

## Nieuwsbrief SR Updates

Nummer 6, 2025

Redactie: prof. mr. J.S. Nan en mr. C.L. van der Vis.

### INHOUDSOPGAVE

#### Hoge Raad

[Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2025:228](#) 18-02-2025

Prejudiciële beslissing. Verhoudt artikel 197b Sr zich tot artikel 197a lid 2 Sr als bijzondere strafbepaling tot de algemene strafbepaling zoals bedoeld in artikel 55 lid 2 Sr?

[Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2025:293](#) 18-02-2025

Is toereikend gemotiveerd dat de bomaanslag op de tapijtfabriek waar het Syrisch regeringsleger zich had gevestigd is gepleegd met een terroristisch oogmerk door de overheid 'wederrechtelijk' te dwingen het leger terug te trekken?

[Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2025:302](#) 18-02-2025

Moet voor het wijken van het verschoningsrecht wegens uitzonderlijke omstandigheden blijken dat het Signal-bericht 'niet ziet op normale advocaat-cliënt relatie'?

RECHTSPRAAK

## **Moet voor het wijken van het verschoningsrecht wegens uitzonderlijke omstandigheden blijken dat het Signalbericht ‘niet ziet op normale advocaat-cliënt relatie’?**

### ***Moet voor het wijken van het verschoningsrecht wegens uitzonderlijke omstandigheden blijken dat het Signal-bericht ‘niet ziet op normale advocaat-cliënt relatie’?***

Het cassatiemiddel klaagt – met betrekking tot ‘het eerste Signalbericht ( [gebruikersnaam 1] - [klager] )’ – over het oordeel van de rechtbank dat voor het aannemen van zeer uitzonderlijke omstandigheden op grond waarvan het verschoningsrecht van de klager moet wijken voor het belang van de waarheidsvinding, sprake moet zijn van aanwijzingen dat het bericht ‘niet ziet op een normale advocaat-cliënt relatie’.

Op grond van artikel 218 Sv kan degene die uit hoofde van zijn beroep tot geheimhouding is verplicht, zich op zijn verschoningsrecht beroepen over hetgeen waarvan de wetenschap aan hem als zodanig is toevertrouwd. Aan dit verschoningsrecht ligt ten grondslag dat het maatschappelijk belang dat de waarheid in een juridische procedure aan het licht komt, moet wijken voor het maatschappelijk belang dat eenieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het toevertrouwde om bijstand en advies tot de verschoningsgerechtigde moet kunnen wenden. Het verschoningsrecht ziet daarbij op de wetenschap die rechtstreeks verband houdt met de taakuitoefening van de verschoningsgerechtigde. Dit betekent dat een advocaat alleen een verschoningsrecht toekomt met betrekking tot de wetenschap die hij in de normale uitoefening van zijn beroep heeft verkregen, dat wil zeggen wat hem is toevertrouwd in het kader van zijn juridische dienstverlening aan een rechtzoekende die zich tot hem heeft gewend vanwege zijn hoedanigheid van advocaat. Algemeen uitgangspunt daarbij is dat het voor een beroep op het verschoningsrecht niet van belang is of de informatie waar het om gaat zich al dan niet bij de verschoningsgerechtigde zelf bevindt. (Vgl. onder meer HR 12 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:375.)

Het verschoningsrecht van onder meer de advocaat is echter in zoverre niet absoluut, dat zich zeer uitzonderlijke omstandigheden laten denken waarin het belang dat de waarheid aan het

licht komt – ook ten aanzien van datgene waarvan de wetenschap hem als zodanig is toevertrouwd in de normale uitoefening van zijn beroep – zwaarder moet wegen dan het verschoningsrecht. De vraag of zich zo uitzonderlijke omstandigheden voordoen laat zich niet in het algemeen beantwoorden. Voor het oordeel dat van zeer uitzonderlijke omstandigheden – en dus van een uitzondering op de hoofdregel met betrekking tot het verschoningsrecht – sprake is, gelden zware motiveringseisen. (Vgl. HR 30 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA5665.)

Daarbij komt in een geval als dit betekenis toe aan de aard en de ernst van het strafbaar feit waarvan het vermoeden bestaat dat het is begaan, de aard en de inhoud van het materiaal waarover zich het verschoningsrecht uitstrekt in verband met het belang dat door het verschoningsrecht wordt gediend, de mate waarin de betrokken belangen van de cliënt worden geschaad als het verschoningsrecht wordt doorbroken en de omstandigheid dat de gegevens niet op een andere manier kunnen worden verkregen (vgl. onder meer HR 27 mei 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC1369 en HR 30 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1205).

Wat betreft het belang van de waarheidsvinding geldt als beoordelingsmaatstaf of de betreffende gegevens redelijkerwijs in een zodanig direct verband staan met het strafbare feit waarvan het vermoeden bestaat dat dit is begaan, dat deze gegevens kunnen dienen om de waarheid aan het licht te brengen (vgl. HR 30 oktober 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD7280).

De rechtbank heeft overwogen dat het onderzoeksbelang in deze zaak, gelet op de aard en de zwaarte van de feiten waarop het onderzoek Mandel zich richt, zeer uitzonderlijke omstandigheden kan opleveren op grond waarvan het verschoningsrecht van de klager moet wijken voor het belang van de waarheidsvinding. De rechtbank heeft vervolgens het klaagschrift gegrond verklaard met betrekking tot het ‘Signalbericht ( [gebruikersnaam 1] - [klager] )’, omdat naar het oordeel van de rechtbank niet blijkt ‘van aanwijzingen dat geen sprake is van een normale advocaat-client relatie’.

De rechtbank heeft bij haar beoordeling het juiste toetsingskader vooropgesteld, maar zij heeft dit kader niet juist toegepast. Nu de rechtbank tot uitgangspunt heeft genomen dat de Signalberichten onder het verschoningsrecht van de klager vallen en dat zich in deze zaak zeer uitzonderlijke omstandigheden voordoen op grond waarvan het verschoningsrecht van de klager moet wijken voor het belang van de waarheidsvinding, had de rechtbank moeten beoordelen of ook wat betreft het ‘Signalbericht ( [gebruikersnaam 1] - [klager] )’ sprake is van gegevens die redelijkerwijs in een zodanig direct verband staan met het strafbare feit waarvan het vermoeden bestaat dat dit is begaan, dat deze gegevens kunnen dienen om de waarheid aan het licht te brengen. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, geldt niet daarnaast als vereiste dat aanwijzingen blijken dat het betreffende bericht geen verband houdt met ‘een

normale advocaat-cliënt relatie'.

Het cassatiemiddel slaagt in zoverre. Dat brengt mee dat bespreking van het restant van het cassatiemiddel niet nodig is.

---

**Instantie:** Hoge Raad

**Datum uitspraak:** 18-02-2025

**ECLI:** ECLI:NL:HR:2025:302

**Zaaknummer:** 23/04645

**Rechters:** M.J. Borgers, A.L.J. van Strien en T. Kooijmans

**Wetsartikelen:** 218 Sv, 98 Sv en 552a Sv

RECHTSPRAAK

**Is toereikend gemotiveerd dat de bomaanslag op de tapijtfabriek waar het Syrisch regeringsleger zich had gevestigd is gepleegd met een terroristisch oogmerk door de overheid ‘wederrechtelijk’ te dwingen het leger terug te trekken?**

***Is toereikend gemotiveerd dat de bomaanslag op de tapijtfabriek waar het Syrisch regeringsleger zich had gevestigd is gepleegd met een terroristisch oogmerk door de overheid ‘wederrechtelijk’ te dwingen het leger terug te trekken?***

#### **Beoordeling van het eerste cassatiemiddel**

Het cassatiemiddel klaagt dat uit de bewijsvoering van het hof niet kan worden afgeleid dat de verdachte ook in de periode van 11 juli 2012 tot en met 31 juli 2012 zich schuldig heeft gemaakt aan het onder 2 bewezen verklaarde (als leider) deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven.

Het cassatiemiddel leidt niet tot cassatie. De redenen daarvoor staan vermeld in de conclusie van de advocaat-generaal onder 3 en 6.

#### **Beoordeling van het tweede cassatiemiddel**

Het cassatiemiddel klaagt onder meer over het aan de bewezenverklaring van feit 2 ten grondslag liggende oordeel van het hof dat sprake is van het ‘wederrechtelijk’ dwingen van een overheid als bedoeld in artikel 83a Sr. Het betoogt daartoe dat de gedragingen van de verdachte niet wederrechtelijk waren omdat zij waren gericht tegen ‘het verwerpelijke regime van Assad’.

In cassatie is het volgende van belang:

- het Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding

(PbEG 2002, L 164/3) (oud) (hierna: Kaderbesluit terrorismebestrijding), voor zover van belang:

‘Artikel 1 Terroristische misdrijven en rechten en fundamentele beginselen

1. Iedere lidstaat neemt de maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de onder a) tot en met i) bedoelde opzettelijke gedragingen, die door hun aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, worden aangemerkt als terroristische misdrijven, indien de dader deze feiten pleegt met het oogmerk om:

- een bevolking ernstig vrees aan te jagen, of
- de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, dan wel
- de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.’

Artikel 83a Sr is ingevoerd bij de Wet van 24 juni 2004 tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven, *Stb.* 2004, 290 (hierna: Wet terroristische misdrijven). Het amendement van het Tweede Kamerlid De Wit (*Kamerstukken II 2003/04*, 28463, nr. 12) hield in ten aanzien van de drie in artikel 83a Sr omschreven oogmerken het woord ‘wederrechtelijk’ in te voegen. Dit amendement is ingetrokken bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer. Op voorstel van de minister van Justitie tijdens die mondelinge behandeling is in de vierde nota van wijziging het woord ‘wederrechtelijk’ alleen toegevoegd aan het in artikel 83a Sr omschreven oogmerk een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden. De geschiedenis van de totstandkoming van de Wet terroristische misdrijven houdt onder meer in:

- de memorie van toelichting:

‘De gekozen omschrijving van het oogmerk stelt, tezamen met de omstandigheid dat een beperkt aantal zeer ernstige misdrijven als terroristisch misdrijf zijn aangewezen, buiten twijfel dat strafbare feiten gepleegd door actiegroepen niet als zodanig kunnen worden aangemerkt. Deze actiegroepen plegen ter bevordering van de door hen nagestreefde doelen geen zeer ernstige misdrijven. Zou, in een enkel geval, de kwalificatie van één van de in het bovenstaande opgesomde misdrijven toch van toepassing kunnen zijn, dan stelt de formulering van het gekozen oogmerk buiten twijfel dat het niet om een terroristisch misdrijf

gaat. Van strafbare feiten die (delen van) de bevolking vrees aanjagen is in dat verband immers geen sprake. Gepoogd wordt niet, de publieke opinie door het aanjagen van vrees te mobiliseren. Voorts, en in verband daarmee, kan de druk die door dergelijke acties op een overheid of internationale organisatie gelegd wordt, niet als «dwingen» worden aangemerkt. Daarvoor is de pressie die van dergelijke acties uitgaat, onvoldoende sterk. In veel gevallen zijn de misdrijven ook geenszins beoogd, maar een door vele leden van de desbetreffende actiegroep niet gewenst bijverschijnsel bij hun actie. Van het ernstig ontwrichten van fundamentele politieke (etc.) structuren is evenmin sprake.’

(*Kamerstukken II 2001/02, 28463, nr. 3, p. 3.*)

- de toelichting op het amendement van het Kamerlid De Wit:

‘Dit amendement strekt ertoe een onderscheid te maken tussen gelegitimeerde uitingen van protest en terroristische misdrijven. Het ontbreken van het bestanddeel «wederrechtelijk», waardoor de handelingen niet strafbaar hoeven te zijn om aangemerkt te worden als «terroristisch», leidt er onder omstandigheden toe dat demonstranten en activisten onder de definitie van het terroristische oogmerk vallen.’

(*Kamerstukken II 2003/04, 28463, nr. 12.*)

- bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet terroristische misdrijven is onder meer naar voren gebracht:

‘Minister Donner: (...) Ik kom nu toe aan het amendement van de heer De Wit op stuk nr. 12. Ik vraag hem of hij ermee akkoord gaat dat wij in het tweede onderdeel over het onder druk zetten van de regering de term wederrechtelijk opnemen in plaats van onrechtmatig, omdat wederrechtelijk de term is die in de strafwet wordt gebruikt. Ik ben het met hem eens dat anders mogelijk inderdaad wat het oogmerk betreft het onder druk zetten van de overheid als zodanig als terrorisme wordt betiteld. Dat beeld kan inderdaad ontstaan. In de meeste gevallen acht ik het overigens ook een zekere vorm van terrorisme. Desondanks denk ik dat het onverstandig zou zijn om dat beeld in de strafwet te laten staan.’

(*Handelingen II 2003/04, nr. 33, p. 2361.*)

- de toelichting op de vierde nota van wijziging:

‘In het kaderbesluit terrorismebestrijding wordt in artikel 1, eerste lid, onder meer gesproken van het oogmerk om «de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen». De voorgestelde wijziging strekt ertoe de formulering van het terroristisch oogmerk daar op af te stemmen, door het woord «wederrechtelijk» als in het Wetboek van Strafrecht

gebruikelijke verwoording van «op onrechtmatige wijze» in de formulering van het terroristisch oogmerk op te nemen.’

(*Kamerstukken II 2003/04, 28463, nr. 28.*)

- de memorie van antwoord:

‘Met deze leden [van de CDA-fractie] ben ik van mening dat bepaalde daden nimmer te rechtvaardigen zijn met het doel een abject regime ten val te brengen. Zij noemden als voorbeeld het vrees aanjagen van de bevolking door aanslagen op de bevolking, teneinde een regime te destabiliseren. De artikelen 83 en 83a Sr zijn in dergelijke gevallen dan ook materieel van toepassing.’

(*Kamerstukken I 2003/04, 28463, C, p. 11.*)

- de nota naar aanleiding van het verslag:

‘Ook informeerden deze leden naar de mogelijkheid om gewelddadige acties die ten doel hebben om het repressieve apparaat van een abject regime aan te tasten, als terroristische misdrijven aan te merken. Ik wil daarbij voorop stellen dat de vraag of bepaalde gedragingen als terroristisch misdrijf kunnen worden aangemerkt, dient te worden beantwoord op basis van een analyse van alle feiten en omstandigheden van het concrete geval tegen de achtergrond van de delictsomschrijvingen die dit wetsvoorstel bevat. Indien sprake is van een aangewezen misdrijf (een moord, brandstichting, bomaanslag etc.), en een terroristisch oogmerk wordt vastgesteld, is dit het geval. Wel is het in beginsel mogelijk dat in bijzondere situaties een strafuitsluitingsgrond kan worden aangenomen; ook is voorstelbaar dat strafvervolgning niet in alle gevallen opportuun zal worden geacht.’

(*Kamerstukken I 2003/04, 28463, E, p. 3-4.*)

Het in de tenlastelegging en de bewezenverklaring voorkomende begrip ‘terroristisch oogmerk’ is ontleend aan artikel 83a Sr. Daaronder wordt in die bepaling onder meer verstaan het oogmerk een overheid ‘wederrechtelijk’ te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden.

Gelet op de weergegeven wetsgeschiedenis, is met de toevoeging van het begrip ‘wederrechtelijk’ aan artikel 83a Sr aangesloten bij artikel 1 lid 1 van het Kaderbesluit terrorismebestrijding, dat in dit verband spreekt over het ‘op onrechtmatige wijze (...) dwingen’. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met die toevoeging is beoogd buiten twijfel te stellen dat personen – waarbij genoemd zijn demonstranten en activisten – die op rechtmatige wijze proberen de overheid tot iets te bewegen, niet handelen met het hier bedoelde terroristisch oogmerk.



Het cassatiemiddel neemt tot uitgangspunt dat van het in artikel 83a Sr bedoelde oogmerk tot het ‘wederrechtelijk dwingen’ van een overheid geen sprake kan zijn als het gaat om een misdrijf als genoemd in artikel 83 Sr, dat moet worden aangemerkt als een verzetshandeling tegen ‘een verwerpelijk regime’. Mede gelet op de wetsgeschiedenis gaat het cassatiemiddel daarmee uit van een te beperkte en daarom onjuiste uitleg van artikel 83a Sr.

Het cassatiemiddel faalt in zoverre.

De Hoge Raad heeft ook de verder in het cassatiemiddel aangevoerde klachten over de uitspraak van het hof beoordeeld. De uitkomst hiervan is dat ook deze klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van die uitspraak. De redenen daarvoor staan vermeld in de conclusie van de advocaat-generaal onder 5.9 tot en met 5.11 en 5.14.

Opmerking verdient nog dat uit de weergegeven wetsgeschiedenis naar voren komt dat strafvervolgning niet in alle gevallen opportuun zal worden geacht en dat niet is uitgesloten dat in bijzondere situaties een beroep op een strafuitsluitingsgrond kan worden aanvaard als een verdachte zich op het standpunt stelt dat hij een in artikel 83 Sr genoemd misdrijf heeft gepleegd met het doel het ‘repressieve apparaat van een abject regime aan te tasten’.

---

**Instantie:** Hoge Raad

**Datum uitspraak:** 18-02-2025

**ECLI:** ECLI:NL:HR:2025:293

**Zaaknummer:** 23/04520

**Rechters:** V. van den Brink, M. Kuijer, T.B. Trotman, F. Posthumus en R. Kuiper

**Advocaten:** A.M. Seebregts

**Wetsartikelen:** 83 Sr, 83a Sr en 140a Sr

RECHTSPRAAK

**Prejudiciële beslissing. Verhoudt artikel 197b Sr zich tot artikel 197a lid 2 Sr als bijzondere strafbepaling tot de algemene strafbepaling zoals bedoeld in artikel 55 lid 2 Sr?**

***Prejudiciële beslissing. Verhoudt artikel 197b Sr zich tot artikel 197a lid 2 Sr als bijzondere strafbepaling tot de algemene strafbepaling zoals bedoeld in artikel 55 lid 2 Sr?***

**Juridisch kader**

Wetsgeschiedenis

De wetsgeschiedenis die van belang is voor de beantwoording van de prejudiciële vragen, is weergegeven in de conclusie van de advocaat-generaal. In het bijzonder zijn de volgende passages van belang.

- Artikel 197b Sr is ingevoerd bij de Wet van 23 december 1993 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht, *Stb.* 1993, 707. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat tot deze wet heeft geleid, houdt onder meer in:

‘1. Algemeen

(...)

Vele vreemdelingen zullen rechtstreeks trachten binnen te komen op de Nederlandse arbeidsmarkt indien zij voorzien dat een gewone aanvraag om toelating nul op het rekwest zal opleveren. Doordat de werkgever bereid is op hun arbeidsaanbod in te gaan, hebben zij gelegenheid tot wederrechtelijk verblijf hier te lande. Wij menen dat mede door passende strafbaarstelling van de werkgevers deze «wegomlegging», die op den duur een geïntegreerd asiel- en toelatingsbeleid onmogelijk maakt, tegengegaan kan worden. Wij sluiten daarbij aan bij het beginsel, dat ook ten grondslag ligt aan artikel 27 van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst (...) Dit artikel 27 (...) poogt een «wegomlegging» van de migratoire stromen te voorkomen die het gevolg kan zijn van het gemeenschappelijk stelsel van

verantwoordelijkheden bij de afdoening van asielverzoeken en de uniformering van de criteria voor toegangsverschaffing. Wij hebben dit artikel 27 «vertaald» in een in te lassen artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht. (...) In dit artikel 197a wordt straf bepaald tegen degene die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang of verblijf in Nederland of het Schengen-grondgebied terwijl die toegang of dat verblijf strijdt met het objectieve vreemdelingenrecht. Dus: verblijf zonder dat toelating is verkregen. In artikel II van het voorliggend ontwerp breiden wij de aansprakelijkheid ingevolge artikel 197a uit ten laste van de werkgever of diegene die uit hoofde van een aanstelling »illegale arbeid« doet verrichten.

Bij deze aanvulling van het Wetboek van Strafrecht gaan we ervan uit dat extraterritoriale rechtsmacht gevestigd moet worden. (...)

Dit extraterritoriale karakter van het door ons te bestrijden verschijnsel noodzaakt ons om te zien naar een ander wettelijk instrumentarium dan de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Stb. 1978, 737, hierna: WABW) ons kan bieden. De WABW vestigt in artikel 4 een vergunningstelsel via de tot de werkgever gerichte materiële verbodsnorm, dat het verboden is zonder vergunning van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een vreemdeling arbeid te doen verrichten. (...)

Overigens is de behoefte om deze leemten in de rechtshandhaving op te heffen niet de enige reden, waarom wij de voorgestelde oplossing bepleiten. Wij menen dat er grond is voor de wetgever, zijn norm(her)oriënterende taak op zich te nemen. (...)

#### 8. De strafbepalingen ten laste van de werkgevers

Resteert nog een bespreking van de strafbepalingen tegen diegenen die uit winstbejag een vreemdeling behulpzaam zijn bij het zich verschaffen van toegang tot of verblijf in Nederland, wetende, of ernstige redenen hebbende om te vermoeden, dat de toegang of het verblijf van de vreemdeling hier te lande wederrechtelijk is.

De strafbepalingen borduren, zoals aangegeven, verder op artikel II, onderdeel B van de uitvoeringwet-Schengen. Daarin wordt een nieuw artikel 197a Sr voorgesteld in het bijzonder gericht tegen diegene die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of verblijven in Nederland, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is. Dat artikel 197a heeft mede betrekking op toegangsverschaffing of verblijf tot of in een staat, die gehouden is mede ten behoeve van Nederland grenscontrole uit te oefenen. Deze uitbreiding is het gevolg van de omstandigheid, dat het hier gaat om een implementatie van een verplichting voortvloeiend uit de Uitvoeringsovereenkomst-Schengen.

Via de voorgestelde artikelen 197b en 197c worden gekwalificeerde strafbedreigingen ingevoerd ten laste van diegenen die als werkgevers illegale vreemdelingen gelegenheid geven tot wederrechtelijke toegang of verblijf hier te lande of die daarvan een beroep of gewoonte maken.

De hierbedoelde gedragingen, waarbij een wederrechtelijk verblijf of onrechtmatige toegangsverschaffing van vreemdelingen wordt begunstigd, zijn niet langer te beschouwen als zuiver ordeningstechnische delicten, als hoedanig zij wel beschouwd worden in het kader van artikel 4 WABW. Het gaat hier om vergrijpen, die zich in wezen richten tegen de openbare orde en die een acute gevaarzetting opleveren voor de publieke kas. In het op 18 maart 1991 uitgebrachte eindrapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht is in Hoofdstuk VI uitvoerig ingegaan op de maatschappelijk onaanvaardbare aspecten van illegale tewerkstelling van vreemdelingen. Wij onderschrijven de slotsom van de Commissie dat het systeem van publieke rechtshandhaving op dit punt sluitend moet zijn, waarbij een aanmerkelijke verhoging van de strafmaat van groot belang is. De huidige strafvorderingspraktijk heeft, gelijk de ervaring leert, beslist onvoldoende afschrikwekkende werking. (...)

In de regeringsreactie op het rapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht gaf de regering al te kennen dat het tewerkstellen van illegale vreemdelingen als zodanig een op misdrijfniveau te waarden normschending moet opleveren, met alle strafbedreiging van dien (Kamerstukken II, 22 146, nr 1, p 19, 4e alinea). Dit gebeurt in het voorliggend ontwerp met name in artikel 197b, waar in het bijzonder – op gekwalificeerde wijze – wordt strafbaar gesteld degeen die een ander, die zich tot Nederland wederrechtelijk toegang of verblijf heeft verschaft, krachtens overeenkomst in een onderneming van handel of nijverheid arbeid doet verrichten, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de toegang of het verblijf wederrechtelijk is.’

(*Kamerstukken II 1991/92, 22735, nr. 3, p. 1, 7-9, 37.*)

- Bij de Wet van 7 oktober 1996 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel), *Stb.* 1996, 505, is in artikel 197a lid 1 (oud) Sr het strafmaximum verhoogd. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot deze verhoging, houdt onder meer in:

‘De – strafrechtelijke – aanpak van mensensmokkelaars is daarmee een essentieel onderdeel geworden van de beheersing van de migratiestromen. Het huidige artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht vertoont echter – zo leert de praktijk – enige tekortkomingen. Zo is de strafbedreiging – ten hoogste een jaar – wel zeer licht, indien dit wordt afgezet tegen enerzijds

de grote maatschappelijke belangen die zijn gediend met beheersing van de migratiestromen en anderzijds het financieel zeer lucratieve karakter van dit delict. De ernst van het feit rechtvaardigt dan ook zonder meer een hogere strafbedreiging. In dit verband is het tekenend dat inmiddels een aantal veroordelingen zijn uitgesproken wegens overtreding van artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht waarbij de rechter de maximale straf heeft opgelegd. (...)

Ten slotte vermelden wij nog dat in de artikelen 197b en volgende van het Wetboek van Strafrecht geen wijzigingen worden aangebracht. Deze artikelen (...) stellen als misdrijf strafbaar de tewerkstelling van wederrechtelijk hier te lande verblijvende vreemdelingen. Ten aanzien van die specifieke vorm van begunstiging van illegaal verblijf zijn de hierboven genoemde redenen tot verhoging van de strafbedreiging niet van toepassing. Het betreft hier immers delicten met een geheel andere achtergrond, ten aanzien waarvan de hoogte van de strafbedreiging nog steeds in overeenstemming kan worden geacht met de ernst van het delict en welke ook overigens de effectiviteit van de rechtshandhaving niet belemmert. De hier voorgestelde wijzigingen van artikel 197a hebben daardoor tot gevolg dat de artikelen 197b en 197c voortaan als een geprivilegieerd delict moeten worden beschouwd ten opzichte van artikel 197a.'

*(Kamerstukken II 1994/95, 24269, nr. 3, p. 1-3.)*

### **Beantwoording van de gestelde prejudiciële vragen**

In de eerste prejudiciële vraag wordt aan de orde gesteld of artikel 197b Sr zich tot artikel 197a lid 2 Sr verhoudt als een bijzondere strafbepaling tot een algemene strafbepaling in de zin van artikel 55 lid 2 Sr. De Hoge Raad beantwoordt deze vraag negatief.

Artikel 197b Sr bevat immers niet alle bestanddelen van artikel 197a lid 2 Sr, terwijl de genoemde wetsgeschiedenis geen dwingende aanknopingspunten bevat voor de opvatting dat artikel 197b Sr niettemin moet worden beschouwd als zo'n bijzondere strafbepaling. Daarbij neemt de Hoge Raad mede in aanmerking dat in die wetsgeschiedenis weliswaar tot uitdrukking is gebracht dat 'de artikelen 197b en 197c voortaan als een geprivilegieerd delict moeten worden beschouwd ten opzichte van artikel 197a', maar dat die opmerking is gemaakt in de context van de – negatief beantwoorde – vraag of ook aanpassing van het strafmaximum in artikel 197b Sr was aangewezen, en dat mede gelet daarop die opmerking tegen de achtergrond van die wetsgeschiedenis als geheel, onvoldoende dwingend is om aan te nemen dat artikel 197b Sr een bijzondere strafbepaling vormt ten opzichte van artikel 197a lid 2 Sr. Zo wordt in de betreffende memorie van toelichting over de context van artikel 197b Sr ook opgemerkt dat het een bepaling betreft met 'een geheel andere achtergrond'.

Nu de eerste prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord, is het niet nodig de tweede en

derde prejudiciële vraag te beantwoorden.

---

**Instantie:** Hoge Raad

**Datum uitspraak:** 18-02-2025

**ECLI:** ECLI:NL:HR:2025:228

**Zaaknummer:** 24/03441

**Rechters:** V. van den Brink, Y. Buruma, C. Caminada, T. Kooijmans en C.N. Dalebout

**Wetsartikelen:** 55 Sr, 197a Sr, 197b Sr en 553 Sv