



308

**Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak**

De Minister voor Vreemdelingenza-
ken en Integratie
Mw. drs. M.C.F. Verdonk

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum : 11 april 2006
Uw kenmerk : 5399468/06/6
Ons kenmerk : B.2.1.5./1241/NA
Bijlage(n) : 1
Onderwerp : Ontwerpvoorstel houdende aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicojongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders

Geachte mevrouw Verdonk,

Bij brief van 30 januari 2006 heeft u, mede namens de Minister van Justitie, aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) advies gevraagd met betrekking tot het ontwerpvoorstel houdende aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicojongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders.

Het advies dat u als bijlage bij deze brief aantreft is voorbereid door een werkgroep van leden van de NVvR en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

De NVvR onthoudt zich van een oordeel over de politieke wenselijkheid of onwenselijkheid van de voorgestelde regeling. Uitgaande van het ontwerpvoorstel zoals het er nu ligt, roept het een groot aantal vragen op met betrekking tot de verhouding tot internationale en communautaire regels en tot de Algemene wet bestuursrecht. Bij de handhavingmogelijkheden zijn vraagtekens geplaatst. Op een aantal bepalingen heeft de NVvR meer in detail commentaar van juridische aard geleverd.

Namens het hoofdbestuur van de NVvR,

W. Tonkens-Gerkema,
voorzitter



ADVIES

inzake

het ontwerp-wetsvoorstel houdende aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders

1. Inleiding

Bij brief van 30 januari 2006 (kenmerk 5399468/06/6) heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mede namens de Minister van Justitie aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) advies gevraagd over het ontwerp-wetsvoorstel houdende aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders.

Het onderhavige advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de NVvR en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

2. Inhoud van het ontwerp-wetsvoorstel

Het ontwerp-wetsvoorstel is, blijkens de conceptmemorie van toelichting, ingegeven door de situatie waarin Antilliaanse en Arubaanse jongeren verkeren wanneer zij naar Nederland komen en in Nederland verblijven zonder uitzicht op werk en zonder serieuze studievoornemens. De voorgestelde maatregelen beogen te voorkomen dat jongeren in deze risicogroep afglijden naar criminaliteit. Deze risicogroep is weinig honkvast, heeft geen of slechts irreguliere inkomsten en is bovengemiddeld betrokken bij criminaliteit. Hoewel zowel in Nederland als in de Nederlandse Antillen en Aruba diverse projecten zijn gestart om deze jongeren een nieuwe kans te geven, acht de minister de problemen die door Antilliaanse en Arubaanse jongeren in Nederland worden veroorzaakt niet goed oplosbaar wanneer het verblijf van deze risicogroep in Nederland niet aan banden wordt gelegd.

De voorgestelde regeling houdt samengevat in dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bepaalde personen (risicjongeren) kan heenzenden naar een buiten Nederland gelegen deel van het Koninkrijk. Zij hebben dan geen recht meer op verblijf in Nederland. De maatregel van heenzending ziet alleen op Antilliaanse en Arubaanse jongeren van 16 tot 24 jaar die niet beschikken over een bepaald opleidingsniveau, een bepaalde periode in de overzeese rijkdelen hebben verbleven en slechts kort in Nederland woonachtig zijn. Heenzending vindt niet plaats wanneer arbeid wordt verricht waardoor in het eigen levensonderhoud kan worden voorzien, wanneer een erkende of bezoldigde opleiding of studie wordt gevolgd, wanneer sprake is van gezinshereniging of wanneer het verblijf in Nederland maximaal drie maanden zal duren. Met het oog op de heenzending kan een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd wanneer het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid dit vordert.



Het ontwerpvoorstel van wet houdt daarnaast in dat de beëindiging van het verblijf in Nederland in bepaalde gevallen als bijzondere voorwaarde kan worden verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling voor een misdrijf waarvoor gevangenisstraf kan worden opgelegd.

Het ontwerp voorziet tevens in de mogelijkheid personen ten aanzien van wie de maatregel van heenzending is of kan worden getroffen, de toegang tot Nederland te weigeren. Ten slotte wordt verblijf in Nederland in strijd met een heenzendingsbesluit als misdrijf strafbaar gesteld.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Inleiding

De NVvR heeft kennis genomen van de beweegredenen voor het ontwerpvoorstel. Zij kan zich aan de hand van de toelichting een voorstelling maken van de problemen, met name in de grote steden, welke verband houden met het verblijf in Nederland van een risicogroep bestaande uit die personen onder de Antilliaanse en Arubaanse jongeren die een passende opleiding en een reëel vooruitzicht op betaald werk missen.

De NVvR is zich ervan bewust dat de voorgestelde regeling gevoelig ligt in de verhouding tussen de landen van het Koninkrijk. De NVvR rekent politieke advisering niet tot haar taak en beperkt zich tot een juridische advisering, uitgaande van het ontwerpvoorstel van wet zoals het er ligt.

De werkingssfeer van de wet zal in belangrijke mate worden bepaald door de nog te vervaardigen algemene maatregel van bestuur (zie de voorgestelde artikelen 1, 2, en 5). Dit maakt dat de gevolgen van het ontwerpvoorstel voor de rechtspraak op dit moment niet in volle omvang kunnen worden overzien.

3.2. Discriminatieverbod

De voorgestelde maatregelen zijn naar hun aard ingrijpend voor de betrokkene. Daarom moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat, na inwerkingtreding van de wet, de te nemen maatregelen in gerechtelijke procedures zullen worden aangevochten met argumenten ontleend aan internationale of communautaire regelgeving. Het verheugt de NVvR dat in de conceptmemorie van toelichting onder 4 hieraan aandacht is besteed. Bij dit gedeelte van de conceptmemorie van toelichting wil de NVvR de onderstaande aantekeningen plaatsen.

In de conceptmemorie van toelichting is aan de hand van de parlementaire geschiedenis en jurisprudentie de vraag besproken of de Grondwet in de weg staat aan het beperken van de inreis in Nederland, resp. aan het uitzetten uit Nederland, van uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders. Dat heeft betrekking op de vraag of Antilliaanse Nederlanders resp. Arubaanse Nederlanders in het algemeen een recht op toegang tot en verblijf in Nederland hebben. In de conceptmemorie van toelichting is evenwel niet aangegeven hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot het discriminatieverbod in artikel 1 Grondwet. Het ontwerpvoorstel bevat in artikel 1 verscheidene indelingen (leeftijd, geboorteland, nationalisatie), die voedsel kunnen geven aan verwijten dat Antilliaanse en Arubaanse jongeren worden gediscrimineerd ten opzichte van andere personen die evenmin voldoen aan de gestelde eisen met betrekking tot opleiding en werk. Er kan dan discussie ontstaan over de vraag of een objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid aanwezig is. Een objectieve



rechtvaardiging veronderstelt een legitiem doel en een passend en noodzakelijk middel om dat doel te bereiken. Zo kan bijvoorbeeld de vraag aan de orde komen of de maatregel van heenzending verder gaat dan nodig is om de gevreesde overlast te beperken (proportionaliteit), of de vraag wat - naast het in het leven roepen van een sociale vormingsplicht in de Nederlandse Antillen of Aruba - is ondernomen om de overlast te beperken (subsidiariteit). De rechter die met vragen over een mogelijk ongeoorloofd onderscheid wordt geconfronteerd vindt in de conceptmemorie van toelichting nauwelijks houvast om deze vragen te beantwoorden. De NVvR acht het gewenst dat in de memorie van toelichting aan mogelijk discriminatoire aspecten uitdrukkelijk aandacht wordt besteed¹. Ook met betrekking tot de voorgestelde bijzondere voorwaarde doet zich deze vraag voor. De conceptmemorie van toelichting (blz. 11) maakt een vergelijking met de SOV-maatregel en met taakstraffen. Deze vergelijking overtuigt niet. Taakstraffen kunnen aan alle veroordeelden worden opgelegd en maken in zoverre geen onderscheid. Alleen de inmiddels afgeschafte SOV-maatregel kon worden toegepast op een bepaalde categorie (nl. verslaafden). Hoewel de SOV-maatregel illustratief is voor het uitzonderlijke karakter van een maatregel met discriminatoire effecten, geeft hij geen verklaring voor die effecten.

3.3. Unieburgerschap

De conceptmemorie van toelichting bespreekt de voorgestelde maatregelen in het licht van het vrije verkeer van personen en diensten tussen de lidstaten van de Europese Unie, maar niet uitdrukkelijk in relatie tot het burgerschap van de Unie. Artikel 17 EG-Verdrag bepaalt dat ieder die de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezit, burger van die Unie is. Blijkens artikel 18 EG-Verdrag komt iedere Unieburger het recht toe om vrijelijk binnen het grondgebied van de lidstaten van de Unie te reizen en daar te verblijven². Antillianen en Arubanen zijn uit hoofde van hun Nederlandse nationaliteit burger van de Unie³. In de "Verklaring betreffende de nationaliteit van een Lid-Staat", behorende bij het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt verondersteld dat de Lid-Staten door een bij het Voorzitterschap neer te leggen verklaring kunnen aangeven welke personen voor Gemeenschapsdoeleinden als hun onderdanen moeten worden beschouwd en dat zij deze verklaring kunnen wijzigen. Omstreden is, in hoeverre bestaande rechten van verblijf in en toegang tot Nederland van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders op basis van deze Verklaring kunnen worden beëindigd⁴. De conceptmemorie van toelichting maakt wel melding van prejudiciële vragen die de Afdeling bestuursrechtspraak over een verwante kwestie (kiesrecht) aan het Hof van Justitie van de EG heeft gesteld. Bij de huidige stand van zaken zal de rechter veelal genoodzaakt zijn bij een beroep op het Unieburgerschap de zaak aan te houden en/of zelf prejudiciële vragen te stellen.

3.4. Procedurevoorschriften

Het ontwerpvoorstel lijkt te zijn geïnspireerd door enkele begrippen uit het vreemdelingenrecht, zoals de weigering van toelating en de uitzetting, die niet zonder meer geschikt zijn

¹ In de voorbereidende werkgroep van de NVvR is in dit verband gewezen op het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Trb. 1967. 48) dat mede betrekking heeft op het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te verblijven binnen de grenzen van een Staat. In HR 24 nov. 2000, NJ 2001, 376, rov. 4.3, is beslist dat het begrip "nationale afstamming" in art. 1 van dat Verdrag niet de politiek-juridische betekenis heeft van nationaliteit of onderdaanschap, doch een etnografische betekenis. Wellicht kan in de memorie van toelichting worden verduidelijkt waarom de minister van oordeel is dat voor zodanige discriminatie niet behoeft te worden gevreesd.

² HvJEG 17 september 2002, C-413/99, Jur EG 2002, I-07091, JV 2002/466, RV 2002, 94 (Baumbast).

³ C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, 2005, p. 157; M.P. Vink, Limits of European Citizenship, diss. 2003, p. 151-152. Zie voorts: A.P. van der Mei, De juridische meerwaarde van het burgerschap van de EU, Migrantenrecht 2003, p. 268 en 318 e.v.

⁴ G.R. de Groot en M. Tratnik, Nederlands nationaliteitsrecht, 2002, p. 33-37, onder verwijzing naar HvJ EG 7 juli 1992, NJ 2001, 460; zie ook G.R. de Groot, Handboek nieuw nationaliteitsrecht, 2003, p. 115-119.



voor situaties waarin de betrokkene niet een verblijfsrecht krijgt toegekend maar in beginsel al gerechtigd is tot verblijf in Nederland. In dit verband rijzen ook vragen over de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot de Algemene wet bestuursrecht:

- Een besluit tot heenzending wordt blijkens het ontwerp-wetsvoorstel genomen door de minister. De NVvR gaat voorsnog ervan uit dat zowel de formele als de materiële bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht daarop van toepassing zijn, zij het dat artikel 7.1 Algemene wet bestuursrecht uitdrukkelijk wordt uitgesloten in het voorgestelde artikel 4. Zo dit niet de bedoeling is, zou in het wetsvoorstel alsnog moeten worden geregeld hoe het besluit tot stand komt, wat daarvan de rechtsgevolgen zijn en welke procedurevoorschriften van toepassing zijn.

- De maatregel tot beperking van de bewegingsvrijheid in het voorgestelde artikel 2 lid 4 wordt (in artikel 4 lid 2) voor de toepassing van artikel 8:1, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht "gelijkgesteld" met een besluit. Daarmee blijft voor de lezer onduidelijk of de Awb-bepalingen over de totstandkoming en bekendmaking van besluiten van toepassing zijn en, zo niet, aan welke materiële en procedurele vereisten de maatregel dan moet voldoen. Meer in het algemeen is onduidelijk op welke wijze de handhaving van een besluit tot heenzending kan plaatsvinden. Heenzending met behulp van de sterke arm lijkt een vorm van bestuursdwang te zijn (artikel 5:21 e.v. Algemene wet bestuursrecht) en behoeft als zodanig een grondslag in de wet en een afzonderlijk besluit.

- Onduidelijk is op welke wijze en door welke autoriteit de weigering van de toegang tot Nederland zal plaatsvinden (het voorgestelde artikel 3): is dit een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht? Vindt de weigering plaats bij de toegang tot het vliegtuig in de Nederlandse Antillen of Aruba of op Schiphol? Hoe moet worden omgegaan met leden van de doelgroep die via andere EU-landen binnenkomen? Door het ontbreken van procedurevoorschriften blijft voorts ongewis welke bevoegdheden, rechten en plichten de hierbij betrokken personen hebben. Indien fysieke maatregelen zijn beoogd om hen de toegang tot Nederland te weigeren of hen op Schiphol vast te houden, is een uitdrukkelijke wettelijke basis nodig. De NVvR acht de onduidelijkheid over de rechtsbescherming tegen weigering van de toegang voor betrokkenen niet aanvaardbaar. Voor de rechterlijke macht is deze onduidelijkheid een potentiële bron van conflictstof in procedures.

3.5. Werklasteffecten voor de rechtspraak

De omvang van de groep Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren is blijkens de conceptmemorie van toelichting beperkt. Van deze jongeren zal een deel wel (kunnen) voldoen aan de voorwaarden om hier te lande te mogen verblijven. Hieruit volgt dat het aantal heenzendingszaken dat voor de rechter zal worden gebracht, niet groot hoeft te zijn. Gelet op de bij een heenzending betrokken belangen en de mogelijke twistpunten, verwacht de NVvR dat per zaak een aanzienlijke inspanning van de rechter zal worden geleverd. Om deze reden mogen de werklasteffecten van het wetsvoorstel niet worden verwaarloosd. Hierbij komt dat naar verwachting vrijwel ieder beroep tegen een besluit tot heenzending zal worden ingeleid door een verzoek om een voorlopige voorziening, aangezien het beroep het bestreden besluit niet schorst.

4. Artikelsgewijs commentaar

4.1. Ontwerpartikel 1

De NVvR meent dat ontwerpartikel 1 diverse termen bevat die een nauwkeuriger begripsomschrijving en afbakening behoeven. Wat wordt in deze bepaling precies verstaan onder 'in het eigen levensonderhoud (...) voorzien'? Is studiefinanciering voldoende of vereist? Mag een aanvullende uitkering worden genoten? Hoeveel geld heeft een zelfstandig ondernemer



of aspirant-ondernemer nodig? Geldt een lening van familieleden als zodanig? Wat geldt in dit verband als 'gezinshereniging'? Welke 'gezinsleden' komen hiervoor in aanmerking? Wellicht zal te zijner tijd de algemene maatregel van bestuur op deze vragen antwoord geven. Reeds in de wet of de toelichting daarop zal duidelijkheid moeten worden verschaft over het volgende: Kan wel of niet aansluiting worden gezocht bij de regelingen in of krachtens de Vreemdelingenwet 2000? Wat is in artikel 1 bedoeld met 'oogmerk'? De koppeling van het begrip 'oogmerk' aan de in het vierde, vijfde en zesde lid van artikel 1 genoemde documenten, doet betwijfelen of het begrip oogmerk een zelfstandige betekenis heeft naast de vereiste aanwezigheid van die documenten en zo ja, hoe concreet moet het voornemen dan zijn?

4.2. Ontwerpartikel 1, vierde, vijfde en zesde lid

De leden 4, 5 en 6 van ontwerpartikel 1 geven aan, in welke gevallen wordt aangenomen dat het verblijf in Nederland niet bedoeld is om arbeid te verrichten, om een opleiding of studie te volgen, om met gezinsleden herenigd te zijn of om tijdelijk te zijn. De NVvR vraagt zich af of uit de woorden 'wordt aangenomen' mag worden afgeleid dat tegenbewijs mogelijk is. Met andere woorden: mag het verblijfsdoel ook op andere wijze dan in de betreffende leden genoemd, blijken? De conceptmemorie van toelichting geeft op dit punt geen uitsluitel.

De NVvR meent bovendien dat niet duidelijk is hoe een en ander uitwerkt voor een succesvolle zelfstandige (zonder scholing) die tijdelijk geen opdrachten heeft. Heeft hij recht op verblijf hier te lande? Wat dient hij in dat geval dan aan te tonen?

4.3. Ontwerpartikel 2, tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat aan het besluit tot heenzending een periode kan worden verbonden waarbinnen de betrokkene Nederland moet verlaten. De NVvR bepleit dat in de wet een minimumperiode wordt vastgelegd, zowel om rechtsstatelijke redenen als om de betrokkene praktisch de gelegenheid tot vertrek te geven.

Het tweede lid bepaalt voorts dat aan de terugzending een periode kan worden verbonden waarbinnen het betrokkene niet geoorloofd is naar Nederland terug te keren. Uit het ontwerpvoorstel noch uit de conceptmemorie van toelichting blijkt hoe dit moet worden begrepen. Is sprake van een verbod dat onder alle omstandigheden geldt (ook al voldoet de betrokkene inmiddels wel aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden)? Is een verbod bedoeld tot aan het bereiken van het 24^{ste} levensjaar of ook daarna? De vaststelling van een termijn wekt de verwachting dat betrokkene na het verstrijken van die termijn naar Nederland kan terugkeren. Gelden dan opnieuw de in ontwerpartikel 1, eerste en derde lid, neergelegde voorwaarden? Hoe moet het facultatieve karakter van het tweede lid van ontwerpartikel 2 worden verklaard? Indien bedoeld is dat de periode in tijdseenheden wordt uitgedrukt - bijvoorbeeld zes maanden -, wat is bij een hernieuwde poging om Nederland binnen te komen dan de betekenis van (de gronden van) het eerdere besluit tot heenzending? De NVvR bepleit om rechtsstatelijke redenen dat in de wet een maximumduur wordt vastgelegd van de periode waarvoor beslist kan worden dat het de betrokkene niet geoorloofd is naar Nederland terug te keren.

4.4. Ontwerpartikel 2, vierde lid

In paragraaf 4 van de conceptmemorie van toelichting is melding gemaakt van het voorbehoud dat Nederland heeft gemaakt bij de ratificatie van het Vierde protocol bij het EVRM en



bij het IVBPR om Nederland en de Nederlandse Antillen (waarvan Aruba toen nog deel uitmaakte) aan te merken als afzonderlijke landen. Dit voorbehoud is van belang voor de weigering van toelating tot Nederland en voor het besluit tot heenzening naar een ander Rijksdeel. De NVvR mist evenwel een toelichting waarom dit voorbehoud óók maatregelen binnen Nederland zou toestaan als bedoeld in art. 2 lid 4 van het ontwerpvoorstel van wet (binnenlandse meldingsplicht of de verplichting tot verblijf binnen één gemeente in Nederland).

De NVvR plaatst voorts een vraagteken bij de effectiviteit en het praktische nut van de vrijheidsbeperkende maatregel. Aan deze maatregel kan de betrokkene zich immers eenvoudig – en naar het thans voorkomt: zonder enige sanctie – onttrekken.

De vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd 'indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid dit vordert'. Aan welke gevallen of groepen van gevallen moet, bij de beoogde doelgroep van Antilliaanse en Arubaanse jongeren, worden gedacht bij het gebruik van de omschrijving: indien de nationale veiligheid dit vordert?

De vrijheidsbeperkende maatregel kan volgens de tekst van het vierde lid van ontwerpartikel 2 reeds worden opgelegd wanneer de heenzening "wordt overwogen". De NVvR vraagt zich af, wat in dit verband moet worden verstaan onder het "overwegen" van heenzening. Ook stelt de NVvR de vraag op welke wijze voor de betrokkene kenbaar is dat heenzening wordt overwogen en op welke wijze is voorzien in rechtsbescherming tegen het "overwegen" van heenzening.

4.5. Ontwerpartikel 3

De toegang tot Nederland wordt geweigerd - onder meer - indien aanstonds vaststaat dat de betrokken persoon voor heenzening in aanmerking komt, zo leert ontwerpartikel 3 onder c. Niet duidelijk is tot wie deze bepaling zich richt. De NVvR wijst op haar algemene opmerkingen, onder 3.4 hiervoor. Daarnaast merkt de NVvR op dat deze bepaling noch de conceptmemorie van toelichting preciseren welke tijdspanne met 'aanstonds' wordt bedoeld.

De NVvR vraagt zich voorts af, hoe wordt vastgesteld of de inreizende persoon voor heenzening in aanmerking komt. Zijn de leden 4, 5 en 6 van ontwerpartikel 1 hier van toepassing? Zo ja, hoe verhoudt het aanstonds heenzenen zich tot het in ontwerpartikel 1, derde lid, onder d genoemde tijdelijk verblijf van ten hoogste drie maanden?

Om de eerder genoemde reden (bestuursdwang; mogelijk ook vrijheidsbeneming) meent de NVvR dat op het punt van de toegangsweging een nadere uitwerking van de te volgen procedure nodig is.

4.6. Ontwerpartikel 4, eerste lid

Het eerste lid van ontwerpartikel 4 bepaalt dat tegen een besluit tot heenzening of toegangsweging geen bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld. Het bestreden besluit dient derhalve rechtstreeks aan de beroepsrechter te worden voorgelegd. De NVvR vraagt zich af of sprake is van een toereikende vorm van rechtsbescherming, te meer nu het belastende besluit – zoals het geval zal zijn met besluiten als bedoeld in het wetsontwerp – niet op initiatief van de burger is genomen. Het beroep heeft geen schorsende werking, hetgeen betekent dat tevens een voorlopige voorziening gevraagd zal moeten worden.



4.7. Ontwerpartikel 4, tweede lid

Het tweede lid van ontwerpartikel 4 stelt de maatregel tot beperking van de bewegingsvrijheid voor toepassing van artikel 8:1, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht gelijk met een besluit. Dit punt kwam bij de algemene opmerkingen al aan de orde. De NVvR vraagt zich af of de gelijkstelling ook geldt voor *feitelijke* handelingen tot beperking van de vrijheid van beweging.

4.8. Ontwerpartikel 6

Het valt de NVvR op dat de bijzondere voorwaarde van verblijfsbeëindiging niet enkel aan Antillianen en Arubanen van 16 tot 24 jaar kan worden opgelegd, maar aan iedere Antilliaan of Arubaan die ouder is dan 12 jaar. De NVvR vraagt zich af, of dit de bedoeling is. Zij wijst erop dat in de conceptmemorie van toelichting wordt aangegeven dat het doel van het ontwerpvoorstel is gelegen in het verbeteren van de perspectieven van Antilliaanse en Arubaanse jongeren en het tegengaan van overlast veroorzaakt door een deel van deze jongeren. Van problemen met Antillianen en Arubanen van andere leeftijden maakt de ontwerp-memorie van toelichting geen melding. Het mogelijk discriminatoire aspect kwam hiervoor al aan de orde.

Daarnaast constateert de NVvR dat ontwerpartikel 6 geen onderscheid maakt naar de ernst van het misdrijf en voor elk misdrijf de bijzondere voorwaarde van verblijfsbeëindiging toestaat. Gezien het vorenstaande zet de NVvR vraagtekens bij de proportionaliteit van de straf-bepaling zoals deze nu in ontwerpartikel 6 is opgenomen.

De NVvR wijst erop dat artikel 14c, tweede lid, Wetboek van Strafrecht aangeeft welke bijzondere voorwaarden aan een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden verbonden. De voorwaarde van verblijfsbeëindiging heeft een preventieve werking en betreft het gedrag van de veroordeelde en wordt in zoverre door artikel 14c, tweede lid, onder 5, Wetboek van Strafrecht toegestaan. De reikwijdte van de voorwaarde is, in relatie tot het gedrag van de veroordeelde, echter zodanig ingrijpend dat moeilijk kan worden staande gehouden dat een punitief karakter bij deze voorwaarde ontbreekt. De NVvR meent dat een punitief karakter niet past bij een bijzondere (gedrags)voorwaarde.⁵ Het is de NVvR in dit verband opgevallen dat in de conceptmemorie van toelichting ten aanzien van de bijzondere voorwaarde herhaaldelijk de term 'sanctie' wordt gebruikt.

De ontwerp-memorie van toelichting vermeldt op blz. 11 dat de rechter bij zijn beslissing om de bijzondere voorwaarde van verblijfsbeëindiging op te leggen onder meer de situatie van betrokkene op de Antillen of Aruba betreft. Daarover is dikwijls weinig of niets bekend. Zonder informatie over deze situatie zal niet spoedig tot oplegging van de bijzondere voorwaarde zal worden overgegaan. De NVvR vraagt zich in het licht hiervan af, welke middelen aan de rechter ter beschikking worden gesteld om deze informatie te verkrijgen.

4.9. Ontwerpartikel 7

Antillianen en Arubanen vallen niet onder de reikwijdte van de Wet inburgering. Blijkens de ontwerp-memorie van toelichting was het aanvankelijk wel de bedoeling van de regering om deze wet ook te laten gelden voor Antillianen en Arubanen. De Raad van State noemde echter het daardoor gecreëerde onderscheid tussen Nederlanders onderling een niet te rechtvaardigen rechtsongelijkheid⁶, waarna van het voornemen is afgezien. Het verbaast dat

⁵ Vgl. Cleiren/Nijboer 2000, (T&C Sr), art. 14c Sr, aant. 7, p. 38 e.v.

⁶ TK 2005-2006, 30 308, nr. 4.



de in ontwerpartikel 7 opgenomen regeling de Wet inburgering – op een drietal bepalingen na – niettemin van overeenkomstige toepassing verklaart. De ontwerpmemorie van toelichting verschaft op dit punt geen onderbouwing, zodat te vrezen is dat problemen hieromtrent op het bord van de rechter terecht zullen komen. Als een wijziging van de opvatting van de regering heeft plaatsgevonden, lijkt het overigens meer voor de hand te liggen de plicht tot inburgering van Antillianen en Arubanen in de Wet inburgering zelf op te nemen.

4.10. Ontwerpartikel 8

In de toelichting bij deze bepaling dient, duidelijker dan thans is geschied, te worden aangegeven of het bedoeling is dat de Centrale Raad van Beroep van deze zaken in eerste en enige aanleg kennis neemt dan wel daarvan kennis neemt in hoger beroep.

4.11. Ontwerpartikel 9, eerste lid

De reikwijdte van de zinsnede 'terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat hij op grond van deze wet is heengezonden' is de NVvR niet duidelijk. Wordt bedoeld dat de betrokkene weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat te zijnen aanzien een *besluit* tot heenzending is genomen? En zo ja, hoe wordt dit besluit bekend gemaakt? Het ontwerp-wetsvoorstel noch de conceptmemorie van toelichting geven een antwoord op deze vragen.

5. Conclusie

De NVvR onthoudt zich van een oordeel over de politieke wenselijkheid of onwenselijkheid van de voorgestelde regeling. Uitgaande van het ontwerp-wetsvoorstel zoals het er nu ligt, roept het een groot aantal vragen op met betrekking tot de verhouding tot internationale en communautaire regels en tot de Algemene wet bestuursrecht. Bij de handhavingsmogelijkheden zijn vraagtekens geplaatst. Op een aantal bepalingen heeft de NVvR meer in detail commentaar van juridische aard geleverd.

Den Haag, 6 april 2006

Namens het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
de Wetenschappelijke Commissie,

b.a.

F.F. Langemeijer,
voorzitter

