

Kenmerk	W03.25.00207/II
Datum aanhangig	11 juli 2025
Datum vastgesteld	27 augustus 2025
Datum advies	28 augustus 2025
Datum publicatie	29 augustus 2025
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij [brief van 11 juli 2025](#) heeft de Minister van Asiel en Migratie op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over het voorgestelde artikel 108a Vreemdelingenwet 2000.

Het verzoek om voorlichting

Op 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer de Asielnoodmaatregelenwet aangenomen. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen, waarmee illegaal verblijf in Nederland strafbaar wordt gesteld. Nadat het amendement is aangenomen, zijn in de Tweede Kamer vragen gerezen over de precieze reikwijdte en de gevolgen van het amendement voor mensen die humanitaire hulp verlenen aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven. De minister van Asiel en Migratie heeft vervolgens besloten de Afdeling advisering van de Raad van State om een voorlichting te vragen. De centrale vraag in het [voorlichtingsverzoek](#) is of individuele gedragingen van derden uit menselijkheid of humanitaire hulp kunnen worden aangemerkt als medeplegen of medeplichtigheid en daardoor strafbaar zijn.

Zorgvuldige wetgeving

Voordat de Afdeling ingaat op de voorlichtingsvraag merkt zij op dat de vragen zoals die na de stemming over het amendement en het wetsvoorstel omtrent de voorgestelde strafbaarstelling van illegaliteit zijn opgekomen, in de voorbereiding en bij de parlementaire behandeling van het amendement aan de orde hadden moeten komen. Het voorlichtingsverzoek aan de Afdeling illustreert dat deze vragen onvoldoende aandacht hebben gekregen en dat het wetgevingsproces voorafgaande aan de stemming over het amendement onzorgvuldig is verlopen.

Medeplegen en medeplichtigheid

Het Nederlandse strafrecht kent zogenoemde deelnemingsvormen, zoals medeplegen en medeplichtigheid. Door deze deelnemingsvormen is het mogelijk om andere mensen die betrokken zijn bij een strafbaar feit voor hun deelname te bestraffen, ook al voldoen zij niet aan de omschrijving van het strafbare feit. Onder medeplegen wordt verstaan dat iemand een nauwe en bewuste samenwerking aangaat met een ander om een strafbaar feit te

plegen. Bij medeplichtigheid gaat het om iemand die behulpzaam is bij het plegen van een strafbaar feit. Het is in algemene zin moeilijk te zeggen wanneer sprake is van medeplegen of medeplichtigheid. Dit verschilt namelijk van geval tot geval. De strafrechter moet dit steeds in een concrete rechtszaak beoordelen.

Hulpverleners strafbaar?

De Afdeling advisering ziet het als een reële mogelijkheid dat het verlenen van hulp aan iemand die illegaal verblijft in Nederland een vorm van medeplegen of medeplichtigheid is. De hulpverlener maakt het immers mogelijk dat die persoon illegaal in Nederland kan blijven. Ook bij beperkte vormen van hulp, zoals het geven van een kop soep, kan al sprake zijn van medeplichtigheid. Er kan zelfs sprake zijn van medeplegen wanneer de hulpverlener intensiever bij de vreemdeling betrokken is, gedurende een langere tijd hulp verleent of de vreemdeling helpt om uit het zicht van de overheid te blijven. Slechts in bijzondere gevallen zal de hulpverlener een beroep kunnen doen op een strafuitsluitingsgrond, waardoor hij niet gestraft wordt ook al pleegt hij een strafbaar feit. Het is daarom aannemelijk dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf ertoe leidt dat hulpverleners strafbaar zijn.

Mogelijkheden

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit gevolg te vermijden. Een eerste mogelijkheid is om de strafbaarstelling van illegaal verblijf in haar geheel uit het voorstel te schrappen. Als het de bedoeling van de wetgever is om illegaal verblijf strafbaar te stellen, maar niet dat hulpverleners strafbaar zijn, dan moet de strafbaarstelling worden aangepast. Hiervoor zijn twee mogelijkheden, die ook tezamen kunnen worden toegepast. Zo kan van de strafbaarstelling een overtreding in plaats van een misdrijf worden gemaakt. Bij een overtreding is medeplichtigheid namelijk niet strafbaar, waardoor de meeste hulpverleners niet strafbaar zullen zijn. Een andere mogelijkheid is dat een strafuitsluitingsgrond aan de strafbepaling wordt toegevoegd waaruit blijkt dat hulpverlening om humanitaire redenen niet strafbaar is. In dat geval kan ook een hulpverlener die zich schuldig maakt aan medeplegen een beroep doen op een strafuitsluitingsgrond.

1. Het voorlichtingsverzoek

Op donderdag 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer na een hoofdelijke stemming ingestemd met het wetsvoorstel 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 (hierna: Asielnoodmaatregelenwet). (zie noot 1) Op 1 juli 2025 is het amendement van het lid Vondeling over het strafbaar stellen van illegaal verblijf van vreemdelingen aangenomen. Met het amendement worden de onderdelen BBa en HHa ingevoegd in de Asielnoodmaatregelenwet. (zie noot 2)

Het amendement strekt ertoe dat een nieuw artikel 108a aan de Vreemdelingenwet 2000 wordt toegevoegd. Hiermee wordt een meerderjarige vreemdeling strafbaar als hij in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zijn verblijf niet rechtmatig is. Dit misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Uit de toelichting op het amendement blijkt dat met de strafbaarstelling wordt beoogd de illegale komst en het illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland te voorkomen en bestrijden. De strafbaarstelling is volgens de toelichting een noodzakelijke stok achter de deur om vreemdelingen zonder verblijfsrecht te motiveren Nederland te verlaten. De toelichting vermeldt verder dat personen of organisaties die illegaal verblijvende

vreemdelingen helpen onder te duiken op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht ook strafbaar zijn. (zie noot 3)

De minister van Asiel en Migratie heeft het amendement zonder nadere toelichting ontraden. In reactie op andere moties en amendementen heeft de minister echter te kennen gegeven dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet de insteek van de regering is. De regering wil namelijk inzetten op het strafbaar stellen van het niet meewerken aan vertrek. (zie noot 4)

Nadat het amendement is aangenomen, zijn in de Tweede Kamer vragen gerezen over de consequenties van het amendement voor mensen die humanitaire hulp verlenen aan mensen die illegaal in Nederland verblijven. In reactie op vragen van het Tweede Kamerlid Boomsma heeft de minister van Asiel en Migratie aangegeven dat het verlenen van hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen op grond van het amendement strafbaar wordt. (zie noot 5) Vervolgens heeft de minister naar aanleiding van vragen van het Tweede Kamerlid Diederik van Dijk toegezegd om, zodra het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zou zijn aangenomen, de Afdeling te vragen te adviseren over de vraag of een aanmerkelijke kans bestaat dat ook individuele gedragingen uit menselijkheid of humanitaire hulp onder het amendement vallen. (zie noot 6)

Op 11 juli 2025 heeft de minister van Asiel en Migratie de Afdeling verzocht om een voorlichting over het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000. In de brief wordt de volgende vraag gesteld:

"De vraag die ik aan u wil stellen is of een aanmerkelijke kans bestaat dat naast de specifieke gedraging als bedoeld in het amendement ook individuele gedragingen van derden uit menselijkheid of humanitaire hulp kunnen worden aangemerkt als medeplegen of medeplichtigheid en daardoor strafbaar kunnen zijn. In aanvulling daarop zou ik u willen vragen daarbij te betrekken welke criteria of gezichtspunten relevant kunnen zijn als het gaat om strafbaarheid wegens medeplegen en medeplichtigheid aan dit strafbare feit."

In deze vraag staan de deelnemingsvormen 'medeplegen' en 'medeplichtigheid' centraal. Onder medeplegen wordt verstaan dat iemand een nauwe en bewuste samenwerking aangaat met een ander om een strafbaar feit te plegen. Bij medeplichtigheid gaat het om iemand die behulpzaam is bij het plegen van een strafbaar feit. De kern van de vraag van de minister is of door de werking van de deelnemingsvormen medeplegen en medeplichtigheid een reële mogelijkheid bestaat dat mensen die hulp verlenen aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf strafbaar zullen zijn op grond van de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Omwille van de leesbaarheid gebruikt de Afdeling het woord 'hulpverleners' in het vervolg van de voorlichting om mensen die humanitaire hulp verlenen aan een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf aan te duiden. De Afdeling onderkent dat hulp aan vreemdelingen veel verschijningsvormen kent. Het kan gaan om burens die een tas met kleding afgeven, een ondernemer die iemand extra voedsel meegeeft of een straatarts die tegen een beperkte vergoeding medische hulp verleent.

Hulpverlening vindt niet alleen plaats door individuen, maar ook via bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties, stichtingen of religieuze instellingen. Bij de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen spelen vragen over de toerekening van strafbare gedragingen aan de rechtspersoon en over de aansprakelijkheid van de functioneel leidinggevende (bijvoorbeeld de bestuurder). Daarnaast behoeft de strafrechtelijke aansprakelijkheid van hulpverleningsorganisaties specifieke aandacht, ook omdat onduidelijkheid hierover leidt tot rechtsonzekerheid bij deze organisaties en de mensen die hiervoor werkzaam zijn. Op dergelijke kwesties wordt in deze voorlichting verder niet

ingegaan. Het is niettemin belangrijk dat de wetgever zich rekenschap geeft van de mogelijke gevolgen die de strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft voor deze rechtspersonen.

De Afdeling merkt op dat niet alle 'hulp' aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht een humanitair karakter heeft. Vreemdelingen zonder verblijfsrecht worden soms als (goedkope) arbeidskrachten te werk gesteld en in dat verband door hun werkgever voorzien van een slaapplek en voedsel. (zie noot 7) Bij mensenhandel komt het eveneens voor dat vreemdelingen buiten het zicht van de overheid worden gehouden. (zie noot 8) Dergelijke gedragingen zijn al strafbaar gesteld. De verhouding van die strafbaarstellingen tot de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt in deze voorlichting niet behandeld.

Leeswijzer

De voorlichting is als volgt opgebouwd. De Afdeling maakt eerst enkele opmerkingen over het belang van zorgvuldige wetgeving (punt 2). Vervolgens gaat de Afdeling in op de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf (punt 3). Daarna bespreekt de Afdeling de deelnemingsvormen medeplegen en medeplichtigheid voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf (punt 4 tot en met 7). Hierbij komen de strafbaarstelling van illegaal verblijf (punt 5), de toepassing van medeplegen en medeplichtigheid (punt 6) en de strafuitsluitingsgronden (punt 7) aan de orde. Tot slot beantwoordt de Afdeling de voorlichtingsvraag in de conclusie (punt 8).

2. Zorgvuldige wetgeving

a. Het belang van precieze en duidelijke strafbaarstellingen

Door de inzet van het strafrecht kan de overheid burgers bestraffen die zich niet aan de vooraf gestelde regels houden. Hierbij kan een vergaande inbreuk worden gemaakt op de rechten en vrijheden van mensen. Als iemand zich niet aan de regels houdt, kan iemands eigendom ontnomen worden of kan iemands bewegingsvrijheid vergaand beperkt worden, bijvoorbeeld door een gevangenisstraf. De strafbaarstelling van illegaal verblijf raakt in het bijzonder aan het recht op gelijke behandeling, het verbod op onmenselijke en vernederende behandeling en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. (zie noot 9) Traditioneel wordt de inzet van het strafrecht daarom gezien als een uiterst middel, een ultimum remedium.

Het is daarom van groot belang dat de wetgever zorgvuldig beoordeelt of het doel van een strafbaarstelling de inbreuk op de rechten en vrijheden rechtvaardigt. Hierbij dient duidelijk te zijn wat de meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstelling is ten opzichte van bestaande instrumenten (zie punt 3). Daarnaast dient aandacht te worden besteed aan de uitvoerbaarheid en de gevolgen voor mensen en organisaties in de praktijk. Uit de reacties op het amendement blijkt dat over de strafbaarstelling van illegaal verblijf grote zorgen bestaan in de samenleving en bij instanties die te maken hebben met personen die illegaal in Nederland verblijven. (zie noot 10)

Met het formuleren van een strafbaarstelling kan de wetgever tot uitdrukking brengen in welke gevallen de inzet van het strafrecht noodzakelijk en proportioneel is. Het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel vereist dat een strafbaar feit in de wet moet zijn opgenomen; anders kan een handeling niet strafbaar zijn. (zie noot 11) Dit beginsel dient ter bescherming van burgers tegen een willekeurige toepassing van overheidsmacht en draagt bij aan de rechtszekerheid van burgers. Uit het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel vloeit het bepaaldheidsgebod, of lex certa-beginsel, voort. Dit houdt in dat het voor burgers zoveel

mogelijk voorzienbaar is welke gedragingen onder welke omstandigheden strafbaar zijn en welke sancties kunnen volgen. (zie noot 12) Een precieze en duidelijke afbakening van de strafbaarstelling van illegaal verblijf in de wet is daarom belangrijk.

Dit neemt niet weg dat de grenzen van nieuwe strafbepalingen in de rechtspraak nader moeten worden vastgesteld. Als de formulering van een strafbepaling vragen oproept, vormt de wetsgeschiedenis een belangrijk aanknopingspunt om te bepalen of een gedraging binnen het bereik van een strafbaarstelling valt. Het is ook in dit opzicht van belang dat de wetgever inzichtelijk maakt welke afwegingen bij de totstandkoming van de strafbaarstelling een rol hebben gespeeld en hoe de verschillende bestanddelen van de delictsomschrijving moeten worden geïnterpreteerd. In de toelichting bij het amendement wordt niet op deze aspecten ingegaan (zie verder punt 5 en 6).

Tijdens de parlementaire behandeling van de Asielnoodmaatregelenwet is van de kant van de regering de suggestie gewekt dat een scherpere afbakening van de strafbepaling niet nodig is omdat het openbaar ministerie aan de vervolging van hulpverleners geen prioriteit zal geven. (zie noot 13) In dat geval is het niet meer afhankelijk van de wet, maar van de invulling die het openbaar ministerie aan het opportuniteitsbeginsel geeft of iemands handelen consequenties heeft. Deze benadering is ongewenst. Er ontstaat daardoor een grijs gebied waarbij hulpverleners naar de letter van de wet strafbare feiten plegen, maar in de praktijk niet of zelden gestraft worden.

Het op losse schroeven zetten van de strafbaarstelling door deze afhankelijk te maken van de uitvoeringspraktijk kan het vertrouwen in de overheid en de geloofwaardigheid van het strafrecht aantasten. Dit kan bovendien onvrede oproepen bij mensen die vinden dat hulp bij illegaal verblijf wel bestraft moet worden. Zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving zeer verschillend wordt gedacht, is het van belang dat de wetgever voor een precieze en duidelijke afbakening kiest en dit niet aan de uitvoeringspraktijk overlaat.

b. Het belang van zorgvuldige amendering

De nieuwe strafbaarstelling van illegaal verblijf kan grote gevolgen hebben voor burgers, organisaties en de rechtspraak. Het is daarom belangrijk dat bij de voorbereiding van een 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.

De grondgedachte van de (deels in de Grondwet vastgelegde) wetgevingsprocedure is dat wetgeving op een zorgvuldige manier tot stand komt. (zie noot 14) Dit betekent dat burgers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak in beginsel in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op nieuwe wetsvoorstellen. (zie noot 15) Hierdoor wordt gewaarborgd dat alle relevante aspecten van een wetsvoorstel in het parlementaire debat belicht en afgewogen kunnen worden en dat het uiteindelijke resultaat zo duidelijk en uitvoerbaar mogelijk is. Gelet op het ingrijpende karakter en de praktische gevolgen van het voorstel had het uit een oogpunt van zorgvuldige wetgeving in de rede gelegen als, zo nodig met spoed, door middel van indiening van een separaat wetsvoorstel de reguliere wetgevingsprocedure zou zijn gevolgd.

Nu in dit geval het amendement al was ingediend, hadden de regering en de Tweede Kamer voorafgaand aan de stemming in elk geval voldoende tijd moeten nemen om de relevante aspecten van de strafbaarstelling in kaart te brengen en deze zorgvuldig af te wegen. (zie

noot 16) Nu dit niet is gebeurd, zijn belangrijke vragen die samenhangen met de kwaliteit van wetgeving, onderbelicht gebleven. Zo gaat de toelichting niet in op de reikwijdte en de gevolgen van de strafbaarstelling, waardoor ook hulpverleners mogelijk strafbaar zijn. Evenmin wordt uitgelegd waarom de keuze is gemaakt voor de kwalificatie van de strafbaarstelling als 'misdrijf'. Het voorlichtingsverzoek aan de Afdeling illustreert dat deze vragen onvoldoende aandacht hebben gekregen en dat het wetgevingsproces voorafgaand aan de stemming over het amendement onzorgvuldig is verlopen.

3. Huidige strafbaarstellingen van (hulp bij) illegaal verblijf

Om te schetsen hoe de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf in de praktijk kan worden uitgelegd, vormen de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf een relevant aanknopingspunt. Bij deze strafbaarstellingen gaat het om kwalitatieve vormen van illegaal verblijf. Dit betekent dat het verblijf in Nederland strafbaar is als de vreemdeling weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod of ongewenstverklaring is uitgevaardigd. Een 'licht' inreisverbod kan worden opgelegd als een vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten of niet binnen de gegeven vertrektermijn is vertrokken. (zie noot 17) Een 'zwaar' inreisverbod of ongewenstverklaring kan worden opgelegd aan personen die een strafbaar feit hebben gepleegd of een gevaar vormen voor de openbare orde. (zie noot 18) De nieuwe strafbaarstelling van illegaal verblijf zal vooral gevolgen hebben voor vreemdelingen die onrechtmatig verblijven, maar die geen inreisverbod of ongewenstverklaring hebben gekregen.

Gelet op hetgeen onder punten 4 tot en met 7 van deze voorlichting zal worden besproken, geldt ook voor de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf dat deze onder omstandigheden tot strafbaarheid van hulpverleners kunnen leiden. Hiervoor is relevant dat het onrechtmatig verblijf met een licht inreisverbod een overtreding is (zie noot 19) en het verblijf met een ongewenstverklaring een misdrijf. (zie noot 20) Bij een overtreding is medeplichtigheid niet strafbaar gesteld, waardoor hulp aan mensen met een licht inreisverbod in de meeste gevallen niet strafbaar zal zijn. (zie noot 21) Het is onbekend of in de praktijk hulpverleners vervolgd worden op grond van de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf.

Hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen met een winstoogmerk is bovendien zelfstandig strafbaar gesteld. (zie noot 22) Het maakt daarbij niet uit of de vreemdeling onrechtmatig verblijft met of zonder een inreisverbod of ongewenstverklaring. Verder kunnen mensen een boete krijgen als zij nachtverblijf verschaffen aan een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft en daarvan geen melding doen aan de korpschef. (zie noot 23)

Er zijn eerder pogingen gedaan om illegaal verblijf als zodanig strafbaar te stellen, ook zonder dat sprake is van een licht of zwaar inreisverbod. Zo is in 2012 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend om onrechtmatig verblijf in Nederland strafbaar te stellen. (zie noot 24) Dit wetsvoorstel toont veel gelijkenissen met het amendement Vondeling. Een belangrijk verschil is dat er in het amendement Vondeling voor is gekozen om onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen in de vorm van een misdrijf, terwijl onrechtmatig verblijf in het wetsvoorstel werd gekwalificeerd als overtreding. Dat betekent dat de vraag naar medeplichtigheid aan onrechtmatig verblijf niet speelde tijdens de behandeling van het eerdere wetsvoorstel, nu medeplichtigheid alleen bij misdrijven strafbaar is. (zie noot 25) De regering heeft het wetsvoorstel in 2014 ingetrokken omdat voortzetting van de wetsbehandeling gelet op gemaakte coalitieafspraken niet opportuun werd geacht. (zie noot

4. Medeplegen en medeplichtigheid

Voor de beantwoording van de voorlichtingsvraag zijn de gangbare interpretaties van de strafrechtelijke deelnemingsvormen medeplegen en medeplichtigheid relevant. Binnen het strafrecht zijn de meeste delictsomschrijvingen gericht op één dader. Door deelnemingsvormen kunnen andere betrokkenen eveneens strafbaar zijn, ook als zij niet of niet volledig voldoen aan de omschrijving van een strafbaar feit. Om ervoor te zorgen dat zij toch kunnen worden bestraft voor hun aandeel, kent het strafrecht verschillende deelnemingsvormen. In deze voorlichting staan de deelnemingsvormen 'medeplegen' en 'medeplichtigheid' centraal.

Uit artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht blijkt dat medeplegers onder daders worden geschaard. Voor hen geldt de reguliere hoofdstraf die op het strafbare feit is gesteld. In de wet wordt - anders dan bij medeplichtigheid - geen definitie gegeven van wat onder medeplegen wordt verstaan. In 2014 heeft de Hoge Raad een belangrijk overzichtsarrest over medeplegen gewezen. (zie noot 27) Hierin heeft de Hoge Raad bepaald dat bij medeplegen sprake moet zijn geweest van een voldoende nauwe en bewuste samenwerking met een ander of anderen. (zie noot 28) Het accent ligt daarbij op de samenwerking en minder op de vraag wie welke feitelijke handelingen heeft verricht. De 'intellectuele en/of materiële bijdrage' van de verdachte moet daarbij van voldoende gewicht zijn. (zie noot 29)

Uit artikel 48 van het Wetboek van Strafrecht volgt dat medeplichtigheid bij een misdrijf strafbaar is. Hierin worden twee varianten onderscheiden: het opzettelijk behulpzaam zijn bij het plegen van het misdrijf (gelijktijdige medeplichtigheid) en het opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van het misdrijf (voorafgaande medeplichtigheid). Voor beide varianten van medeplichtigheid geldt een lagere hoofdstraf dan voor de daders van het misdrijf. De maximale straf op het misdrijf wordt in geval van medeplichtigheid met een derde verminderd. (zie noot 30) Medeplichtigheid aan een overtreding is niet strafbaar. (zie noot 31)

Waar medeplichtigheid eindigt en medeplegen begint, is moeilijk in algemene termen te duiden. De Hoge Raad heeft in het overzichtsarrest over medeplegen uit 2014 het verschil tussen medeplegen en medeplichtigheid als volgt omschreven: "Waar het verwijt bij medeplegen zich concentreert op het gewicht van de intellectuele en/of materiële bijdrage aan het delict van de verdachte, is het kernverwijt bij medeplichtigheid 'het bevorderen en/of vergemakkelijken van een door een ander begaan misdrijf'". (zie noot 32) Bepaalde gedragingen die in verband worden gebracht met medeplichtigheid, kan de rechter onder omstandigheden als medeplegen aanmerken. De rechter moet dit dan goed motiveren.

Voor alle deelnemingsvormen geldt een aantal algemene voorwaarden, die in de punten 5 tot en met 7 verder worden toegelicht. Dit zijn de volgende voorwaarden:

- Het accessoriteitsvereiste: de medepleger of medeplichtige is pas strafbaar als het zogenoemde grondfeit tot stand is gebracht.
- Het opzet op de deelnemingsgedraging: de medepleger of medeplichtige is pas strafbaar als de eigen handelingen die bijdragen aan het delict opzettelijk zijn verricht.
- Het opzet op het grondfeit. De medepleger of medeplichtige is pas strafbaar als hij opzet heeft op het grondfeit waaraan hij deelneemt.

Hierna wordt in punt 5 ingegaan op het grondfeit en de vormgeving van de strafbaarstelling in het amendement. In punt 6 komen de deelnemingsvormen in relatie tot dit grondfeit aan de orde. In punt 7 wordt vervolgens aandacht besteed aan de strafuitsluitingsgronden waarop hulpverleners mogelijk een beroep zouden kunnen doen.

5. Het grondfeit: *illegaal verblijf in Nederland*

Deelnemingsgedragingen zoals medeplegen en medeplichtigheid zijn pas strafbaar als het grondfeit tot stand is gebracht. Daarom wordt in deze paragraaf eerst stilgestaan bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf in het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000. De toelichting bij het amendement biedt weinig aanknopingspunten voor de uitleg van de verschillende bestanddelen in de delictsomschrijving. Op sommige punten kan aansluiting worden gezocht bij de bestaande kwalitatieve strafbaarstellingen van illegaal verblijf (zie punt 3). Op andere punten blijven onduidelijkheden bestaan die de rechtspraak, bij het uitblijven van een handreiking door de wetgever, moet oplossen.

In het eerste lid van het via het amendement toegevoegde artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 staat de volgende delictsomschrijving: 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.

De strafbaarstelling in artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 ziet op vreemdelingen. In artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 wordt een vreemdeling gedefinieerd als "ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld". De strafbaarstelling ziet bovendien enkel op meerderjarige vreemdelingen. Minderjarigen zonder verblijfsrecht worden niet strafbaar. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is daarom een zogenoemd kwaliteitsdelict. De strafbaarheid is verbonden aan de kwaliteit, in dit geval de leeftijd en vreemdelingenstatus, van de pleger. Dit wil niet zeggen dat medeplegen of medeplichtigheid niet mogelijk is bij mensen die deze kwaliteit niet ook zelf bezitten. (zie noot 33)

Een ander onderdeel van de delictsomschrijving is dat de vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft. Dit wordt geregeld in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Zo heeft een vreemdeling onder meer rechtmatig verblijf indien hij beschikt over een verblijfsvergunning of in afwachting is van de beslissing op een aanvraag voor verblijfsvergunning. Het verblijf in Nederland is daarnaast rechtmatig wanneer de vreemdeling in afwachting is van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, en hij volgens de wet of de rechter in Nederland mag blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist. Wanneer de vreemdeling niet kan worden uitgezet omdat het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, is eveneens sprake van rechtmatig verblijf. In de overige gevallen die niet in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 worden genoemd, is sprake van onrechtmatig verblijf. (zie noot 34)

Verder moet de vreemdeling volgens de delictsomschrijving "weten of ernstige reden hebben om te vermoeden" dat hij onrechtmatig in Nederland verblijft. Met 'weten' wordt uitgedrukt dat de vreemdeling opzet heeft op het onrechtmatig verblijf. Met 'ernstig reden hebben om te vermoeden' gaat het om een vorm van schuld of 'culpa'. Met 'culpa' wordt tot uitdrukking

gebracht dat de pleger aanmerkelijk onvoorzichtig heeft gehandeld en dat dat aan hem te verwijten is. In de toelichting bij het amendement wordt niet ingegaan op de vraag wanneer van opzet of van culpa sprake is. (zie noot 35)

In sommige gevallen zal het (voortduren van) het onrechtmatig verblijf niet aan de vreemdeling te wijten zijn. Bij een duurzaam uitzetbeletsel kan een vreemdeling zich inspannen om naar het land van herkomst terug te keren, maar hierin desondanks niet slagen. Dit kan zich voordoen wanneer een vreemdeling staatloos is, het land van herkomst geen identiteitspapieren aflevert of er in dat land voor de vreemdeling een risico op schending van verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM) dreigt. Een ander geval betreft de situatie van slachtoffers van mensenhandel of arbeidsuitbuiting, waarbij de mensenhandelaar de reisdocumenten in het bezit heeft. Mogelijk kan de vreemdeling in dergelijke gevallen een beroep doen op een schulduitsluitingsgrond, zoals overmacht. (zie noot 36) Dit blijkt echter niet uit de toelichting bij het amendement.

6. Medeplegen en medeplichtigheid bij illegaal verblijf

a. Is strafbaarstelling van hulpverleners beoogd?

De strafbaarstelling van illegaal verblijf en de toelichting bij het amendement bieden weinig handvatten voor de rechter om te beoordelen of hulpverleners strafbaar zijn. In de toelichting wordt genoemd dat personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar zullen zijn. (zie noot 37) De Afdeling begrijpt dat onder 'onderduiken' in deze context wordt verstaan dat de hulpverlener de vreemdeling onderdak biedt en actief meewerkt aan het onttrekken van de vreemdeling aan het toezicht van de autoriteiten.

Of minder vergaande vormen van hulpverlening ook binnen het bereik van de strafbaarstelling moeten vallen, blijkt niet uit de toelichting. Het is echter opvallend dat de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf gekwalificeerd wordt als misdrijf. In het wetsvoorstel over de strafbaarstelling van illegaal verblijf uit 2012 was gekozen voor de kwalificatie als overtreding. Uit de toelichting bij dat wetsvoorstel blijkt dat hiermee beoogd werd dat hulp niet strafbaar werd. (zie noot 38) Dat in het amendement ervoor gekozen is om de strafbaarstelling te kwalificeren als misdrijf, kan een aanwijzing zijn dat wordt beoogd hulp bij onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen.

De Afdeling benadrukt dat het uiteindelijk aan de rechter is om steeds in een concrete zaak te beoordelen of een hulpverlener strafbaar is wegens medeplegen van of medeplichtigheid aan het illegaal verblijf in Nederland. Net als in elke strafzaak zal de rechter daarbij de concrete omstandigheden van het geval moeten betrekken.

b. Gedragingen

Om te spreken van medeplegen moet de hulpverlener een nauwe samenwerking met de vreemdeling zijn aangegaan om het illegaal verblijf in Nederland mogelijk te maken. De hulpverlener moet met zijn handelingen een wezenlijke bijdrage leveren aan het illegaal verblijf. Hierbij kan gedacht worden aan intensievere vormen van hulpverlening, zoals het bieden van onderdak. Het kan ook gaan om een hulpverlener die gedurende langere tijd bij de vreemdeling is betrokken, waardoor de (stilzwijgende) afspraak ontstaat dat de hulpverlener ook de volgende keer weer hulp zal verlenen. Het kan eveneens de aard van de handelingen

zijn waaruit blijkt dat de hulpverlener een substantiële bijdrage levert aan het illegaal verblijf. Dit geldt in het bijzonder voor situaties waarin de hulpverlener actief meedenkt over hoe de vreemdeling kan voorkomen dat hij moet terugkeren naar het land van herkomst of bijdraagt aan het onttrekken van een vreemdeling aan het zicht van de overheid.

De meeste gedragingen van hulpverleners zullen waarschijnlijk niet van voldoende gewicht zijn om van medeplegen te kunnen spreken. Dan zal in veel gevallen wel sprake kunnen zijn van medeplichtigheid. Daarbij is relevant in hoeverre de hulpverlener met zijn gedragingen heeft bijgedragen aan het bevorderen of het vergemakkelijken van het illegaal verblijf in Nederland. Bij de beoordeling hiervan kan betrokken worden in hoeverre de hulp effectief is geweest, dat wil zeggen op een of andere wijze het verblijf in Nederland heeft vergemakkelijkt. Dat de hulp slechts gering is geweest of dat deze hulp ook door een ander had kunnen worden verleend, doet in beginsel niets af aan de strafbaarheid. Ook van het eenmalig geven van een kop soep aan een vreemdeling kan betoogd worden dat dit het verblijf in Nederland faciliteert. Het is de vraag of de rechter in dit verband toch een soort ondergrens zal hanteren en bij zeer beperkte hulp geen medeplichtigheid bewezen verklaart.

c. Opzet op de deelnemingsgedraging

Voor strafbaarheid wegens medeplegen of medeplichtigheid geldt een zogenoemd dubbel opzet: de deelnemer moet zowel opzet hebben op de deelnemingsgedraging als op het grondfeit. Ook hiervoor geldt dat de rechter dit moet beoordelen aan de hand van de omstandigheden van het geval. In de toelichting bij het amendement wordt ook op dit punt niet ingegaan op hoe opzet of schuld (culpa) bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf moet worden beoordeeld.

Als het opzet moet zijn gericht op de deelnemingsgedraging wordt strafbaarheid uitgesloten van mensen die onbewust behulpzaam zijn bij het plegen van strafbare feiten, bijvoorbeeld omdat zij onachtzaam hebben gehandeld. Als de eigenaar van een schuur de deur niet goed op slot doet en een vreemdeling daar gaat slapen, dan kan de eigenaar van de schuur niet verweten worden dat hij deze vreemdeling heeft geholpen. Bij hulpverlening zal het waarschijnlijk niet moeilijk zijn om aan te tonen dat iemand opzet had op de gedragingen waarmee hulp werd verleend.

Voor medeplegen geldt nog in het bijzonder dat sprake moet zijn van een bewuste samenwerking. Het opzet op de deelnemingsgedraging vormt daarmee de zogenoemde subjectieve zijde van het criterium voor medeplegen zoals de Hoge Raad dat heeft ontwikkeld. Bij medeplegen kunnen daders met elkaar een afspraak maken, maar de samenwerking kan ook spontaan of stilzwijgend tot stand komen. Voor medeplegen is niet vereist dat de hulpverlener met de vreemdeling heeft besproken dat ze er samen voor gaan zorgen dat de vreemdeling in Nederland kan blijven. Een bewuste samenwerking kan blijken uit de feitelijke gedragingen van de hulpverlener en de vreemdeling.

d. Opzet op het grondfeit

Om te kunnen spreken van medeplegen of medeplichtigheid moet de deelnemer opzet hebben op het grondfeit. Bij medeplegen ligt dit eveneens besloten in het criterium van de bewuste samenwerking. Bij medeplichtigheid vloeit dit voort uit de wettekst van artikel 48 van het Wetboek van Strafrecht, waarin het opzetcriterium expliciet is opgenomen. Bij de opzet op het grondfeit kan het ook om voorwaardelijk opzet gaan: de deelnemer is zich bewust van de aanmerkelijke kans dat het een bepaald gevolg zal intreden door zijn handelen en aanvaardt deze kans.

Het gaat hier allereerst om de situatie dat de hulpverlener willens en wetens de vreemdeling heeft geholpen bij het illegaal verblijf. Voor de meeste hulpverleners is het doel van hun handelingen niet om de vreemdeling (onrechtmatig) in Nederland te laten verblijven. Hun motieven zijn gelegen in het humanitaire karakter van de hulpverlening: zij willen een ander mens helpen. De constructie van de voorwaardelijke opzet kan er niettemin toe leiden dat deze hulpverleners toch aan het vereiste opzet op het grondfeit voldoen. Een voorbeeld van zo'n situatie is een instelling die voedsel uitdeelt aan dak- en thuislozen. Bij het uitdelen van voedsel bestaat dan het risico dat de hulpverlener een bijdrage levert aan het voortduren van het illegaal verblijf. De hulpverlener aanvaardt bewust dat risico door het voedsel uit te delen. In een dergelijk geval is voldaan aan de eisen voor het voorwaardelijk opzet.

Sommige hulpverleners zullen stellen dat zij niet wisten dat zij hulp verleenden aan iemand die illegaal in Nederland verblijft. Bijzonder voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf in het amendement is echter dat het een culpoos bestanddeel bevat. In de delictsomschrijving staat dat de vreemdeling wist of ernstige reden had om te vermoeden dat het verblijf in Nederland onrechtmatig was. Voor medeplegen en medeplichtigheid betekent dit dat het volstaat dat de hulpverlener een ernstig vermoeden had dat het verblijf van de vreemdeling onrechtmatig was. Dit roept wel de vraag op bij welke aanwijzingen het ernstige vermoeden bij de hulpverlener had moeten ontstaan dat degene aan wie hij hulp verleent onrechtmatig in Nederland verblijft.

Wanneer er aanwijzingen zijn dat een vreemdeling onrechtmatig in Nederland is, rijst bovendien de vraag of de hulpverlener ook verplicht is te onderzoeken of dat vermoeden juist is om strafrechtelijke aansprakelijkheid te voorkomen. De Afdeling merkt op dat het grote gevolgen kan hebben als voor hulpverleners een onderzoeksplicht gaat gelden. De hulpverlening kan bijvoorbeeld minder toegankelijk worden als hulpzoekenden zich moeten legitimeren. Als de hulpverlener onderzoek moet doen als er bepaalde aanwijzingen zijn voor onrechtmatig verblijf, dan roept dit de vraag op welke aanwijzingen hierbij mogen worden betrokken. Als mensen zich vanwege hun etniciteit, nationaliteit of huidskleur moeten legitimeren om hulp te krijgen, is dit een vorm van discriminatie.

e. Tussenconclusie

In het licht van het voorgaande is het een reële mogelijkheid dat het verlenen van hulp aan iemand die illegaal verblijft in Nederland onder omstandigheden als een vorm van medeplegen of medeplichtigheid kan worden gezien als de hulpverlener wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat iemand geen verblijfsrecht had. De meeste vormen van hulpverlening, zoals het uitdelen van voedsel of het verlenen van medische hulp, zullen onder medeplichtigheid kunnen worden geschaard. Hiermee is iemand immers behulpzaam bij het voortduren van het onrechtmatig verblijf. Wanneer de hulpverlener intensiever bij de vreemdeling betrokken is, gedurende een langere tijd hulp verleent of wezenlijk bijdraagt aan het onttrekken van een vreemdeling aan het zicht van de overheid, kan gesteld worden dat de hulpverlener een substantiële bijdrage levert aan het strafbare feit. Er kan dan voldaan zijn aan criterium van de bewuste en nauwe samenwerking dat voor medeplegen geldt. Bij gedragingen die normaal gesproken meer bij medeplichtigheid dan bij medeplegen passen, moet de rechter goed motiveren waarom hij medeplegen bewezen verklaart.

7. Strafuitsluitingsgronden

Dat gedragingen binnen het bereik van een strafbepaling vallen, betekent niet dat ze in

sommige gevallen toch niet gerechtvaardigd zijn. In bijzondere omstandigheden kan de verdachte alsnog worden vrijgesproken of worden ontslagen van de rechtsvervolging. Dit geldt bijvoorbeeld voor acute of ernstige noodsituaties, waarbij directe veiligheid of gezondheid van de vreemdeling in het geding is. De hulpverlener kan zich in dat geval beroepen op overmacht. (zie noot 39) In andere situaties is het echter niet evident dat de hulpverlener een beroep kan doen op een strafuitsluitingsgrond. In het vervolg van deze paragraaf zal de Afdeling dit aan de hand van een drietal voorbeelden illustreren. De toelichting bij het amendement geeft geen duidelijkheid over de vraag hoe de strafbaarstelling van illegaal verblijf in dergelijke gevallen moet worden uitgelegd.

a. De vreemdeling kan een beroep doen op een strafuitsluitingsgrond

In punt 5 is besproken dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in bepaalde omstandigheden mogelijk een geslaagd beroep kunnen doen op een strafuitsluitingsgrond. In het strafrecht is een dergelijk beroep echter in beginsel persoonsgebonden. Bij de medepleger of medeplichtige moet opnieuw worden beoordeeld of ook hem een beroep op een strafuitsluitingsgrond toekomt. Dit is bijvoorbeeld relevant in de situatie bij hulp aan een illegaal in Nederland verblijvend slachtoffer van mensenhandel. Als de hulpverlener in die context een slaapplek aanbiedt zodat het slachtoffer niet bij de mensenhandelaar hoeft te blijven, kan dit worden aangemerkt als een vorm van hulp bij illegaal verblijf. Wanneer het slachtoffer echter niet wordt vervolgd of bestraft omdat sprake is van een strafuitsluitingsgrond, roept dit de vraag op de hulpverlener vervolgd kan worden.

b. Medisch handelen

Een andere situatie betreft medisch professionals die medische zorg verlenen aan mensen die illegaal in Nederland verblijven. (zie noot 40) Op grond van artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 kunnen vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben aanspraak maken op medische noodzakelijke zorg. Dit recht wordt illusoir als medisch professionals strafbaar zijn als zij deze hulp daadwerkelijk verlenen. (zie noot 41) In acute noodsituaties kunnen artsen een beroep doen op de strafuitsluitingsgrond overmacht. (zie noot 42) Buiten deze situaties is het echter niet evident dat artsen een beroep toekomt op een strafuitsluitingsgrond. Zo'n strafuitsluitingsgrond geldt voor personen die handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift, maar het is de vraag of daarvan hier sprake is omdat de wet geen harde verplichtingen oplegt en artsen patiënten in bepaalde gevallen mogen weigeren. (zie noot 43)

c. Hulpverlening binnen religieuze verbanden

De afgelopen jaren hebben gelovigen en religieuze instellingen in het kader van hun geloofsovertuigingen onderdak geboden aan gezinnen zonder geldig verblijfsrecht. Bij vergaande vormen van hulp, zoals het verlenen van kerkasiel, kan gesteld worden dat sprake is van 'een bewuste en nauwe samenwerking' met de vreemdeling en dat voldaan is aan de vereisten van medeplegen. Bij minder vergaande vormen van hulp die worden georganiseerd binnen religieuze verbanden, kan sprake zijn van medeplichtigheid.

Wanneer een gelovige deze vormen van hulpverlening beschouwt als onderdeel van zijn geloofsoefening, kunnen deze handelingen binnen het bereik van de vrijheid van godsdienst vallen. Deze vrijheid, zoals neergelegd in artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het EVRM, is niet absoluut, maar kan worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Anders dan bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting kan de

godsdienstvrijheid niet beperkt worden op grond van de bescherming van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, of het voorkomen van strafbare feiten. Als met de strafbaarstelling van illegaal verblijf een inbreuk wordt gemaakt op de godsdienstvrijheid, roept het de vraag op hoe deze inbreuk gerechtvaardigd wordt.

8. Conclusie

Op 11 juli 2025 heeft de minister van Asiel en Migratie de Afdeling advisering verzocht om een voorlichting over het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000. In de brief wordt de volgende vraag gesteld:

"De vraag die ik aan u wil stellen is of een aanmerkelijke kans bestaat dat naast de specifieke gedraging als bedoeld in het amendement ook individuele gedragingen van derden uit menselijkheid of humanitaire hulp kunnen worden aangemerkt als medeplegen of medeplichtigheid en daardoor strafbaar kunnen zijn. In aanvulling daarop zou ik u willen vragen daarbij te betrekken welke criteria of gezichtspunten relevant kunnen zijn als het gaat om strafbaarheid wegens medeplegen en medeplichtigheid aan dit strafbare feit."

Het is in algemene zin moeilijk te zeggen wanneer precies sprake is van medeplegen of medeplichtigheid. Dit hangt namelijk af van de omstandigheden van het geval. De rechter moet dit in een concrete zaak beoordelen. De Afdeling acht het echter een reële mogelijkheid dat het verlenen van hulp aan iemand die illegaal verblijft in Nederland onder omstandigheden als een vorm van medeplegen of medeplichtigheid kan worden gezien als de hulpverlener wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat iemand geen verblijfsrecht had. Door het verlenen van hulp wordt immers gefaciliteerd dat iemands onrechtmatige verblijf kan voortduren, waardoor sprake kan zijn van medeplichtigheid.

Wanneer de hulpverlener intensiever bij de vreemdeling betrokken is, gedurende een langere tijd hulp verleent of bijdraagt aan het onttrekken van een vreemdeling aan het zicht van de overheid, kan zelfs sprake zijn medeplegen. Een beroep op een strafuitsluitingsgrond zal een hulpverlener behoudens enkele bijzondere gevallen niet toekomen, ook al handelt iemand uit medemenselijkheid. Het is aannemelijk dat hulpverleners wegens medeplegen van of medeplichtigheid aan het illegaal verblijf van een vreemdeling strafbaar zullen zijn.

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit gevolg te vermijden. Een eerste mogelijkheid is om de strafbaarstelling van illegaal verblijf in haar geheel uit het voorstel te schrappen. Als het de bedoeling van de wetgever is om illegaal verblijf strafbaar te stellen, maar niet dat hulpverleners strafbaar zijn, dan moet de strafbaarstelling worden aangepast. Hiervoor zijn twee mogelijkheden, die ook tezamen kunnen worden toegepast. Zo kan van de strafbaarstelling een overtreding in plaats van een misdrijf worden gemaakt. Medeplichtigheid aan overtredingen is immers niet strafbaar. (zie noot 44) Een groot deel van de hulpverleners zal dan gevrijwaard blijven van strafrechtelijke vervolging. Medeplegen blijft in dat geval wel strafbaar. Een andere mogelijkheid is de introductie van een strafuitsluitingsgrond bij deze strafbepaling. Hierin zou óf bepaald kunnen worden dat medeplichtigheid niet strafbaar is óf dat hulpverlening om humanitaire redenen niet strafbaar is. In dat laatste geval kan een hulpverlener die zich schuldig maakt aan medeplegen eveneens een beroep doen op de strafuitsluitingsgrond.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 2 en 3.

- (2) Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44.
- (3) Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44.
- (4) Verslag van de vergadering van de Tweede Kamer op 1 juli 2025, nr. 101, p. 228 en 258 (ongecorrigeerd stenogram).
- (5) Brief van de minister van Asiel en Migratie van 3 juli 2024, kenmerk 2025Z14099, Handelingen II 2024/25, 2652.
- (6) Brief van de minister van Asiel en Migratie van 3 juli 2024, kenmerk 2025Z14234, Handelingen II 2024/25, 2644.
- (7) Zie artikel 197a tot en met 197d van het Wetboek van Strafrecht (Sr).
- (8) Artikel 273f Sr.
- (9) Zie de artikelen 1 en 10 van de Grondwet, 3, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 4, 7 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Grondrechtenhandvest).
- (10) VNG, brief aan de Eerste Kamer en minister van Asiel en Migratie, 'VNG over asiel- en huisvestingswetten', te vinden op www.vng.nl; nieuwbericht 'Eerste reactie politie op instemming Tweede Kamer met ANMW, 5 juli 2025, te vinden op www.politie.nl; brief van de KNMG aan de Eerste Kamer, Strafbbaarstelling hulp aan mensen zonder verblijfsvergunning - gevolgen voor medische zorgverlening, 9 juli 2025, te vinden op www.knmg.nl; Vluchtelingenwerk Nederland, 'Mensen zonder verblijfsvergunning strafbaar stellen is menselijkheid strafbaar stellen', 3 juli 2025, te vinden op www.vluchtelingenwerk.nl; Raad van Kerken in Nederland, 'Stem tegen een verbod op medemenselijkheid', 2 juli 2025, te vinden op www.raadvankerken.nl; Brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid aan de minister van Asiel en Migratie, 16 juli 2025, over "Strafbbaarstelling niet-rechtmatig verblijf en hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen".
- (11) Zie artikel 16 van de Grondwet en Artikel 1 Sr.
- (12) Zie artikel 16 van de Grondwet, artikel 7 EVRM en artikel 49 EU-Grondrechtenhandvest.
- (13) Zie Brief van de minister van Asiel en Migratie van 3 juli 2025, kenmerk 2025Z14099, Handelingen II 2024/25, 2652.
- (14) Zie artikel 81 e.v. en 73, eerste lid, van de Grondwet. Dit wordt verder uitgewerkt in onder meer de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Beleidskompas.
- (15) Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over de Asielnoodmaatregelenwet (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 4, onder punt 4.
- (16) Zie ook Brief van de vice-president van de Raad van State van 24 april 2025 aan de voorzitter van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal met het onderwerp Briefadvies amendementen en wetgevingskwaliteit.
- (17) Artikel 66a, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).
- (18) Artikel 67, eerste lid, Vw 2000.
- (19) Artikel 108, zesde lid, Vw 2000.
- (20) Artikel 197 Sr.
- (21) Artikel 52 Sr.
- (22) Artikel 197a, tweede lid, Sr. Deze strafbaarstelling vloeit voort uit Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.
- (23) Artikel 4.40 Vreemdelingenbesluit 2000.
- (24) Kamerstukken II 2013/14, 33512, nr. 2. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 6 januari 2012, (W04.11.0439/I), Kamerstukken II 2012/13, 33512, nr. 4.
- (25) Artikel 52 Sr.
- (26) Kamerstukken II 2013/14, 33512, nr. 13.

- (27) HR 2 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3474.
- (28) Onder verwijzing naar HR 24 mei 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6581, NJ 2011/481.
- (29) HR 2 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3474, r.o. 3.2.1-3.2.3.
- (30) Artikel 49 Sr.
- (31) Artikel 52 Sr.
- (32) HR 2 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3474, onder verwijzing naar HR 22 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO2629, NJ 2011/341
- (33) Lindenberg/Wolswijk, Het materiële strafrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 322-323 (onder verwijzing naar HR 21 juni 1926, NJ 1926, 955 (Magazijnbediende-arrest)).
- (34) De vreemdeling is echter niet strafbaar zolang de vertrektermijn nog niet is afgelopen, zo blijkt uit het tweede lid van artikel 108a Vw 2000.
- (35) Deze schuldvarianten komen ook voor bij de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf wanneer sprake is van een inreisverbod of een ongewenstverklaring. Van opzet is dan sprake als een inreisverbod of ongewenstverklaring aan de vreemdeling is medegedeeld. Bij de culpose variant is het voldoende dat de vreemdeling op enigerlei wijze bekend is geraakt met het voornemen om een dergelijk besluit te nemen. Zie Tekst & Commentaar Strafrecht bij artikel 197, punt 9 Schuldverband: opzet en culpa. Zie ook K. Lindenberg, Hoe gewichtig is onvoorzichtig?, Delikt en Delinkwent 2025/19.
- (36) Artikel 40 Sr. Voor slachtoffers van mensenhandel wordt het beginsel van niet-bestaarfting toegepast, zie o.a. Aanwijzing mensenhandel (2022A002), paragraaf 3.2. Bij de stemming over de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel is een amendement aangenomen waarmee dit beginsel in het Wetboek van Strafrecht wordt verankerd (Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 14).
- (37) Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44.
- (38) Kamerstukken II 2013/14, 33512, nr. 3, p. 3 en 8.
- (39) Artikel 40 Sr.
- (40) Zie brief van de KNMG aan de Eerste Kamer, Strafbearstelling hulp aan mensen zonder verblijfsvergunning - gevolgen voor medische zorgverlening, 9 juli 2025, te vinden op www.knmg.nl.
- (41) Vergelijkbare vragen kunnen ook spelen bij andere professionals die met vreemdelingen werken, bijvoorbeeld docenten, maatschappelijk werkers of advocaten.
- (42) Artikel 40 Sr.
- (43) Zie de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en de Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst.
- (44) Artikel 52 Sr.