

Datum 25 september 2025

Betreft **Internetconsultatie Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf** | Reactie VluchtelingenWerk Nederland

1. Inleiding

VluchtelingenWerk Nederland (VWN) maakt zich grote zorgen over het voorstel om onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen. Wij achten dit voorstel in strijd met Europees en internationaal recht, disproportioneel en ineffectief voor het doel dat de regering ermee zegt na te streven, namelijk het bevorderen van terugkeer. Het zal leiden tot een onevenredige verharding van beleid zonder dat dit uitvoerbaar of zinvol is. Wij benadrukken dat het uitsluiten van strafbaarstelling van diegenen die hulp bieden aan personen die onrechtmatig in Nederland verblijven, zoals voorgesteld in deze novelle, volstrekt onvoldoende is. De ingrijpende impact op het strafbaar stellen van personen zonder verblijfspapieren blijven namelijk intact. Tevens maken we ons zorgen dat de hulpverlening alsnog onder grote druk komt te staan, ongeacht deze novelle. Personen zullen zich onttrekken aan toezicht en hulpverlening en er is het risico dat er onduidelijkheid blijft bestaan onder hulpverleners of zij niet in overtreding zijn, terwijl de persoon die zij bijstaan dit wel is.

Dit voorstel voorziet een potentieel ingrijpende beleidswijziging, wat betekent dat die zorgvuldig voorbereid tot stand dient te komen inclusief gedegen consultatie en adviestraject. De Raad van State heeft in haar 'voorlichting over de reikwijdte van strafbaarstelling illegaal verblijf' aangegeven dat het wetgevingsproces voorafgaande aan de stemming over het amendement onzorgvuldig is verlopen.¹ Wij vragen de regering om nadere onderbouwing en beantwoording van de zorgen die zijn ingebracht in alle consultatiereacties, inclusief de hieronder geschetste juridische en praktische vragen.

2. Strijdigheid met Europees en internationaal recht

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf is onverenigbaar met de verplichtingen die Nederland heeft op grond van het Unierecht en internationale mensenrechtenverdragen.

EU-Terugkeerrichtlijn en jurisprudentie HvJ-EU

De regering verwijst in de Memorie van Toelichting naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, en stelt dat strafbaarstelling pas zal worden ingezet nadat bestuursrechtelijke maatregelen zijn opgelegd en uitgeput. Daarmee lijkt zij te willen aansluiten bij de Terugkeerrichtlijn² en de arresten *El Dridi*³ en *Achughbabian*⁴. Er blijven echter fundamentele juridische problemen.

Ten eerste ontbreken juridische waarborgen in de wettekst dat strafbaarstelling daadwerkelijk alleen pas ná het volledige doorlopen van het terugkeertraject zal plaatsvinden. Het risico blijft dat strafrecht parallel of te vroeg wordt ingezet. Het Hof van Justitie heeft expliciet geoordeeld dat strafrechtelijke sancties het terugkeerproces niet mogen doorkruisen of vertragen. Ook de DT&V uit hierover haar zorgen in de Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, en signaleert dat een terugkeerprocedure nooit echt beëindigd is.⁵

Hoe kan de regering alsnog garanderen dat strafrechtelijke sancties nooit eerder of gelijktijdig aan het terugkeertraject worden toegepast?

¹ Raad van State, [Voorlichting over amendement over reikwijdte van strafbaarstelling illegaal verblijf](#), 29 augustus 2025

² [Richtlijn 2008/115/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008

³ HvJ EU, *El Dridi*, C-61/11, 28 april 2011. Het Hof verklaarde dat een gevangenisstraf wegens onrechtmatig verblijf onverenigbaar is met de Terugkeerrichtlijn, omdat dit de systematiek van vrijwillig vertrek en bestuursrechtelijke detentie doorbreekt en terugkeer vertraagt.

⁴ HvJ EU, *Achughbabian*, C-329/11, 6 december 2011. Het Hof verduidelijkte dat strafbaarstelling alleen mogelijk is nadat de Terugkeerrichtlijn volledig is toegepast en slechts voor zover dit de werking van de richtlijn niet doorkruist.

⁵ Ministerie van Asiel & Migratie, [Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit](#), pagina 33-34, 17 september 2025

Ten tweede heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat strafrechtelijke sancties het terugkeerproces niet mogen vertragen. In de praktijk leidt strafoplegging juist tot vertraging, ook als iemand eerder bestuursrechtelijk is gedetineerd met het oog op terugkeer. Een nieuw terugkeertraject, of het werken aan een alternatieve duurzame oplossing, zal dan alsnog worden belemmerd door een strafrechtelijke bewaring. De DT&V geeft zelf aan dat deze maatregel hen niet wezenlijk zal gaan helpen om meer terugkeer te organiseren en zij juist minder zullen toekomen aan hun kerntaak: het organiseren van vertrek.⁶

Hoe voorkomt de regering dat strafoplegging leidt tot vertraging en stagnatie van terugkeer?

Ten derde benoemt de Memorie van Toelichting dat de groep die strafbaar zal worden gesteld “bepert” blijft tot vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dit effectief frustreren.⁷ VWN vreest dat dit in de praktijk zal resulteren tot veel grijze gevallen en kan leiden tot de (herhaaldelijke) strafrechtelijke bewaring van personen die buiten hun eigen schuld om Nederland niet kunnen verlaten, waaronder staatlozen. Juist deze personen bevinden zich in een situatie waarbij zij zich, zelfs na eerdere pogingen en (herhaaldelijke) bestuursrechtelijke maatregelen, onvrijwillig onrechtmatig in Nederland bevinden. Wij zien in de praktijk dat personen die buiten hun eigen schuld om over geen enkel identiteits- of reisdocument beschikken, zoals staatlozen, onterecht kunnen worden aangemerkt als personen die ‘niet meewerken’ of het ‘vertrek frustreren’.

Hoe worden de begrippen “niet meewerken” en “vertrek frustreren” precies gedefinieerd? Wie beoordeelt dit, en op basis van welke criteria? Hoe voorkomt de regering dat mensen die (vooralsnog) geen bewijs kunnen leveren dat zij Nederland niet kunnen verlaten, toch strafrechtelijk worden gesanctioneerd? Hoe wordt voorkomen dat mensen in een vicieuze cirkel van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen terechtkomen?

Zaak Changu

De uitspraak van het Hof van Justitie van 12 september 2024 in de zaak Changu (C-352/23) bevestigt dat vreemdelingen die niet onmiddellijk kunnen worden verwijderd, onder de bescherming van de Terugkeerrichtlijn blijven vallen. Lidstaten zijn verplicht hen schriftelijk te informeren als de verwijdering tijdelijk wordt opgeschort en moeten in die periode voorzien in de basisbehoeften, zoals onderdak, voedsel en toegang tot hygiënevoorzieningen (in lijn met artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn). Deze voorzieningen zijn noodzakelijk om te voldoen aan de door het Hof bevestigde rechten die voortvloeien uit het EU Handvest, zoals de eerbiediging van de menselijke waardigheid (artikel 1) en het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 4).

Strafrechtelijke vrijheidsontneming vormt een ingrijpende inbreuk op een minimaal menswaardig bestaan in vrijheid. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat detentie uitsluitend als ultimum remedium mag worden toegepast. Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf leidt echter tot de automatische detentie als sanctie, wat haaks staat op het vereiste van een trapsgewijze benadering en proportionaliteit. Het leveren van basisvoorzieningen vanuit een strafrechtelijke bewaringssetting is een uitholling van de bescherming die het Hof bevestigt in de zaak Changu.

Hoe verhoudt het voorstel zich tot deze plicht? Erkent de regering dat detentie geen vervanging kan zijn van de bescherming die art. 14 Terugkeerrichtlijn en het EU Handvest bieden?

⁶ Ministerie van Asiel & Migratie, [Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit](#), pagina 33, 17 september 2025

⁷ Memorie van Toelichting, Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet), 5 september 2025, pagina 3

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zal ertoe leiden dat mensen zonder verblijfspapieren zich uit angst onttrekken van hulpverlening en overheidsinstanties. Daarnaast verwachten wij dat er onduidelijkheid blijft bestaan onder hulpverleners of zij een overtreding begaan als zij iemand helpen die mogelijk strafbaar is. De kans is groot dat zij dit niet altijd durven omdat zij bijvoorbeeld de regels (lees uitzondering) niet kennen. Hierdoor blijft het risico bestaan dat de hulpverlening ernstig onder druk komt te staan, ongeacht de voorgenomen wijziging in de novelle. Dit kan resulteren in de verdere marginalisering van mensen zonder verblijfspapieren en zal een inbreuk opleveren op hun toegang tot basisvoorzieningen, alsmede medische zorg, rechtsbijstand, politiebescherming en, voor minderjarigen, het recht op onderwijs.⁸ Hiermee zullen zij in een situatie terecht komen die in strijd is met het EU Handvest en de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Changu.

Hoe garandeert de regering dat deze rechten niet onder druk komen te staan?

Internationale mensenrechtenverdragen

Daarnaast bestaat een groot risico op schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Strafbearstelling kan leiden tot willekeurige detentie, hetgeen in strijd is met artikel 5 EVRM. Tevens kan het de naleving van het non-refoulementbeginsel (artikel 3 EVRM en artikel 33 Vluchtelingenverdrag) onder druk zetten. Wanneer mensen onder dreiging van straf worden uitgezet, is er een reëel risico dat onvoldoende zorgvuldig wordt onderzocht of zij gevaar lopen op vervolging of onmenselijke behandeling bij terugkeer. Daar komt bij dat de dreiging van strafvervolging mensen kan afschrikken om bescherming te vragen. Dit is in strijd met de geest van het Vluchtelingenverdrag, dat beoogt bescherming te bieden aan ieder die daar recht op heeft, ongeacht de wijze van binnenkomst of verblijf.

Hoe voorkomt de regering dat strafvervolging leidt tot schending van het EVRM en het Vluchtelingenverdrag?

3. Proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat maatregelen geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zijn. Strafbearstelling van onrechtmatig verblijf voldoet aan geen van deze voorwaarden.

De maatregel is **niet geschikt**, omdat het terugkeerproces er niet mee wordt bevorderd. De maatregel draagt niet bij aan een effectiever terugkeerbeleid. Het opleggen van straf leidt tot strafprocedures en detentie, maar niet tot snellere of betere terugkeer. Integendeel, terugkeer wordt vertraagd doordat iemand eerst een straf moet uitzitten. Hierdoor worden terugkeertrajecten, al dan niet onder begeleiding van de DT&V, bemoeilijkt.

Tevens ontmoedigt dit mensen om contact te zoeken met overheidsinstanties, bijvoorbeeld om deel te nemen aan vrijwillige terugkeertrajecten. Personen die problemen hebben bij het bewerkstelligen van vertrek uit Nederland kunnen zich richten tot de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) met een bemiddelingsverzoek. Gedurende het bemiddelingstraject is er frequent contact met de DT&V, maar geen sprake van een tijdelijk of procedureel rechtmatig verblijf. Hierdoor blijven zij in theorie kwetsbaar voor vreemdelingenbewaring of strafrechtelijke vervolging, wat een afschrikwekkend effect kan hebben om in de toekomst een bemiddelingsverzoek in te dienen en daardoor in beeld te raken van de Rijksoverheidsdiensten. Hierdoor blijft deze groep juist *buiten beeld* van de overheid en heeft deze maatregel dus ook om deze reden een averechts effect.

Dit belemmert vervolgens ook de toegang tot regularisatieprocedures, zoals de buitenschuldvergunning indien terugkeer niet kan plaatsvinden vanwege redenen buiten de schuld

⁸ Zie ook de notitie van de Adviesraad Migratie '[Aandachtspunten bij de verdere behandeling asielwetsvoorstellen en het amendement 'strafbaarstelling onrechtmatig verblijf'](#)', 9 september 2025

van de vreemdeling om. Deze zorg hebben wij bijvoorbeeld ook voor slachtoffers van mensenhandel, die zich uit angst niet bij de politie durven te melden. Overigens heeft een strafrechtelijke vervolging ook een nadelig effect op de toekomstige mogelijkheden om verblijf te regulariseren vanwege (de eventuele cumulatie van) antecedenten. Strafrechtelijke vervolging in het kader van de voorgestelde maatregel kan voor de IND reden zijn om een verblijfsaanvraag, zoals de buitenschuld, te weigeren vanwege het openbare orde criterium.⁹

Hoe voorkomt de regering dat een afschrikwekkende werking mensen juist buiten beeld van de overheid plaatst? En hoe voorkomt het een situatie waarbij strafbaarstelling juist een negatief effect heeft op het vinden van een duurzame oplossing, waaronder terugkeer en regularisatie?

De maatregel is daarnaast **niet noodzakelijk**, omdat het bestuursrecht reeds voldoende instrumenten kent in het kader van terugkeer, zoals de meldplicht, vrijheidsbeperkende maatregelen, vreemdelingenbewaring, het inreisverbod en de ongewenstverklaring. De Memorie van Toelichting wijst erop dat ‘...het kabinet de handhavingspraktijk zal vragen de strafbaarstelling van illegaal verblijf primair in te zetten tegen criminele en overlastgevende vreemdelingen...’.¹⁰ Allereerst ontbreken ook hiervoor duidelijke waarborgen in de wettekst, waardoor alsnog ook andere personen binnen de doelgroep worden geraakt. Daarnaast bestaat juist die maatregel om op te kunnen treden tegen overlastgevende vreemdelingen al middels het (zwaar) inreisverbod en de ongewenstverklaring. Deze maatregelen maken het mogelijk om een persoon zonder rechtmatig verblijf te vervolgen en een geldboete of een gevangenisstraf op te leggen op basis van Art. 197 Sr. als zij in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring in Nederland verblijven. Het Openbaar Ministerie heeft in haar eerdere reactie op de Asielnoodmaatregelenwet reeds vastgesteld dat de bestaande mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging van personen zonder rechtmatig verblijf voldoende ruimte bieden om op te treden.¹¹

In het kader van deze maatregelen verrijst de vraag of de hulpverlening aan personen die worden veroordeeld op basis van Art. 197 Sr. mogelijk *we/* strafbaar kan zijn vanwege medeplegen of medeplichtigheid van een misdrijf. Dit geldt tevens voor de voorgestelde maatregel in de nieuwe Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring, die momenteel aanhangig is bij de Eerste Kamer, om personen die opzettelijk niet voldoen aan een ambtelijk bevel of vordering om Nederland te verlaten (meewerkplicht) te vervolgen op basis van artikel 184 Sr.¹²

Waarom zijn de bestaande mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging niet voldoende geschikt om op te treden? Hoe verhouden deze zich tot elkaar en hoe wordt voorkomen dat hulpverlening alsnog strafbaar kan zijn in het kader van strafrechtelijke vervolging op basis van overtreding Art. 197 en Art. 184 Sr.?

De maatregel is tenslotte **niet evenwichtig**, omdat de gevolgen voor de betrokken personen — strafvervolging en bewaring, vaak zonder perspectief op daadwerkelijke terugkeer — disproportioneel zwaar wegen in verhouding tot het nagestreefde doel. Bovendien zal de uitvoering onevenredig zwaar drukken op politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht, die hierdoor belast worden met zaken die niets bijdragen aan daadwerkelijke terugkeer. Het risico is dat de capaciteit voor de aanpak van criminaliteit die wél de openbare orde raakt, hierdoor onder druk komt te staan. De politie heeft reeds haar zorgen geuit over de uitvoerbaarheid, de effectiviteit en de negatieve gevolgen voor de openbare orde van deze maatregel.¹³ Ook in de Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit wordt bevestigd dat

⁹ Artikel 16, lid 1 onder d Vw, artikel 3.77 en 3.78 Vb

¹⁰ Memorie van Toelichting, Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet), 5 september 2025, pagina 2

¹¹ [Advies Openbaar Ministerie over voorstel Asielnoodmaatregelenwet](#), 2 december 2024

¹² [Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring](#), Kamerstuk 34.309, Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring

¹³ [Eerste reactie politie op instemming Tweede Kamer met ANMW](#), 5 juli 2025

de politie, KMar en DT&V ingrijpende aanpassingen voorzien in werkprocessen, de inzet van veel capaciteit en scholing van personeel, terwijl er risico's ten aanzien van legitimiteit en proportionaliteit worden gesignaleerd.¹⁴

Hoe beoordeelt de regering deze extra belasting voor de uitvoering en neveneffecten in verhouding tot de ontbrekende meerwaarde van het voorstel?

4. Conclusie

De voorliggende novelle, die beoogt om strafbaarstelling van hulp aan mensen zonder rechtmatig verblijf uit te sluiten, verandert niets aan de fundamentele problemen van het amendement zelf. Het blijft gaan om een strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf die strijdig is met Europees en internationaal recht, disproportioneel en praktisch onuitvoerbaar. Door de focus te leggen op de bescherming van hulpverleners wordt gesuggereerd dat daarmee de grootste bezwaren zijn weggenomen. Dat is een miskennis van de kern. Zolang de strafbaarstelling van mensen zonder rechtmatig verblijf overeind blijft, blijven ook de juridische strijdigheid, de schending van basisrechten, de impact op de hulpverlening en de negatieve maatschappelijke effecten bestaan.

Het is daarom niet voldoende om slechts één aspect van het amendement te corrigeren. De gehele strafbaarstelling is onverenigbaar met de verplichtingen die Nederland heeft in het kader van de Terugkeerrichtlijn, de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de internationale verdragen waaraan ons land gebonden is. De novelle verandert daarnaast niets aan het feit dat het amendement uitvoeringsorganisaties onnodig belast en mensen zonder verblijfspapieren in een kwetsbare positie verder marginaliseert en criminaliseert. Dit terwijl strafrechtelijke vervolging niet bijdraagt aan terugkeer, maar juist leidt tot vertraging en de belemmering in het bereiken van duurzame oplossingen.

VluchtelingenWerk Nederland

25 september 2025

¹⁴ Ministerie van Asiel & Migratie, [Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit](#), o.a. pagina 7 en 33, 17 september 2025