



Aan de Minister van Asiel en Migratie

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf

Datum
6 november 2025

Onze referentie
6873861

Bijlage(n)
4

Bijlage(n)

1. Advies Afdeling Advisering Raad van State
2. Nader rapport (concept)
3. Wetsvoorstel
4. Memorie van toelichting (concept)

1. Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op maandag 3 november jl. een (spoed)advies over bovengenoemd wetsvoorstel uitgebracht (dictum B) (bijlage 1). Wij hebben het advies inmiddels verwerkt en het nader rapport opgesteld (bijlage 2). Dit heeft tot een aanvulling van de MvT geleid (bijlage 4). Daarnaast is het wetsvoorstel, hoewel inhoudelijk ongewijzigd, in wetstechnische zin verbeterd (bijlage 3). De MR heeft u gemachtigd om het wetsvoorstel bij de TK in te dienen zonder dat het wetsvoorstel en de MvT opnieuw in de MR worden besproken. Daarmee is het wetsvoorstel in principe gereed voor indiening bij de TK, ware het niet dat wij bij het verwerken van het advies op een vraag zijn gestuit waarop wij uw antwoord nodig hebben. Verschillende handelingsperspectieven zijn denkbaar.

2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht om een keuze te maken tussen een van de volgende drie opties (1a, 1b, 2) voor het adresseren van onderdeel 3b uit het advies. Kort samengevat gaat het, voor zover volgens ons relevant, om de vraag of medeplegen van (dus niet medeplichtigheid aan) verblijf in weerwil van een licht inreisverbod strafbaar moet blijven (zie ook hierna onder 3, tweede bullet):

- i. In het nader rapport adresseren dat op grond van de bestaande strafbepalingen hulpverlening bij illegaal verblijf in bepaalde gevallen altijd al strafbaar was en uitleggen waarom deze bestaande strafbaarheid te rechtvaardigen is. Dit laatste kunt u op twee manieren doen:
 - a. Met een korte motivering: uitleggen dat illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring van een andere orde is dan illegaal verblijf in algemene zin. De bijgevoegde conceptversie van het nader rapport gaat uit van deze variant.
 - b. Met een uitgebreidere motivering: uitleggen dat illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring van een andere orde is dan illegaal verblijf in algemene zin (als in de korte motivering). Daarbij ook uitleggen waarom medeplegen van (dus niet

- medeplichtigheid aan) illegaal verblijf in weerwil van een licht inreisverbod (art. 108, zesde lid, Vw 2000) strafbaar moet blijven.
- ii. Erkennen dat novelle hulpverlening bij illegaal verblijf niet over de volle linie van strafbaarheid uitsluit en de novelle zo aanpassen dat dit – voor zover gewenst – wel het geval is. Daarbij concluderen dat meer tijd nodig is om tot een voldragen wetsvoorstel te komen. In deze variant kan het wetsvoorstel – anders dan in variant 1a en 1b – niet op de nu voorziene korte termijn bij de TK worden ingediend. Wij zullen dan namelijk nader moeten bezien hoe de strafbaarstelling van illegaal verblijf het beste kan worden ingepast in het bestaande sanctiestelsel voor illegaal verblijf. Wij voorzien dat daartoe de bestaande strafbepalingen (die nu door de novelle ongemoeid worden gelaten) deels zullen moeten worden aangepast.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
6 november 2025

Onze referentie
6873861

3. Kernpunten

Advies Afdeling advisering van de Raad van State

- Het advies van de Afdeling beperkt zich tot een beoordeling van de inhoud van het wetsvoorstel, maar is niettemin kritisch op de – via het amendement-Vondeling (Kamerstukken II 2025/25, 36 704, nr. 44) aan de ANMW toegevoegde – strafbaarstelling van illegaal verblijf, en het in de ogen van de Afdeling onzorgvuldige wetgevingsproces dat daaraan vooraf is gegaan. Deze kritiek kan tijdens de parlementaire behandeling tot vragen leiden, vooral omdat deze ook geldt voor de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. Volgens de Afdeling was het beter geweest om de strafbaarstelling uit de ANMW te schrappen en deze onder te brengen in een afzonderlijk wetsvoorstel, “met volwaardige consultatie en advisering”.
- In punt 3b van het advies onderschrijft de Afdeling de wens om strafbaarheid van hulpverleners uit te sluiten. Tegelijkertijd vestigt de Afdeling de aandacht op het feit dat illegaal verblijf onder het huidige recht in bepaalde gevallen al strafbaar is.¹ Strikt genomen, is hierdoor ook nu al niet uitgesloten dat derden die hulp verlenen aan illegaal verblijvende vreemdelingen, strafbaar kunnen zijn (ook al is vervolging voor zover wij weten nog nooit voorgekomen). Daarom adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot deze al bestaande strafbaarstellingen van illegaliteit.
- De Afdeling plaatst tot slot een aantal technische kanttekeningen bij de juridische vormgeving van de beoogde uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf (zie hierover hierna onder punt 4.2).

Nader rapport

- De regering erkent dat het voor een goede kwaliteit van wetgeving belangrijk is om genoeg tijd en ruimte te nemen voor een zorgvuldige behandeling van amendementen, maar wijst erop dat de TK zelf over haar eigen proces en werkwijze gaat. Met betrekking tot de voorbereiding van dit wetsvoorstel merkt de regering op dat zij het belang van een zorgvuldige wetgevingsprocedure onderschrijft, maar dat dit belang in dit geval moest worden afgewogen tegen het grote belang om nu met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen.

¹ Artikel 108, zesde lid, Vw 2000 (illegaal verblijf in weerwil van een ‘licht’ inreisverbod) en artikel 197 Sr (illegaal verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of ‘zwaar’ inreisverbod).

- Het bijgevoegde nader rapport gaat uit van optie 1a voor het adresseren van punt 3b uit het advies van de Afdeling. In reactie op de vraag waarom hulpverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen alleen bij de nieuwe strafbaarstelling van illegaal verblijf via een bijzondere exceptie van strafbaarheid wordt uitgesloten antwoordt de regering, kort gezegd, dat een relevant verschil met de huidige strafbaarstellingen is dat deze primair zien op de specifieke omstandigheid dat de desbetreffende vreemdeling niet louter illegaal is maar jegens hem ook een inreisverbod of een ongewenstverklaring geldt. De situatie is dus een andere dan bij de beoogde strafbaarstelling van illegaal verblijf in algemene zin. Opmerking verdient verder dat het verlenen van hulp bij deze bestaande delicten alleen strafbaar kan zijn als diegene wist of ernstige reden had om te vermoeden dat een vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring opgelegd heeft gekregen, hetgeen in veel gevallen niet aan de orde zal zijn. De MvT bij het wetsvoorstel is in deze zin aangevuld (zie par. 3).
- Hoewel de hiervoor geschetste en in het nader rapport vervatte lijn (inreisverbod en ongewenstverklaring van andere orde dan generiek illegaal verblijf) ons inziens verdedigbaar is, willen we u erop wijzen dat deze lijn in met name één categorie van gevallen mogelijk tot vragen zal leiden: hulp bij illegaal verblijf in weerwil van een 'licht' inreisverbod. Zie hierover nader onder 4.1 van deze nota.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
6 november 2025

Onze referentie
6873861

Afstemming

Deze nota, het nader rapport, het gewijzigde wetsvoorstel en de aangepaste MvT zijn intern afgestemd met DGM en met DJWZ/SSR.

4. Toelichting

4.1 Verhouding tot huidige strafbaarstelling van illegaal verblijf in weerwil van een 'licht' inreisverbod

De consequentie van de lijn in het nader rapport (inreisverbod en ongewenstverklaring van andere orde dan generiek illegaal verblijf) is dat strafbaarheid wegens het verlenen van hulp bij de bestaande delicten niet volledig kan worden uitgesloten. Bedoeld zijn volgende twee delicten:

1. Illegaal verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of 'zwaar' inreisverbod (art. 197 Sr);
2. Illegaal verblijf in weerwil van een 'licht' inreisverbod (art. 108, zesde lid, Vw 2000).

Ten aanzien van het eerste delict achten wij de mogelijkheid van strafbaarheid goed verdedigbaar. Zoals in het nader rapport wordt uitgelegd, kan een ongewenstverklaring bijvoorbeeld alleen worden opgelegd als specifieke bezwaren bestaan tegen de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland, bijvoorbeeld omdat die vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem terzake de maatregel van terbeschikkingstelling (TBS) is opgelegd. Het (bewust) faciliteren van het illegale verblijf van een dergelijke vreemdeling kan als een ernstig feit worden beschouwd, waarmee strafbaarheid gerechtvaardigd is.

Ten aanzien van het tweede delict kan met minder zekerheid worden gezegd dat strafbaarheid gerechtvaardigd is. Een 'licht' inreisverbod wordt onder andere

opgelegd aan de vreemdeling die Nederland onmiddellijk moet verlaten omdat er een risico is dat hij zich aan het vreemdelingtoezicht onttrekt (er is dan een vertrektermijn van 0 dagen gegund), of die een terugkeerbesluit heeft gekregen en Nederland niet op tijd heeft verlaten. Een licht inreisverbod wordt veel vaker opgelegd dan een 'zwaar' inreisverbod of ongewenstverklaring (hoe vaak op jaarbasis weten we echter niet precies). Aangenomen moet worden dat de kans dat een hulpverlener te maken krijgt met een illegale vreemdeling met een licht inreisverbod dus aanzienlijk groter is.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
6 november 2025

Onze referentie
6873861

Ook bij een 'licht' inreisverbod zijn er echter verschillen met illegaal verblijf in algemene zin te benoemen. Vreemdelingen die een licht inreisverbod hebben opgelegd gekregen, zijn op de hoogte gesteld van het feit dat zij Nederland moeten verlaten én dat zij een bepaalde periode niet meer mogen inreizen. Reden voor oplegging van een licht inreisverbod is bijvoorbeeld dat een vreemdeling niet uit eigen beweging binnen een eerder gestelde termijn Nederland heeft verlaten. Deze redenen zijn echter minder zwaarwichtig dan bij het 'zware' inreisverbod of de ongewenstverklaring. Dit kan vragen oproepen over de strafwaardigheid van hulpverlening bij illegaal verblijf in weerwil van een licht inreisverbod, zeker nu dit laatste feit wordt aangemerkt als een overtreding, terwijl illegaal verblijf in algemene zin wordt aangemerkt als een misdrijf (en hulp bij dit misdrijf door de novelle van strafbaarheid wordt uitgezonderd).

In dit verband moet overigens wel worden aangetekend dat, omdat op grond van de huidige wetgeving sprake is van een overtreding, alleen medeplegen strafbaar kan zijn. Vervolging van een iemand die een vreemdeling met een licht inreisverbod helpt zal dan ook alleen aan de orde kunnen zijn indien sprake is van een nauwe en bewuste samenwerking met de betreffende vreemdeling. Indien u ervoor kiest optie 1a of 1b te volgen zal het uitdelen van de spreekwoordelijke kop soep aan een vreemdeling met een licht inreisverbod dus niet strafbaar zijn. We kunnen echter niet uitsluitend dat, zoals ook de voorlichting van de Afdeling over het amendement-Vondeling het stelt, kerkasiel theoretisch als medeplegen kan worden gekwalificeerd (zoals al aangegeven is dit, voor zover bekend, de afgelopen jaren echter nooit voorgekomen).

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.