

Datum: 25 september 2025

Onderwerp: Reactie van Amnesty International op de novelle van 5 september 2025 '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)'

Introductie

Op 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer de Asielnoodmaatregelenwet aangenomen. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer ook een amendement aangenomen, waarmee mensen die zonder verblijfsrecht in Nederland zijn, strafbaar worden gesteld.¹

Direct daarop volgde een grootschalige maatschappelijke en politieke discussie. Amnesty International heeft zich, samen met meer dan 100 andere organisaties, uitgesproken tegen de asielwetten, omdat deze naar ons oordeel onmenselijk, onrechtvaardig en onuitvoerbaar zijn.²

Op 5 september volgde een novelle op het wetsvoorstel die de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf behoudt, maar een strafuitsluitingsgrond introduceert voor mensen die hulp verlenen uit medemenselijkheid.³ Kort gezegd: de mensen die het "kopje soep" uitdelen worden toch niet strafbaar, maar de mensen die de kop soep ontvangen, nog altijd wél.

Dieptepunt

Het strafbaar stellen van mensen zonder verblijfsrecht is een dieptepunt in het Nederlandse migratiebeleid. Amnesty International vindt deze strafbaarstelling een onwenselijke, onnodige en disproportionele maatregel. Fundamentele mensenrechten komen hiermee sterk onder druk te staan.

Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf bedreigt het bestaan van mensen die zich toch al in een kwetsbare positie bevinden. Dit zorgt er voor dat deze mensen bijvoorbeeld geen aangifte meer durven te doen als zij slachtoffer worden van een misdrijf. Dit maakt hen kwetsbaar voor mensenhandel en uitbuiting. Ook voor kinderen heeft deze maatregel enorme consequenties. Wat gebeurt er met de kinderen van ouders die gevangen worden gezet wegens onrechtmatig verblijf in Nederland? Aan wie wordt de zorg voor hen toevertrouwd?

Strafbaarstelling van deze groep mensen is geen nieuw idee. Eerdere voorstellen hiertoe werden uiteindelijk ingetrokken om humanitaire en juridische redenen. Volgens Amnesty is er geen enkele reden om het deze keer anders te zien.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44, zoek.officielebekendmakingen.nl Artikel 108a lid 1: "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." Lid 3: "Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf."

² www.amnesty.nl/actueel/strafbaarstelling-mensen-zonder-geldige-papieren-is-onmenselijk-en-onuitvoerbaar ; stopdeasielwetten.nl/nieuws/brief-aan-de-commissieleden-i-a-jbz-namens-het-bondgenootschap ; Zie ook de bezwaren van onder andere VNG en de Politie: vng.nl/-brief-parlement-oproep-tot-verwerping-asielnoodmaatregelenwet ; www.politie.nl/nieuws/reactie-politie-op-instemming-tweede-kamer-met-anmw

³ www.internetconsultatie.nl/novelle/b1 Artikel 108a lid 3: "Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf. Deelnemen aan dit misdrijf, anders dan als pleger, is niet strafbaar."

In strijd met mensenrechten

Amnesty heeft grote bezwaren tegen het strafrechtelijk sanctioneren van onrechtmatig verblijf. Migratiebeleid moet voldoen aan internationale mensenrechtenstandaarden en moet worden uitgevoerd op een humane wijze. Iedereen heeft recht op een menswaardig bestaan. EU-Lidstaten zijn verplicht om dat te waarborgen, ongeacht iemands verblijfsstatus.⁴ Basisvoorzieningen zoals onderdak, voedsel en kleding zijn fundamentele rechten, zoals ook de toegang tot onderwijs, medische zorg en juridische bijstand. Het strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf ondermijnt de werking van deze rechten en kan leiden tot schending van het EU-Handvest.⁵

Volgens internationaal recht moet Nederland kwetsbare groepen juist beschermen. Deze bescherming vloeit onder meer voort uit het doel van het Kinderrechtenverdrag, het VN-Vrouwenverdrag en het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens.

Strafrecht en detentie

Een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse strafrecht is het 'ultimum remedium'-beginsel, wat betekent dat het strafrecht alleen ingezet moet worden in het *uiterste geval*, wanneer er geen minder ingrijpende middelen ter beschikking staan.

Als het gaat om uitzetting van mensen zonder verblijfsrecht is (bestuursrechtelijke) vreemdelingenbewaring al uitputtend geregeld onder de EU-Terugkeerrichtlijn. Volgens de EU-Terugkeerrichtlijn zijn strafrechtelijke maatregelen pas toegestaan nadat de volledige terugkeerprocedure is doorlopen.⁶ Daarbij zijn de uitgangspunten dat detentie alleen mag worden toegepast wanneer er geen andere minder dwingende maatregelen voorhanden zijn en dat de detentie niet langer duurt dan nodig is voor de voorbereiding van de uitzetting.

Bewijs ontbreekt dat strafbaarstelling van mensen zonder verblijfsrecht leidt tot een effectiever terugkeerbeleid. Amnesty ziet dan ook geen rechtvaardiging voor de inzet van een dergelijk zwaar middel. Een gevangenisstraf voor alleen het niet bezitten van de juiste papieren is een disproportionele sanctie en is in strijd met het EU-recht.⁷

Conclusie

Strafrechtelijke vervolging van mensen zonder verblijfstitel zal leiden tot verdere marginalisering van deze mensen. Het is een schending van fundamentele mensenrechten, bedreigt de meest kwetsbare mensen, stimuleert ernstige vormen van uitbuitingscriminaliteit, heeft serieuze gevolgen voor de veiligheid en openbare orde en vergroot de spanningen in de samenleving.⁸

⁴ 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).

⁵ Commissie Meijers, Commentaar op de gewijzigde asielwetsvoorstellen, 29 augustus 2025, www.commissie-meijers.nl/commissie-meijers-commentaar-op-de-gewijzigde-asielwetsvoorstellen

⁶ HvJ EU, El Dridi, C-61/11, 28 april 2011; HvJ EU, Achughabian, C-329/11, 6 december 2011.

⁷ HvJ EU, El Dridi, C-61/11, 28 april 2011.

⁸ In 2009 schreef de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa al over het criminaliseren van mensen zonder verblijfsvergunning en hoe dit discriminatie, xenofobie en *hate crimes* kan versterken, cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/Criminalisation