

Aan Aan de Leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal

Datum 25 september 2025

Betreft **CM2514** *Commissie Meijers reactie op novelle strafbaarstelling illegaal verblijf*

Geachte leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal,

De Commissie Meijers maakt middels deze brief gebruik van de gelegenheid om in het kader van de internetconsultatie commentaar te leveren op het conceptwetsvoorstel '*Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf*'. De Commissie Meijers verwijst naar haar eerdere advies aan de Staten-Generaal over de gewijzigde asielwetsvoorstellen.¹ De onbeperkte strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in de novelle leidt tot schending van het recht op leven, lichamelijke integriteit en asiel, evenals de EU-Terugkeerrichtlijn (en -Verordening), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).

De Commissie Meijers is positief over het uitsluiten van hulpverleners van strafbaarheid in de novelle. Tegelijkertijd blijft de ongeclausuleerde strafbaarstelling van niet-rechtmatig verblijf als misdrijf in artikel 108a Vreemdelingenwet problematisch. Er ontbreken in het wetsvoorstel 1) uitzonderingen voor groepen die volgens EU-recht niet gestraft mogen worden wegens niet-rechtmatig verblijf, 2) waarborgen voor de toegang tot basisrechten en 3) strafuitsluitingsgronden.

De Commissie Meijers adviseert de Staten-Generaal het wetsvoorstel te verwerpen of aan te passen zodat het in overeenstemming is met Europees en internationaal recht. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid tot vrijheidsbeneming, en daarmee in een beperking van de fundamentele rechten vervat in artikel 15 Grondwet, artikel 5 EVRM, artikel 6 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest), artikel 9 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 37 Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Dit vereist een duidelijke en beperkte wettelijke grondslag voor de strafbaarstelling in artikel 108a Vreemdelingenwet.

1. *Ontbrekende uitzonderingen op strafbaarheid onder het EU-recht*

Ten eerste stelt het EU-recht beperkingen aan de toelaatbaarheid van strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf en is dit in het wetsvoorstel niet gecodificeerd. Aan EU-burgers kan geen vrijheidsstraf worden opgelegd wegens niet-rechtmatig verblijf.² Dit geldt ook voor derdelanders zonder bewijs van wettig verblijf, die afhankelijk zijn van een EU-burger.³ Voor derdelanders zijn strafrechtelijke maatregelen pas toegestaan na voltooiing van de terugkeerprocedure en bij aantoonbare eigen schuld, conform de EU-Terugkeerrichtlijn en jurisprudentie van het EU-Hof.⁴ De rechter moet bij een inbewaringstelling – zo nodig ambtshalve – nagaan of artikelen 5 en 15 van de EU-Terugkeerrichtlijn, waaronder de eerbiediging van

¹ <https://www.commissie-meijers.nl/comment/commissie-meijers-commentaar-op-de-gewijzigde-asielwetsvoorstellen-36703-en-36704/>

² HvJEU 3 juli 1980, 157/79 (Pieck) punt 19. Art. 108(5) Vreemdelingenwet 2000 bepaalt dat een gevangenisstraf voor EU/EFTA-onderdanen uitsluit, maar wel toelaat een geldboete op te leggen, is in het amendement en de novelle ten onrechte niet van toepassing verklaard.

³ HvJEU 10 april 2025, [C-607/21](#) (XXX tegen Belgische Staat).

⁴ Zie HvJEU 11 april 2011, C-61/11 (El Dridi); HvJEU 6 december 2011, C 329/11 (Achughbabian); HvJEU 17 september 2020, C-808/18 (JZ). En o.a. Hoge Raad, 1 december 2020, 17/03472, ECLI:NL:HR:2020:1893.

fundamentele rechten zoals het belang van het kind, het gezinsleven en het beginsel van non-refoulement, aan verwijdering in de weg staan.⁵ Deze uitspraak van het EU-Hof zal eveneens van toepassing zijn op de inbewaringstelling van een derdelander onder de concept Terugkeerverordening die vergelijkbare waarborgen als de Terugkeerrichtlijn bevatten.⁶

Vrijheidsstraf op grond van artikel 108a Vw mag pas worden overwogen als alle bestuursrechtelijke maatregelen ongeschikt zijn gebleken.⁷ De minister erkent in punt 3.1 van de toelichting dat de strafbaarstelling is beperkt tot vreemdelingen die kunnen vertrekken, maar vertrek bewust en actief frustreren. De vergaande wettelijke beperkingen die volgen uit het EU-recht moeten echter expliciet in de tekst van de strafbepaling worden opgenomen.

2. Waarborgen voor toegang tot basisrechten

Ten tweede biedt het voorstel onvoldoende waarborgen ten aanzien van de bescherming van fundamentele rechten. Er is een wettelijke (en morele) plicht om iedereen toegang te bieden tot minimale voorzieningen zoals onderdak, voedsel, kleding en medische zorg. Dit volgt uit het EU-Handvest, internationaal recht en rechtspraak die lidstaten verplichten om de menselijke waardigheid van vreemdelingen te waarborgen, ongeacht hun verblijfsstatus.⁸ Zo heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten in 2014 bepaald dat Nederland in strijd met het Europees Sociaal Handvest handelde door vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf uit te sluiten van toegang tot onderdak, eten en kleding.⁹ Artikel 3 EVRM legt staten een positieve verplichting op om personen te beschermen tegen ernstige ontbering die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid.¹⁰ Bovendien houdt het voorstel voor de Terugkeerverordening rekening met grondrechten (in artikel 5), belang van het kind (in artikel 18) en bij uitstel van verwijdering (in artikel 14) met basisbehoeften, gezinsleven, dringende medische zorg, toegang tot basisonderwijs voor minderjarigen en de speciale behoeften van kwetsbare personen.¹¹ Het strafbaar stellen van ieder onrechtmatig verblijf ondermijnt deze rechten en creëert spanning tussen wetgeving en uitvoering. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het bieden van bed, bad en brood.¹² Door angst voor strafvervolgung kunnen vreemdelingen contact mijden met overheidsinstanties en hulporganisaties, waardoor hun toegang tot basisvoorzieningen in het gedrang komt.¹³ Hoewel minderjarigen zijn uitgesloten van strafbaarstelling, kunnen ouders zonder rechtmatig verblijf alsnog strafrechtelijk worden vervolgd bij betrokkenheid bij schoolactiviteiten. De overheid moet personen die niet rechtmatig

⁵ Zie HvJEU 4 september 2025, C-313/25 PPU (GB tegen Minister van Asiel en Migratie).

⁶ Uit HvJEU 4 september 2025, C 313/25 PPU blijkt dat artikel 5 en 15 van de Terugkeerrichtlijn moeten worden uitgelegd in samenhang met de artikelen 6 (vrijheid en veiligheid), 7 (eerbiediging van gezinsleven), 19 lid 2 (non-refoulement), 24 lid 2 (belang van het kind) en 47 (effectieve rechtsbescherming) van het EU-Handvest. Dit geldt ook voor de artikelen 5 (grondrechten) en 18 (belang van het kind) in de Terugkeerverordening, [COM\(2025\)101](#).

⁷ Bijvoorbeeld vreemdelingenbewaring of lichtere middelen, ongewenstverklaring en/of een inreisverbod.

⁸ Art. 1 EU-Handvest; HvJEU 19 maart 2019, C-163/17 (Jawo); HvJEU 12 november 2019, C-233/18 (Haqbin); HvJEU 12 september 2024, C-352/23 (Changu).

⁹ ECSR 1 juli 2014, [Conference of European Churches v. Netherlands](#), JV 2015/24 nt. C.H. Slingenberg.

¹⁰ M.S.S. v. België en Griekenland, nr. 30696/09, §§ 249–253, en RR and Others v. Hongarije, nr. 36037/17, §50.

¹¹ Zie voorstel Terugkeerverordening, [COM\(2025\)101](#).

¹² HvJEU 12 september 2024, C-352/23 (Changu); Rb. Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, uitspraak van 26 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9288.

¹³ M. Kox, “[Restrictief illegalenbeleid lijkt averechts te werken](#)”, 2010. M. Schoevers, “Hiding and Seeking. Health problems and problems in accessing health care of undocumented female migrants in the Netherlands”, 2011.

verblijven toegang tot basisrechten garanderen, ook om de rechten en belangen van mogelijk betrokken minderjarigen in overeenstemming met het IVRK te beschermen.

3. Strafuitsluitingsgronden

Ten derde ontbreken strafuitsluitingsgronden voor wie een uitzetbeletsel geldt. Onrechtmatig verblijf is niet altijd verwijtbaar aan de vreemdeling. De wetgever moet waarborgen dat het niet rechtmatig verblijven van vreemdelingen die niet kunnen worden uitgezet om beleidsmatige of feitelijke redenen, niet strafbaar worden gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor personen met een duurzaam uitzetbeletsel, zoals staatlozen of mensen van wie het land van herkomst geen identiteitspapieren verstrekt. En voor slachtoffers van mensenhandel of getuigen van strafbare feiten die aangifte willen doen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State benadrukt dat terugkeer in zulke gevallen onmogelijk kan zijn, ondanks inspanningen van de vreemdeling.¹⁴ Hoewel in theorie een beroep op strafuitsluiting (zoals overmacht) mogelijk is, ontbreekt hierover een duidelijkheid in de wetstekst en de toelichting.

In punt 5 van de toelichting op de novelle is vermeld dat het voorstel geen extra administratieve lasten op zou leveren. Door de onverwachte toevoeging van het amendement ontbreekt echter onderzoek naar de gevolgen van strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf, met name voor politie, Dienst Justitiële Inrichtingen, Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak. De minister heeft aangekondigd medio september 2025 informatie te geven over de uitvoeringsgevolgen van zowel de uitbreiding van de ongewenstverklaring als de strafbaarstelling van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Uitbreiding van bevoegdheden beïnvloedt onvermijdelijk handhavings- en celcapaciteit,¹⁵ tenzij de strafbaarheid van onrechtmatig verblijf daadwerkelijk beperkt wordt tot criminele en overlastgevende vreemdelingen.

Het demissionaire kabinet beoogt volgens de toelichting de strafbaarstelling vooral te richten op criminele en overlastgevende vreemdelingen.¹⁶ De Commissie Meijers benadrukt dat deze beperkte doelstelling niet blijkt uit de wetstekst. De toelichting sluit niet uit dat toekomstige kabinetten op basis van de huidige wettekst de politie en het OM opdracht geven alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen – in 2018 geschat tussen 23.000 en 58.000¹⁷ – aan te houden en strafrechtelijk te vervolgen. Uit de wetstekst dient duidelijk te zijn dat een dergelijk opdracht strijdig is met Europees recht.

De Commissie Meijers adviseert de Staten-Generaal primair het voorstel te verwerpen en subsidiair het voorstel in overeenstemming te brengen met het Europees en internationaal recht. Ten aanzien van de subsidiaire optie merkt de Commissie Meijers op dat deze naar verwachting in de praktijk beperkt effectief zal blijken en weinig meerwaarde zal hebben. De reeds bestaande instrumenten – waaronder vreemdelingenbewaring, de (uitgebreide) ongewenstverklaring en het inreisverbod – volstaan doorgaans al. Bovendien brengt de subsidiaire optie een groot aantal uitzonderingen met zich mee, hetgeen de

¹⁴ Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State over amendement en reikwijdte van strafbaarstelling illegaliteit, 28 augustus 2025, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@152476/w03-25-00207-ii/>.

¹⁵ Zie policy brief Clingendael, [De haken en ogen aan strafbaarstelling van illegaliteit](#), 26 augustus 2025.

¹⁶ Zie paragraaf 3.1 MvT en onder meer het antwoord op Kamervragen van het lid Boomsma, Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 2652.

¹⁷ D. Kierans e.a., “[The Irregular Migrant Population of Europe](#),” 2024, p. 31. Het WODC komt binnenkort met een nieuwe schatting van het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

uitvoerbaarheid aanzienlijk beperkt.¹⁸ Indien er toch wordt besloten voor de subsidiaire optie, benut de Commissie Meijers graag de gelegenheid om een amendement op artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 in te brengen.

Amendement op het wetsvoorstel (novelle) tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf)

Artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 wordt als volgt gewijzigd:

Lid 2 wordt aangevuld met uitzonderingen:

“2. Het eerste lid is niet van toepassing op: a. Unieburgers en derdelanders die familieleden zijn van een Unieburger en hun verblijfsrecht ontleen aan het Unierecht; b. vreemdelingen ten aanzien van wie de terugkeerprocedure als bedoeld in Richtlijn 2008/115/EG niet is afgerond; c. vreemdelingen ten aanzien van wie uitzetting in strijd zou zijn met artikel 3 EVRM, het beginsel van non-refoulement of andere fundamentele rechten.”

Nieuw lid 3 (overtreding en waarborg toegang tot basisrechten):

“3. Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een overtreding. De toepassing van dit artikel laat onverlet het recht op toegang tot onderdak, voedsel, kleding en medische zorg.

Nieuw lid 5 (strafuitsluitingsgronden):

“5. Strafbaarheid op grond van dit artikel is uitgesloten indien de vreemdeling aantoont dat vertrek uit Nederland buiten zijn schuld onmogelijk is of vanwege zwaarwegende humanitaire omstandigheden.”

Nieuw lid 6 (proportionaliteit):

“6. Strafrechtelijke sancties op grond van dit artikel kunnen slechts worden opgelegd indien alle bestuursrechtelijke maatregelen zijn uitgeput en niet tot vertrek hebben geleid, en in overeenstemming met het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.”

Nieuw lid 7 (internationale verplichtingen)

7. De toepassing van dit artikel laat onverlet de eerbiediging van het recht op gezinsleven en de rechten van het minderjarige kind van de onrechtmatig verblijvende vreemdeling, overeenkomstig internationale verplichtingen. Lid 1 en lid 4 van artikel 108a zoals voorgesteld in de novelle blijven ongewijzigd.¹⁹

¹⁸ Immigratie- en Naturalisatiedienst, Ministerie van Asiel en Migratie, Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring (OVR) (wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet), Augustus 2025. Zie ook Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, 17 september 2025.

¹⁹ Artikel 108a lid 1 Vreemdelingenwet 2000 in de novelle: 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.

Artikel 108a lid 4 Vreemdelingenwet 2000 in de novelle: Artikel 108, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Voor verdere toelichting staan wij graag tot uw beschikking.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'S' followed by a horizontal line.

mr. dr. Sanne Buisman

Voorzitter Commissie Meijers