



Internetconsultatie Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf.

Standpunt Vereniging Asieladvocaten en -Juristen Nederland (.VAJN)

Zorgvuldigheid wetgevingstraject.

Amsterdam, 24 september 2025

Met de Raad van State in haar advies van 28 augustus 2025 is de VAJN van mening dat sprake is (geweest) van een onzorgvuldig wetgevingstraject. Die onzorgvuldigheid is met het advies van de Raad van State of de Memorie van Toelichting niet weggenomen. Cruciale onderdelen van een wetgevingstraject, met name in de voorbereiding, ontbreken nog steeds.

In de eerste plaats wijzen wij erop dat bij de voorbereiding van de strafbaarstelling niet 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.

Allereerst is illegaal verblijf in beginsel al strafbaar. Iedere derdelander die illegaal in Nederland verblijft wordt bij ontdekking een terugkeerbesluit opgelegd om Nederland binnen een bepaalde termijn (meestal 4 weken) te verlaten; op grond van rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU moeten mensen ook eerst de gelegenheid krijgen zelf Nederland te verlaten (en moet zelfs geprobeerd worden ze te verwijderen) voordat gevangenisstraf mag worden opgelegd.

Wie het terugkeerbesluit niet naleeft krijgt een inreisverbod opgelegd voor de duur van in beginsel 2 jaar.<sup>1</sup> Wie als gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid wordt gezien krijgt zelfs direct een (zgn. zwaar) inreisverbod opgelegd voor 5 tot 20 jaar, zonder

---

<sup>1</sup> Artikel 62a en 66a Vreemdelingenwet Vw).

vertrektermijn. Verblijf met een inreisverbod is al een overtreding;<sup>2</sup> verblijf met een zwaar inreisverbod is al een misdrijf.<sup>3</sup> In beginsel heeft iedere vreemdeling in Nederland hetzij rechtmatig verblijf, hetzij een lopende vertrektermijn, hetzij een inreisverbod. Dat en waarom het promoveren van verblijf met een terugkeerbesluit (illegaal verblijf) van overtreding naar misdrijf een meerwaarde biedt bij het realiseren van het immigratiebeleid blijft ook in het huidige voorstel in nevelen gehuld.

In ieder geval dient het wetsvoorstel niet het verwezenlijken van het doel van de Asielnoodmaatregelenwet, te weten het ontlasten van de asielketen en het omlaag brengen van het aantal asielaanvragen. Zelfs een poging dat te onderbouwen doet het kabinet niet. Gezien het feit dat asielmigratie niet meer dan rond de 10% van de totale migratie naar Nederland bedraagt is dat een ernstig tekort aan de motivering van het voorstel. Wij wijzen op het feit dat de Raad van State deze tekortkoming ook al aankaartte in zijn advies.

De relatie tot andere regelgeving is in het wetsvoorstel in het geheel niet onder ogen gezien. Dat is problematisch in verband met twee verschillende regelingen: de Wet Handhaving en Bewaring en de nieuwe Terugkeerverordening van de EU. De eerste ligt voor aan de Eerste Kamer; de tweede aan het Europees Parlement. De verwachting is dat de laatste in 2026 of 2027 in werking treedt.

In beide regelingen wordt het niet-meewerken aan vertrek door mensen zonder rechtmatig verblijf strafbaar gesteld. Niet-meewerken aan vertrek en illegaal verblijf overlappen elkaar in grote mate. Wie in weerwil van een terugkeerbesluit niet is vertrokken verblijft per definitie illegaal in Nederland. Maar wie meewerkt aan vertrek, ook als het verblijf al onrechtmatig is geworden, is in deze regelingen niet strafbaar. Het huidige wetsvoorstel maakt echter ook het verblijf van illegale vreemdelingen die wél meewerken aan hun vertrek strafbaar. De vraag is of en zo ja hoe dat bijdraagt aan hun vertrek; strafbaarstelling zal weinig mensen ertoe aansporen om zich tot de autoriteiten te wenden voor hulp bij vertrek.

Dan de uitvoerbaarheid. Volgens de Memorie van Toelichting is de groep die in beeld komt voor bestraffing met een vrijheidsstraf op grond van artikel 108a louter wegens illegaal verblijf reeds beperkt tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Dat staat echter niet in de wettekst.

Dat betekent dat de eerste lijn in de uitvoeringspraktijk – de politie – in beginsel iedere persoon zonder rechtmatig verblijf aan zal (moeten) houden, om vervolgens te onderzoeken wat er allemaal is gedaan om iemand te laten vertrekken en of het aan hun gebrek aan medewerking ligt dat ze er nog zijn. Dat is een forse administratieve taakverzwaring voor de politie, en een onnodige toebrenging van leed (aanhouding en voorlopige hechtenis) aan degenen die wel willen maar niet kunnen vertrekken. Dat zijn nogal wat groepen: mensen met ernstige medische beperkingen die in het land van herkomst niet behandeld kunnen

---

<sup>2</sup> Artikel 108 Vw.

<sup>3</sup> Artikel 197 Wetboek van Strafrecht, maximumstraf 6 maanden. Bewarin

worden, mensen die van hun land van herkomst geen reisdocumenten krijgen, mensen die vanwege het risico op een onmenselijke behandeling niet naar hun land terug kunnen maar toch geen verblijfsvergunning asiel krijgen (bijvoorbeeld de zogenaamde 1F-ers). Vaak zal de onmogelijkheid om te kunnen vertrekken niet direct evident zijn, en dus leiden tot voorlopige hechtenis, intensief onderzoek en gecompliceerde rechtszaken – voor een toch al overbelaste strafrechtketen.

Een aparte categorie hierbij zijn de Unieburgers – onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie. Het wetsvoorstel spreekt over ‘vreemdelingen’, en daaronder vallen ook de Unieburgers. Unieburgers kunnen geen terugkeerbesluit krijgen, geen inreisverbod, Unieburgers hoeven zich niet aan te melden als zij Nederland binnenkomen of verlaten, ze kennen geen grenscontroles, Unieburgers kunnen feitelijk gaan en staan waar ze willen – binnen de beperkingen van het Unierecht. Maar die zijn amper aan te geven, juist vanwege hun vrijheid van verkeer binnen de EU. Zo mag een Unieburger in principe drie maanden - Nederland in, zo lang er een ID-bewijs is en er geen beroep op de bijstand wordt gedaan. Na die drie maanden verblijft de Unieburger illegaal, als hij niet werkt of werkzoekend is, of geen voldoende vermogen heeft waarmee hij kan rondkomen. Maar hoe wordt gecontroleerd wanneer de Unieburger is gekomen? En als de Unieburger gaat werken of solliciteren is er vanzelf weer sprake van rechtmatig verblijf. Hoe wordt dat gecontroleerd? De uitvoering hiervan is in het wetgevingstraject niet eens onderzocht, er is zelfs geen enkele overweging over te vinden.

#### Principiële bezwaren strafbaarstelling illegaal verblijf

Voorname problemen zijn vooral problemen in de voorbereiding en praktische problemen. De VAJN heeft ook bezwaren van principiële aard.

In de eerste plaats zal, zoals hiervoor al betoogd, de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen enkele asielzoeker tegenhouden om hier asiel aan te vragen. Asielverzoeken in Nederland zijn het gevolg van push-factoren, niet van pull-factoren. Met name het bestaan van gemeenschappen uit het land van herkomst, van familieleden, van min of meer toevallige gebeurtenissen op weg naar vlucht doel Europa bepalen of er in Nederland of elders in Europa asiel wordt aangevraagd, zo bleek uit wetenschappelijk onderzoek van het WODC.<sup>4</sup> Voordelen op het gebied van aantallen migranten heeft het wetsvoorstel dus niet.

Nadelen zijn er wel. Mensen zonder rechtmatig verblijf leven al zoveel mogelijk in de schaduw, proberen nergens gezien te worden. Behalve op de plaatsen waar zij werken. Die onzichtbaarheid betekent ook dat zij niet de bescherming kunnen krijgen die het recht normaal biedt: bescherming tegen uitbuiting, misbruik, criminaliteit. Daarvoor moet je je

---

<sup>4</sup> Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland, 2023.

zichtbaar maken, bij politie of een inspectie – en dat durven mensen zonder rechtmatig verblijf al nauwelijks onder de huidige omstandigheden.

Het risico om behalve een uitzetting ook nog een gevangenisstraf te krijgen weerhoudt veel mensen ervan om hulp te zoeken als zij die nodig hebben. Uitbuiting, ziekte, slachtofferschap van crimineel gedrag zullen ongezien en onbehandeld blijven. Daar worden alleen criminelen beter van.

Namens VAJN, Marq Wijngaarden, advocaat en partner bij Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers