstaat?

Ook bredere mensenrechtenverdragen – zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens²⁷, het EVRM²⁸ en het Kinderrechtenverdrag²⁹ – erkennen het recht op nationaliteit, het belang van het kind en het verbod op discriminatie:

- **Schending van het recht op nationaliteit:** Door strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kunnen staatloze kinderen indirect worden uitgesloten van het vijfjaars-optierecht, wat een schending van dit recht kan vormen.
- **Discriminatie op basis van verblijfsstatus:** De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kan leiden tot indirecte discriminatie van staatloze kinderen, omdat zij afhankelijk zijn van ouders die mogelijk strafrechtelijk worden vervolgd. Dit kan in strijd zijn met het EVRM en het IVRK, dat staten verplicht om kinderen te beschermen tegen discriminatie op basis van de status van hun ouders.
- **Schending van het belang van het kind:** Strafbbaarstelling van onrechtmatig verblijf kan leiden tot situaties waarin het belang van het kind wordt ondergeschikt gemaakt aan strafrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld door uitsluiting van het optierecht of door het verdwijnen van ouders uit het zicht van hulporganisaties.

Bij ASKV begeleiden wij al jarenlang staatloze mensen, waaronder gezinnen met jonge kinderen, zowel in verblijfsrechtelijke procedures als binnen de vaststellingsprocedure en het optierecht. Vanuit deze praktijkervaring zien wij dat strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf ernstige risico's met zich meebrengt: strafbaarstelling zal ouders verder afschrikken om hulp, zorg en onderwijs voor hun kinderen gaan mijden, waardoor kinderen onzichtbaar worden voor instanties. Deze wetswijziging dreigt daarmee een ernstige inbreuk te maken op de rechten van het kind en vergroot het risico dat zij opgroeien met aanzienlijke gezondheids- en ontwikkelingsproblemen, zonder adequate bescherming of toekomstperspectief. Daarnaast signaleren wij dat veel van deze gezinnen op gezinslocaties wonen, waardoor de kans bestaat dat ouders veroordeeld worden tot vrijheid ontnemende straffen terwijl hun kinderen volledig afhankelijk van hen zijn. Hoe wordt het belang van het kind concreet gewaarborgd bij de uitvoering en handhaving, bijvoorbeeld bij gezinslocaties en risico op vrijheidsbeneming van ouders?

Impact strafbaarstelling op naturalisatie

De internationale staatloosheidsverdragen verplichten Nederland om de naturalisatie van

27 Artikel 15 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Dit artikel waarborgt het recht van ieder individu op een nationaliteit en verbiedt willekeurige ontneming van nationaliteit of het recht om van nationaliteit te veranderen.

28 Artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Dit artikel verbiedt discriminatie bij de uitoefening van de rechten en vrijheden die in het Verdrag zijn vastgelegd.

29 Artikel 2 en Artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Artikel 2 verplicht staten om de rechten van het kind te waarborgen zonder enige vorm van discriminatie, ongeacht de status van het kind of zijn ouders. Artikel 3 bepaalt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen het belang van het kind een eerste overweging moet zijn.

staatlozen te vergemakkelijken.³⁰ Deze verdragsverplichtingen zijn bedoeld om staatlozen een duurzame oplossing te bieden en hun integratie in de samenleving te bevorderen. Deze verplichting is doorgevoerd in Nederlandse wetgeving, waardoor staatloze mensen al na drie jaar kunnen naturaliseren. De beoogde strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kan deze versoepelingen echter juridisch en praktisch belemmeren. Het enkele feit van onrechtmatig verblijf – dat in de praktijk vaak buiten de schuld van staatloze mensen ligt – kan leiden tot strafrechtelijke antecedenten. Deze antecedenten kunnen door de IND worden geïnterpreteerd als een schending van het openbare-ordecriterium, een voorwaarde voor naturalisatie. Volgens de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) mag een persoon in de vijf jaar voorafgaand aan de naturalisatieaanvraag niet onherroepelijk veroordeeld zijn voor een misdrijf.³¹ Strafrechtelijke vervolging wegens onrechtmatig verblijf kan daarom direct leiden tot uitsluiting van staatlozen van naturalisatie, zelfs als zij aan alle andere voorwaarden voldoen.

Jongeren zonder verblijfsvergunning

Alle kinderen en jongeren die in Nederland opgroeien, moeten de kans krijgen zich optimaal te ontwikkelen. Onderwijs speelt daarin een centrale rol als veilige en stimulerende omgeving waarin kinderen kunnen leren, ontdekken en hun talenten ontwikkelen. Voor leerlingen en studenten zonder rechtmatig verblijf is het onderwijs vaak een stabiele haven in anders onzekere en kwetsbare omstandigheden. Veel van hen zijn in Nederland geboren of opgegroeid en beschouwen Nederland als hun thuis. Het onderwijs biedt deze kinderen en jongeren een plek om zich te ontwikkelen tot volwaardige deelnemers aan de samenleving, bijvoorbeeld als verpleegkundigen, leraren of ICT'ers, die meedoen in onze samenleving en bijdragen aan de economie.

Spanningen met Europees en nationaal recht

Het wetsvoorstel roept vragen op over de juridische verenigbaarheid met het recht op onderwijs. Het Europees recht waarborgt het recht op onderwijs voor alle kinderen,³² en in Nederland geldt bovendien een leer- en kwalificatieplicht tot 18 jaar.³³ Jongeren die vóór hun achttiende met een opleiding zijn gestart, het mogen die opleiding afmaken. Onderwijsinstellingen hebben als hoofdtaak leerlingen en studenten op te leiden en voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Deze taak komt ernstig in het gedrang wanneer leerlingen, studenten en hun ouders zich door de strafbaarstelling niet meer veilig voelen in de onderwijsomgeving.

30 Artikel 32 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954). Dit artikel verplicht staten om de naturalisatie van staatlozen te vergemakkelijken, onder meer door de kosten en administratieve procedures te beperken. Het artikel benadrukt het belang van het bieden van een duurzame oplossing voor staatloosheid door middel van toegang tot nationaliteit.

31 Rijkswet op het Nederlanderschap, art. 8, eerste lid, onder b.

32 Zie: Artikel 14 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (recht op onderwijs); Artikel 2 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM); Artikel 28 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK); en Artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) betreffende de toegang tot onderwijs voor minderjarige kinderen van derdelanders zonder rechtmatig verblijf.

33 Zie: Leerplichtwet (algemene leerplicht tot 18 jaar, ongeacht verblijfsstatus); Artikel 10, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000 (uitzondering op het voorzieningsverbod ten behoeve van onderwijs voor kinderen zonder rechtmatig verblijf).

Zorgen: toegankelijkheid van het onderwijs onder druk

Het wetsvoorstel roept grote zorgen op over de toegankelijkheid en veiligheid van onderwijs voor deze doelgroep. De strafbaarstelling kan ertoe leiden dat ouders hun kinderen niet langer veilig naar school durven sturen. Jongeren die 18 jaar worden, kunnen zich gedwongen voelen hun opleiding of studie te onderbreken. Het risico bestaat dat kwetsbare leerlingen en studenten uit beeld raken bij onderwijsinstellingen, met alle negatieve gevolgen van dien voor hun persoonlijke ontwikkeling, toekomstperspectief en maatschappelijke participatie.

Strafbaarstelling kan het recht op onderwijs voor kinderen van ouders zonder verblijfsvergunning verder belemmeren. Al in 2013 constateerde het adviesorganen³⁴ dat ouders vaak obstakels bij het inschrijven van hun kinderen op school, bijvoorbeeld door het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats, of door onvoldoende kennis van rechten bij zowel ouders als scholen. De introductie van strafbaarstelling kan deze problematiek versterken: ouders vrezen opsporing en vervolging, waardoor zij hun kinderen minder vaak of helemaal niet naar school sturen. Ook kan dit leiden tot terughoudendheid bij scholen en schoolbesturen, uit angst voor medeplichtigheid of aansprakelijkheid. Dit beperkt de toegang tot onderwijs en tast het welzijn en de ontwikkeling van kinderen aan, terwijl het tegelijkertijd het sociale isolement van gezinnen vergroot. Hoe wordt voorkomen dat indirecte discriminatie optreedt doordat kinderen worden benadeeld vanwege de status van hun ouders?

Ook diverse inspecties, waaronder de Inspectie van het Onderwijs, hebben de minister en het kabinet verzocht om oog te hebben voor de mogelijke effecten van wetgeving en het belang van een zorgvuldige toetsing.³⁵ Hoe wordt geborgd dat strafbaarstelling geen afschrikwekkend effect heeft op inschrijving en deelname aan onderwijs? Welke waarborgen krijgen jongeren die 18 jaar worden zodat zij onderwijs kunnen afronden zonder risico op vervolging of bewaring?

Mensen zonder verblijfsvergunning met medische problematiek

Eén van de specifieke doelgroepen van ASKV bestaat uit mensen zonder verblijfsdocumenten met ernstige psychiatrische en somatische problematiek. Vanuit een stabiele onderdaksituatie bieden wij een integraal traject van juridische, maatschappelijke en medische begeleiding, aangevuld met activering. Deze aanpak draagt bij aan stabilisatie van de psychiatrische problematiek, verbetering van de fysieke gezondheid, vergroting van de zelfredzaamheid en het creëren van toekomstperspectief – in Nederland of in het land van herkomst. Samen met gemeenten, de rijksoverheid en andere betrokken partijen zetten wij ons ervoor in dat deze groep de noodzakelijke zorg en ondersteuning ontvangt waar zij recht op heeft. Daarmee wordt voorkomen dat mensen met een psychische of gedragsstoornis op straat belanden en

34 College voor de Rechten van de Mens, Advies strafbaarstelling illegaal verblijf, 2013, <https://publicaties.mensenrechten.nl/file/d6a8d4b4-c8df-22fc-8cfe-cd429c030ee9.pdf>.

35 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf en hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, 16 juli 2025, <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/brieven/2025/07/16/brief-strafbaarstelling-onrechtmatig-verblijf/Brief+reactie+inspecties+strafbaarstelling+niet-rechtmatig+verblijf.pdf>.

daarmee een gevaar vormen voor zichzelf of hun omgeving.

Het recht op gezondheidszorg

Het recht op gezondheidszorg geldt voor iedereen die zich in Nederland bevindt, ongeacht verblijfsstatus. Dit recht is stevig verankerd in internationale verdragen én in de Nederlandse Grondwet.³⁶ Zo verplicht artikel 2 van het EVRM de staat om positieve maatregelen te nemen ter bescherming van het recht op leven, waaronder toegang tot noodzakelijke zorg. Artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) benadrukt daarnaast het recht op zowel lichamelijke als geestelijke gezondheid.

De Koppelingswet van 1998³⁷ maakt daarom expliciet een uitzondering voor medisch noodzakelijke zorg. Andere nationale wetgeving³⁸ waarborgen toegang tot het basispakket en langdurige zorg, waaronder opname in een psychiatrische kliniek en behandeling van psychische stoornissen. De beoordeling of zorg medisch noodzakelijk is, wordt door de zorgaanbieder gemaakt op basis van medische gronden, waarbij het belang van continuïteit van zorg zwaarder weegt dan onzekerheid over de verblijfsduur.

Uit het internationale en nationale juridische kader volgt dat de regering verplicht is medisch noodzakelijke zorg toegankelijk te maken en te houden voor iedereen binnen Nederland, ongeacht verblijfsstatus. De juridische status van een persoon mag nooit een belemmering vormen voor toegang tot medische zorg.³⁹ Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe de voorgestelde strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zich verhoudt tot deze verplichtingen.

Praktijk: voorkomen en duurzame oplossingen

De Medische Opvang Ongedocumenteerden (MOO) van ASKV vervult al jaren een cruciale rol bij de opvang en begeleiding van ongedocumenteerde mensen met ernstige medische problematiek. Het gaat om een doelgroep die vaak in medische en psychische nood verkeert en gedrag vertoont dat henzelf of hun omgeving ernstig in gevaar kan brengen. Door tijdige opvang, intensieve begeleiding en samenwerking met ketenpartners⁴⁰ worden escalaties voorkomen, gezondheidsklachten verminderd en kosten bespaard. Daarmee draagt MOO niet alleen bij aan de veiligheid van cliënten, maar ook aan de openbare orde en een veiligere samenleving als geheel.

³⁶ Artikel 22 Grondwet.

³⁷ De Koppelingswet, ingevoerd op 1 juli 1998, koppelt het recht op sociale voorzieningen, toeslagen en overheidsdiensten aan rechtmatig verblijf in Nederland. Deze wet is vastgelegd in verschillende wetten, zoals de Vreemdelingenwet 2000, de Algemene bijstandswet (nu Participatiewet), en de Zorgverzekeringswet. Het doel van de wet is om vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf uit te sluiten van publieke voorzieningen, met uitzondering van fundamentele rechten zoals onderwijs en acute medische zorg.

³⁸ Zie: Artikel 122a, lid 2, Zorgverzekeringswet (Zvw); Artikel 3.1.1 Wet langdurige zorg (Wlz)

³⁹ Zie: VN-resolutie 1991/35 van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC), aangenomen op 30 mei 1991. Deze resolutie benadrukt dat de juridische status van een persoon geen belemmering mag vormen voor toegang tot essentiële gezondheidszorg en roept staten op om non-discriminatoire toegang tot zorg te waarborgen, in lijn met het universele karakter van mensenrechten en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).

⁴⁰ Ketenpartners waaronder gemeenten, Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), en Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht (CTP Veldzicht).

Binnen MOO staat stabilisatie centraal. Cliënten krijgen een stabiele onderdaksituatie en intensieve medische, maatschappelijke en juridische begeleiding. Samen met gespecialiseerde GGZ-partners wordt gewerkt aan het verminderen van psychiatrische klachten en het voorkomen van escalatie. Op verzoek van het Ministerie zorgt MOO daarnaast voor de landelijke toeleiding naar CTP Veldzicht van ongedocumenteerde mensen met een opname-indicatie. Deze samenwerking is in 2017 vastgelegd in een convenant. De laatste jaren neemt MOO indien mogelijk cliënten van CTP Veldzicht over, zodra de opname-indicatie niet meer aan de orde is en cliënten voldoende zijn gestabiliseerd. MOO heeft hierbij een onmisbare brugfunctie, waarmee voorkomen wordt dat de doelgroep door tijdige opvang in aanraking kunnen komen met het strafrecht.

Naast de medische en maatschappelijke begeleiding wordt er altijd gewerkt aan een duurzame oplossing. Aan de hand van een uitgebreide dossieranalyse worden de regularisatie- en terugkeermogelijkheden in kaart gebracht. Soms leidt dit tot regularisatie. In andere gevallen wordt in samenwerking met de afdeling Bijzonder Vertrek van de DT&V en met organisaties en familie in landen van herkomst toegewerkt naar terugkeer. Daarbij worden ook vragen rondom opvang en zorg in het herkomstland meegenomen, en worden belemmeringen weggenomen, zodat terugkeer alsnog een realistische optie kan worden.

Juist door deze integrale aanpak lukt het om een vicieuze cirkel te doorbreken: zonder opvang geen toegang tot zorg, zonder zorg geen stabilisatie, zonder stabilisatie geen toekomstperspectief. De maatschappelijke baten van deze aanpak zijn duidelijk:

- **Minder druk op het sociaal-veiligheidsdomein** door het beperken van excessen en het voorkomen van (gewelds)incidenten. Cliënten die bij ons terechtkomen, verkeren in medische en psychische nood en vertonen gedrag dat henzelf of anderen ernstig in gevaar kan brengen.
- **Kostenbesparing op interventies door publieke dienstverleners** doordat goede opvang en tijdige begeleiding van deze psychiatrische patiënten zorgen voor vermindering van gezondheidsklachten.

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf dreigt deze zorgvuldig opgebouwde praktijk te ondermijnen. Uit onze ervaring weten wij dat cliënten in dat geval zorg zullen gaan mijden, minder bereid zullen zijn tot vrijwillige opname en minder vertrouwen zullen hebben in begeleidingstrajecten richting stabilisatie of terugkeer. Daarmee groeit juist de kans dat mensen op straat belanden, problematiek escaleert en druk ontstaat op schaarse voorzieningen zoals crisisopvang en TBS.

In 2024 nam met kamerbrede meerderheid, inclusief destijds de coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB een motie⁴¹ aan voor continuering van passende opvang en behandeling van ongedocumenteerde mensen met ernstige psychiatrische problematiek. Wij vragen de wetgever daarom nadrukkelijk hoe de strafbaarstelling zich verhoudt tot de met brede steun aangenomen motie voor continuering van passende opvang en behandeling van deze

41 Tweede Kamer, Motie van het lid Van Nispen c.s., Kamerstuknummer 24587-981, ingediend op 4 november 2024. Beschikbaar via:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z17359&did=2024D41784>. Deze motie verzoekt de regering om maatregelen te nemen die de toegang tot CTP Veldzicht voor ongedocumenteerden waarborgen en te voorkomen dat ongedocumenteerden met psychische problemen op straat komen te staan.

doelgroep. En hoe wordt voorkomen dat de strafbaarstelling leidt tot maatschappelijke ontwrichting en een toename van overlast, incidenten en onveiligheid in de samenleving?

Deze doelgroep past niet in reguliere detentievormen. Vreemdelingen- en strafdetentie zijn niet ingericht op de complexe medische problematiek van de mensen die wij begeleiden. In de praktijk blijkt dat zij vaak slechter uit detentie komen dan dat zij erin gingen, terwijl hun situatie ongewijzigd blijft. Soms zijn zij door psychische ontregeling zelfs niet te handhaven in vreemdelingendetentie, waardoor zij voortijdig op straat belanden – zonder begeleiding en zonder oplossing. Bovendien heeft DJI zelf aangegeven dat uitvoering van de strafbaarstelling tot ten minste 2030 niet mogelijk is vanwege het tekort aan detentiecapaciteit.⁴²

Zorgen

Juist omdat tijdige zorg, samenwerking en opschaling cruciaal zijn, is het problematisch dat de voorgestelde strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf de toegang tot zorg dreigt te ondermijnen. Hoewel instellingen en professionals volgens deze novelle niet langer strafbaar zijn voor het verlenen van zorg, en het juridisch kader voorschrijft dat toegang tot zorg gewaarborgd is, vrezen wij dat mensen zonder verblijfspapieren – waaronder mensen met psychische en/of gedragsstoornissen – uit angst voor vervolging minder snel hulp zullen (willen) zoeken of terughoudend zijn bij een noodzakelijke vrijwillige opname in een psychiatrische instelling.

Deze vrees wordt gedeeld door verschillende toezichthouders en beroepsorganisaties. Zo hebben de Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd, Onderwijs en Justitie en Veiligheid gewezen op het risico dat mensen zonder verblijfsstatus geen gebruik meer durven maken van basale hulpstructuren, met bredere negatieve effecten op veiligheid, leefbaarheid en volksgezondheid.⁴³ Ook de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst (KNMG) benadrukt dat mensen zonder rechtmatig verblijf hierdoor niet alleen minder snel medische zorg zullen zoeken, maar ook minder vaak melding of aangifte zullen doen van ernstige strafbare feiten zoals mensenhandel, uitbuiting, mishandeling of seksueel misbruik.⁴⁴ Daarmee raakt deze wetgeving niet alleen de gezondheid en veiligheid van de betrokkenen zelf, maar ook die van de samenleving als geheel, bijvoorbeeld bij de verspreiding van infectieziektes. Op welke wijze zal de wetgever waarborgen dat ongedocumenteerde mensen toegang blijven houden tot noodzakelijke medische zorg en begeleiding, zodat zowel de gezondheid van de betrokkenen als de veiligheid en leefbaarheid in de samenleving wordt beschermd?

Daarnaast blijkt uit onderzoek van onder meer het EU-Fundamental Rights Agency dat het uitsluiten of ontmoedigen van zorgverlening aan mensen zonder verblijfsstatus averechts

⁴² Ministerie van Asiel & Migratie, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, pagina 44, 17 september 2025,

<https://open.overheid.nl/documenten/850c68db-3004-4483-8156-dd0589c65b9d/file>

⁴³ Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Strafbearstelling niet-rechtmatig verblijf en hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, 16 juli 2025,

<https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/brieven/2025/07/16/brief-strafbaarstelling-onrechtmatig-verblijf/Brief+reactie+inspecties+strafbaarstelling+niet-rechtmatig+verblijf.pdf>.

⁴⁴ KNMG, Strafbearstelling hulp aan mensen zonder verblijfsvergunning – gevolgen voor medische zorgverlening, brief aan Eerste Kamer, 9 juli 2025, <https://www.knmg.nl/web/file?uuid=25e4bde9-7e94-4819-a888-0dd4c888b61d&owner=81df083f-339d-4c48-b679-c17efc9dd59e>.

werkt. Wanneer mensen uit angst geen medische hulp zoeken, komen zij vaak pas in een later stadium in beeld, waardoor klachten verergeren en spoedopnames of dure behandelingen nodig worden.⁴⁵ Dit geldt niet alleen voor psychische problematiek, maar ook voor chronische aandoeningen (zoals diabetes of hart- en vaatziekten), infectieziekten en acute medische situaties. Uitstel van zorg brengt zo niet alleen grotere gezondheidsrisico's met zich mee voor de betrokkenen zelf, maar leidt ook tot hogere maatschappelijke kosten en vergroot de risico's voor de volksgezondheid.

Conclusie

De voorliggende novelle op de Asielnoodmaatregelenwet neemt de kern van het probleem niet weg. Het blijft gaan om de strafbaarstelling van mensen zonder verblijfsvergunning – een maatregel die strijdig is met internationale verplichtingen en maatschappelijk schadelijk. Het uitsluiten van hulpverleners verandert niets aan de fundamentele impact voor de mensen zelf. Juist de groepen die wij begeleiden – waaronder ernstig zieke-, jongere- en staatloze ongedocumenteerde mensen – worden door strafbaarstelling verder gemarginaliseerd, en dreigen buiten beeld van de hulpverlening te raken met grote risico's voor hun gezondheid, veiligheid en toekomstperspectief. Daarbovenop belemmert het wetsvoorstel zowel regularisatie als terugkeer.

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf is een ineffectieve en disproportionele maatregel, die ook nog eens onuitvoerbaar is, die groepen in kwetsbare posities juist verder de marges in drukt. Het wetsvoorstel creëert juridische en maatschappelijke problemen, belemmert toegang tot zorg, onderwijs en regularisatie, en ondermijnt internationale verplichtingen. Wij roepen de wetgever daarom op dit voorstel in te trekken en te kiezen voor beleid dat duurzame oplossingen voor ongedocumenteerd verblijf bevordert, zoals opvang en begeleiding naar duurzame oplossingen, in plaats van symbolische strafbaarstelling.

⁴⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Cost of exclusion from healthcare: The case of migrants in an irregular situation, 2015, <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/cost-exclusion-healthcare-case-migrants-irregular-situation>.