



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

Afdeling Ontwikkeling

De Minister voor  
Vreemdelingenzaken en Integratie  
t.a.v. mr. P.H. Holthuis  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t 070 - 361 9723  
f 070 - 361 9715  
[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

datum 19 april 2006  
Contactpersoon mr. L. van Gijn (bestuursr.); mr. A. Kuijer (straf.)  
Doorkiesnummer 070 – 779.9040 / 361.9706  
e-mail [l.van.gijn@rechtspraak.nl](mailto:l.van.gijn@rechtspraak.nl); [a.kuijer@rechtspraak.nl](mailto:a.kuijer@rechtspraak.nl)  
ons kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
uw kenmerk 5399468/06/6  
Bijlage(n) 2  
Onderwerp Ontwerp-wetsvoorstel houdende aanvullende maatregelen  
inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en  
Arubaanse risicjongeren en inzake inburgering van  
Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders

Geachte mevrouw Verdonk,

Met verwijzing naar de brief van de Raad voor de rechtspraak (de “Raad”) van 9 maart jl. brengt de Raad hierbij, gehoord de gerechten, advies uit met betrekking tot het voornoemde ontwerp-wetsvoorstel.

Het advies bestaat uit een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk deel. In het bestuursrechtelijk deel wordt ingegaan op de gevolgen voor de rechtspraak die voortvloeien uit de besluiten tot heenzenzenzen en inburgering, alsmede op de uitspraaktermijn. In het strafrechtelijk deel wordt ingegaan op de positie die de bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf inneemt in het strafrechtelijk stelsel en de verhouding van de strafrechtelijke heenzenzenzen tot de bestuurlijke heenzenzenzen. Voorts zijn er bijlagen inzake een financiële claim (bijlage A), alsmede een bijlage met redactionele vragen en opmerkingen inzake het wetsontwerp (bijlage B).

## 1. BESTUURSRECHTELIJK DEEL

### 1.1 Verkorte uitspraaktermijn in heenzenzenzenzaken

De Raad plaatst vanuit een oogpunt van werkbeheersing bij de rechtbanken een kanttekening bij de in artikel 4, derde lid, van het concept-wetsvoorstel opgenomen *uitspraaktermijn* van maximaal 7 dagen na de sluiting van het onderzoek (dat ter zitting gebeurt). In de toelichting bij deze bepaling is opgemerkt dat een spoedige afhandeling van een ingesteld beroep van belang is. Dat geldt echter in het algemeen voor alle zaken die reeds op zitting zijn behandeld.



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 2 van 12

Voor deze korte uitspraaktermijn bestaat weliswaar een parallel in de artikelen 94 en 96 van de Vreemdelingenwet 2000, maar daar betreft het beroepen inzake vrijheidsontnemende maatregelen, terwijl het bij artikel 4, derde lid, van het concept-wetsvoorstel gaat om de (veel) minder ver gaande maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken – naast de besluiten tot heenzending of (schriftelijke) toegangsweigering.

De Raad bepleit dat met betrekking tot de onderhavige besluiten, c.q. maatregelen zonder klemmende redengeving niet wordt afgeweken van de wettelijke termijn, opgenomen in artikel 8:66, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

## **1.2 Werklastgevolgen voor de zittende magistratuur van het wetsvoorstel**

### *Maatregel tot heenzending*

Bij de rechtbanken, sector bestuursrecht, zal ingevolge het voorstel rechtstreeks beroep kunnen worden ingesteld tegen besluiten tot *heenzending* (naar de Nederlandse Antillen of Aruba van jongeren van, kort aangeduid, die landsaard) en tegen de daarbij in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid getroffen, met besluiten gelijk gestelde, maatregelen die de vrijheid van beweging beperken. Voorts kan bij de bestuursrechter beroep worden ingesteld tegen individuele beslissingen tot ontzegging van de toegang tot Nederland, mits die schriftelijk zijn.

Volgens de ontwerp-memorie van toelichting gaat het om een kleine groep Antillianen en Arubanen. De Raad heeft een inschatting gemaakt van het aantal zaken dat bij de rechtbanken zal dienen en op basis daarvan een claim geformuleerd (zie bijlage A). Kort samengevat wordt ingeschat dat er jaarlijks zo'n 180 van dit soort zaken bij de rechtbanken aanhangig worden gemaakt.

### *Inburgeringsplicht*

Bij de rechtbanken, sector bestuursrecht, zal voorts beroep kunnen worden ingesteld tegen besluiten inzake de *inburgeringsplicht* van Antillianen en Arubanen met hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep.

Aangezien de kosten die de inburgering van Antillianen c.q. Arubanen voor de rechtspraak met zich brengt reeds zijn betrokken bij de claim die de Raad bij zijn advisering over het voorstel Wet inburgering heeft geformuleerd, verwijst de Raad thans voor zover nodig naar dat advies (brief van de Raad van 4 maart 2005, kenmerk UIT 5858/ ONTW RCH).

## **2. STRAFRECHTELIJK DEEL**

Het ontwerp-wetsvoorstel bevat tevens een tweetal strafrechtelijke bepalingen. Allereerst is dat artikel 6, welke bepaling gedwongen vertrek (ook) in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf mogelijk maakt.



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 3 van 12

Voorts is dat artikel 9, dat overtreding van de bestuursrechtelijke maatregel van heenzending met straf bedreigt. Deze bepalingen worden hierna afzonderlijk besproken.

## **2.1. Vertrek uit Nederland als bijzondere voorwaarde bij oplegging van een voorwaardelijke straf**

### *Bestuurlijke afdoening te prefereren boven strafrechtelijke afdoening*

De Raad ontraadt de voorgestelde wettelijke introductie van vertrek uit Nederland als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling door de strafrechter. Deze nieuwe rechtsfiguur past niet in het strafrechtelijke kader, zal in de praktijk slecht werkbaar zijn en zal naar verwachting weinig effect ressorteren. Afdoening via het bestuurlijke traject verdient dan ook de voorkeur.

Artikel 6 van het wetsontwerp impliceert feitelijk dat de strafrechter de bevoegdheid krijgt tot het nemen van beslissingen omtrent het verblijf in Nederland van bepaalde personen van Antilliaanse en Arubaanse afkomst. De Raad is van mening dat dergelijke beslissingen omtrent het verblijf een zodanig sterk bestuurlijk karakter hebben dat de bevoegdheid om deze te op te leggen bij uitsluiting behoort te zijn opgedragen aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, dan wel de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden. De strafrechtelijke procedure is er onvoldoende op ingericht om de feiten en omstandigheden waarop volgens de memorie van toelichting - ook door de strafrechter - acht moet worden geslagen in voldoende mate in beeld te krijgen. Daarnaast zal de strafrechter, onder meer bij de beoordeling in hoeverre het in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens neergelegde recht op privé- dan wel gezinsleven van een verdachte bij een beslissing tot gedwongen vertrek dient te worden meegewogen, genoopt worden complexe juridische vragen te beantwoorden die buiten het strafrechtelijke kerndomein zijn gelegen.

De Raad tekent hierbij aan dat de eventuele wens van de wetgever dat crimineel gedrag van Antilliaanse/Arubaanse jongeren moet kunnen leiden tot terugkeer naar de Nederlandse Antillen c.q. Aruba niet noodzakelijkerwijs strafrechtelijk behoeft te worden ingekaderd. Denkbaar is dat het voorliggende wetsontwerp zodanig wordt aangepast dat het de bevoegde minister de mogelijkheid geeft de bestuurlijke beslissing tot heenzending ook te baseren op een strafrechtelijke veroordeling die een bepaalde nader te bepalen norm overschrijdt. Alsdan staat daartegen voor betrokkene ook dezelfde bestuursrechtelijke rechtsgang open als tegen andere beslissingen tot heenzending. Deze weg is ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtseenheid te prefereren boven een systeem waarbij de strafrechter en bestuursrechter zich beiden, vanuit een geheel verschillende context, moeten uitspreken over het (gedwongen) vertrek van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 4 van 12

### *Strafdossier biedt onvoldoende basis voor beoordeling*

Ook om praktische redenen verdient het de voorkeur dat maatregelen tot heenzending niet door de strafrechter maar door de bevoegde minister worden genomen. Een strafdossier bevat overwegend informatie omtrent het strafbare feit en slechts in een minderheid van de gevallen ook (verdergaande) informatie omtrent de persoon van de verdachte. Gezien deze achtergrond van de vorming van het strafrechtelijke dossier is het bepaald niet aannemelijk dat dit dossier ten aanzien van in artikel 6, tweede lid, genoemde feiten en omstandigheden als de inschrijvingsduur van betrokkene in Nederland en de Nederlandse Antillen, c.q. Aruba, voldoende informatie zal bevatten. Aldus zal de rechter ook niet kunnen vaststellen of en in hoeverre een verdachte behoort tot de in artikel 6, tweede lid, genoemde categorieën verdachten aan wie deze voorwaarde kan worden opgelegd. Evenmin zal de strafrechter als regel op basis van de inhoud van het strafdossier kunnen vaststellen, zoals de memorie van toelichting (pag. 11) veronderstelt, of betrokkene op de Nederlandse Antillen of Aruba beter op zijn plaats is en verzekerd van opvang. Met name informatie omtrent bijvoorbeeld de banden en belangen die gezinsleden en/of kinderen hebben bij het voortgezet verblijf van betrokkene zal veelal ontbreken.

### *Praktische aspecten*

Bedacht dient te worden dat de reclassering in deze gevallen maar zeer ten dele in genoemde informatielacune zal kunnen voorzien. De ervaring leert namelijk dat het opmaken van rapportage juist bij relatief jonge en recent geïmmigreerde Antilliaanse jongeren -onder meer vanwege hun veelal onduidelijke woon- en verblijfplaats- een moeizame zaak is. Ook kan verondersteld worden dat de reclassering in Nederland over het algemeen weinig mogelijkheden zal hebben te onderzoeken "of betrokkene op de Nederlandse Antillen of Aruba beter op zijn plaats is en verzekerd van opvang" c.q. informatie in te winnen over de in artikel 6, tweede lid, genoemde termijn van verblijf van betrokkene op de Nederlandse Antillen. Nochtans, zo begrijpt althans de Raad de memorie van toelichting, is het de bedoeling dat indien de officier van justitie het voornemen heeft om de bijzondere voorwaarde van heenzending te vorderen, er telkenmale een reclasseringsrapport dient te worden aangevraagd. Gezien het voorgaande mag worden aangenomen dat dit vereiste in ieder geval zal leiden tot aanzienlijke vertraging bij de afdoening van de strafzaak tegen betrokkene.

Gezien het hoge verstekpercentage bij Antilliaanse/Arubaanse verdachten is bovendien te verwachten dat een rechterlijke uitspraak waarbij de bijzondere voorwaarde wordt opgelegd veelal een zogenoemd verstekvonnis zal betreffen. Zeker bij deze doelgroep, die veelal niet over een vaste woon- of verblijfsadres beschikt, zijn in alle stadia van de procedure grote problemen met de betekening van zowel dagvaardingen, oproepingen als uitspraken te verwachten. Aannemelijk is dat in veel gevallen het vonnis eerst na (zeer) lange tijd onherroepelijk zal worden.



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 5 van 12

Naar de mening van de Raad bestaat er een aanzienlijke kans dat de effectiviteit van de door de strafrechter op te leggen bijzondere voorwaarde van vertrek door deze feiten en omstandigheden wordt teniet gedaan.

## **2.2. Strafrechtelijke sanctionering van overtreding van de (bestuursrechtelijke) maatregel van heenzending**

De Raad wijst erop dat bij aanhouding op verdenking van overtreding van artikel 9 van het wetsontwerp geen voorlopige hechtenis mogelijk is, aangezien daartoe de gronden ontbreken (het betreft namelijk geen zogenoemd 4-jaars feit). Evenmin is een met de vreemdelingenbewaring vergelijkbare bestuursrechtelijke vrijheidsbeneming mogelijk, nu het wetsontwerp niet in een dergelijke vorm van vrijheidsbeneming voorziet.

Hierbij dient - ook gelet op artikel 5 EVRM - scherp het onderscheid tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming in het oog te worden gehouden. Het wetsvoorstel regelt dat met het oog op terugzending de vrijheid van beweging van betrokkene kan worden ingeperkt. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat het hier gaat om bijvoorbeeld een gebod om in een bepaalde plaats te verblijven, of een verbod zich op een bepaalde plaats op te houden. Daarmee is echter nog niet tevens de mogelijkheid gegeven om betrokkene bijvoorbeeld in een afgesloten ruimte op te houden in afwachting van zijn eventuele feitelijke heenzending. Daarvoor ontbreekt derhalve een wettelijke basis. Ook voor het traject van de daadwerkelijke verwijdering met de sterke arm (waaronder de insluiting in een transportmiddel) biedt het wetsvoorstel onvoldoende wettelijke basis.

Het voorgaande leidt ertoe dat direct na het opmaken van proces-verbaal wegens overtreding van het heenzendingsgebod de verdachte weer op vrije voeten zal moeten worden gesteld. Dit maakt de effectiviteit van de in het wetsontwerp opgenomen strafrechtelijke sanctionering van de heenzendingsmaatregel naar het oordeel van de Raad twijfelachtig.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op hoofdpunten wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.

Hoogachtend,

Th. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak.



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 6 van 12

## BIJLAGE A

### Werklastgevolgen van het wetsontwerp

#### 1. Eerste aanleg

##### a. bestuurlijke heenzendingen

De bestuurlijke heenzending richt zich op de groep Antillianen en Arubanen van 16 tot 24 jaar, die in het wetsvoorstel kwalitatief nader is afgebakend. De omvang van deze groep wordt geschat op 4.500 personen.

De Raad formuleert een claim voor een periode van 5 jaar. Aangenomen wordt dat het mogelijk is in die 5 jaar voor *alle 4.500 personen* een heenzendingsbesluit te nemen.

Van dit aantal personen zal naar verwachting 20% (rechtstreeks) in beroep komen bij de bestuursrechter.<sup>1</sup>

Het wetsvoorstel zal hiermee naar verwachting zorgen voor 900 extra zaken in eerste aanleg over een periode van 5 jaar (ofwel: 180 per jaar). Dit soort zaken wordt gerekend tot de productgroep Rechtbank, Bestuur. Voor genoemde productgroep wordt per zaak (product) een kostprijs gehanteerd van €1.652,09. Op basis van de hierboven berekende toename van het aantal producten, betekent dit voor de eerstkomende 5 jaar een kostenstijging in eerste aanleg van:

900 producten \* €1.652,09 = €1.486.881,- (over 5 jaren).

Voor de eerstkomende 5 jaren wordt derhalve een claim gelegd van

**€297.376,- per jaar.**

Indien na enige jaren mocht blijken dat de instroom van dit soort zaken naar boven of beneden afwijkt van de bovenstaande aanname, dan zal zulks leiden tot wijziging van de claim.

---

<sup>1</sup> De percentages in deze alinea zijn met de nodige voorzichtigheid te betrachten. Hoewel voor degene jegens wie een heenzendingsbesluit is genomen het belang groot kan zijn, is het niet aannemelijk dat er meer dan 20% van de betrokkenen in beroep zal komen.



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 7 van 12

## b. inburgering

De groep Antillianen en Arubanen is reeds meegenomen in het kader van het wetsvoorstel Inburgering. In dat verband is reeds in 2005 een claim ingediend. De Raad dient derhalve geen aanvullende claim in.

## c. strafrechtelijke heenzendingen

De werklastconsequenties als gevolg van de heenzending als bijzondere voorwaarde bij oplegging van een voorwaardelijke straf worden als zeer gering ingeschat. Het betreft hier slechts een aanvullende sanctiemodaliteit voor de strafrechter, waaruit naar verwachting geen extra zaken zullen voortvloeien.

Voor de strafrechtelijke sanctionering van overtreding van de maatregel van heenzending ligt dit in principe anders. Van de 180 Antillianen c.q. Arubanen die jaarlijks naar schatting bestuurlijk zullen worden heengezonden zal er, aangezien wellicht 2/3 deel daarvan uit niet-geregistreerden bestaat, een groot deel Nederland niet verlaten.

In potentie gaat het dus om een groot gedeelte van de 180 personen per jaar die bij het niet voldoen aan het heenzendingsbesluit met de strafrechter in aanraking kunnen komen. Actieve opsporing van deze personen ligt bij gebreke van duidelijke opsporingsindicaties echter niet voor de hand. Het is wel mogelijk dat deze personen als verdacht van een ander strafbaar feit 'boven water' komen. De overtreding van de maatregel van heenzending wordt dan meegenomen in het strafproces. Dit heeft echter geen noemenswaardige werklastconsequenties.

## **2. Hoger beroep**

### a. bestuurlijke heenzendingen

Hoger beroep staat open op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en valt om die reden buiten de begroting van de Raad voor de rechtspraak.

### b. inburgering

idem als bij 1. Eerste aanleg.

### c. strafrechtelijke heenzendingen

Gezien de geringe werklastconsequenties voor de rechtspraak in eerste aanleg zijn geen noemenswaardige werklastconsequenties te verwachten in hoger beroep.







# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 9 van 12

## BIJLAGE B

### Vragen en opmerkingen van redactionele aard en/of betrekking hebben op specifieke onderdelen van het wetsontwerp.

*Wettekst:*

artikel 3:

- De toegangswegering vormt een feitelijke (publiekrechtelijke rechts-)handeling. Uit de toelichting blijkt dat de weigering een species vormt van het besluit tot heenzending. Uit artikel 4, eerste lid, blijkt eveneens dat er bij de toepassing van artikel 3 sprake is van een besluit, zijnde een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Betekent dit dat de toegangswegering in alle gevallen schriftelijk zal plaatsvinden?

artikel 6, lid 1:

- Als voorwaarde voor de toepassing van de bijzondere voorwaarde van vertrek wordt gesteld dat de persoon ten tijde van het plegen van het feit minder dan twee jaar ingeschreven is geweest in de Nederlandse gemeentelijke administratie. Is hier de formele inschrijving gedurende 2 jaar immer beslissend, of mag de rechter hierbij ook betrekken dat op andere wijze aannemelijk is geworden dat betrokkene al meer dan 2 jaar in Nederland verblijft?
- Voorts is de vraag of hier 2 jaar *ononderbroken* inschrijving wordt bedoeld, dan wel 2 jaar inschrijving *onmiddellijk voorafgaande* aan het gepleegde strafbare feit? Deze vragen zijn te meer van belang nu er vooral door Antilliaanse jongeren veel van adres wordt gewisseld, en Antillianen voorts regelmatig tussen de Antillen en Nederland pendelen.

artikel 6, lid 2:

- Wordt hier bedoeld: *onmiddellijk* voorafgaand aan zijn inschrijving?
- Onduidelijk is hoe "hoofdverblijf" hier moet worden uitgelegd. Feitelijk (al dan niet analoog aan de vreemdelingrechtelijke regelgeving en jurisprudentie) of dient dit louter te worden afgeleid uit de (termijn van) registratie in het GBA? In het laatste geval verdient het aanbeveling de wettekst dienovereenkomstig aan te passen.

*Memorie van Toelichting:*

- **Algemeen**  
De Raad meent dat de memorie van toelichting onvoldoende tot uitdrukking brengt hoe de wetgever de proportionaliteitsrelatie ziet tussen de oplegging van de bijzondere voorwaarde tot vertrek en het onderliggende strafbare feit. Dit speelt te meer nu de wettekst zelf de mogelijkheid volledig open laat dat reeds bij relatief geringe feiten (winkeldiefstal bijvoorbeeld) de bijzondere voorwaarde van gedwongen vertrek in beeld komt. Deze vraag is te meer relevant nu uit onder meer HR 25 september 2001, NJ 2001, 637 kan worden



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 10 van 12

afgeleid dat de Hoge Raad de proportionaliteit van straftoemeting in ieder geval marginaal toetst houdt. Het huidige wetsontwerp geeft de rechter echter geen aanknopingspunten om de bedoeling van de wetgever ter zake mee te wegen, nu deze bedoeling niet kenbaar is. De Raad adviseert dan ook dat in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan op de vraag bij welk soort (ernstige?) delicten (of recidive) de wetgever zich voorstelt dat deze bijzondere voorwaarde zou kunnen worden opgelegd.

- **Memorie van Toelichting, p. 10:**

In de beschrijving van gevallen waarin een voorwaardelijke straf kan worden opgelegd (2e alinea) is geen rekening gehouden met de recent in werking getreden Wet strafmaxima, waarbij o.m. art. 14a Sr. is gewijzigd. het verdient aanbeveling memorie van toelichting hierop aan te passen.

- **Memorie van Toelichting, p. 10:**

Het valt de Raad op dat de categorie waarop de strafrechtelijk bijzondere voorwaarde van vertrek kan worden toegepast veel ruimer is dan die van de Antilliaanse/Arubaanse jongeren tot 24 jaar op wie dit wetsvoorstel, ook blijkens het gestelde in de memorie van toelichting, primair is toegesneden. De Raad geeft dan ook in overweging in de memorie van toelichting de keuze voor het toepassen van de regeling op *alle* Antillianen en Arubanen nader feitelijk en juridisch te onderbouwen.

- **Memorie van Toelichting, p. 11:**

De Raad meent dat de in de memorie van toelichting gemaakte vergelijking tussen de bijzondere maatregel van vertrek en de SOV-maatregel minder gelukkig is. Bij een SOV-maatregel wordt immers een bepaalde maatregel toegepast op personen, ongeacht hun afkomst, die een bepaald gedrag (spatroom) hebben vertoond. Het onderscheidend kenmerk is hier het gedrag van betrokkene. In het thans voorliggende voorstel betreft het een bijzondere voorwaarde (met een punitief karakter) die, ongeacht het gedrag, alleen kan worden opgelegd aan personen van één bepaalde etnische/geografische afkomst. Hier betreft het onderscheidende kenmerk derhalve de etnische/geografische afkomst van betrokkene, hetwelk een direct onderscheid naar afkomst impliceert. Naar vaste jurisprudentie, alsook ingevolge internationale overeenkomsten, dienen hoge eisen te worden gesteld aan de rechtvaardiging van een dergelijk direct onderscheid. De Raad is van mening dat uit de memorie van toelichting onvoldoende blijkt dat de wetgever zich er afdoende rekenschap van heeft gegeven of aan bedoelde hoge eisen is voldaan.

- **Memorie van toelichting, p. 20:**

Is het juist dat indien een officier van justitie overweegt de bijzondere voorwaarde van vertrek te vorderen uitgangspunt is dat hij eerst een reclasseringsrapport over de verdachte laat opmaken?



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 11 van 12

- **Memorie van toelichting, p. 20:**

De mededeling in de memorie van toelichting dat artikel 91 Sr een basis zou vormen voor artikel 6 van het wetsontwerp kan de Raad niet goed plaatsen. Artikel 91 bepaalt niet meer (en niet minder) dan dat de algemene bepalingen van de Titels I-VIII van het Wetboek van Strafrecht ook voor strafbare feiten in andere regelingen gelden. Het omgekeerde kan daaruit echter (vanzelfsprekend) niet worden afgeleid.

Een van de grote winstpunten die is geboekt bij de totstandkoming van het huidige Wetboek van Strafrecht is dat de voorheen over vele wetten verspreide, en veelal sterk verschillende, strafbare feiten, straffen en strafbepalingen bijeen werden gebracht in één wetboek. Dat schiep en schept duidelijkheid voor burger en rechter. Nadien zijn er voor bepaalde delicten in bijzondere wetten (zoals de Wet economische delicten) weliswaar bijzondere strafbepalingen en strafmodaliteiten gekomen, maar het uitgangspunt dat het Wetboek van Strafrecht (Sr.) leidend was werd daarbij niet aangetast.

Vastgesteld kan worden dat het onderhavige wetsvoorstel een geheel nieuwe weg inslaat: het stelt niet een bijzondere straf op een bepaald delict, maar introduceert buiten het Wetboek van Strafrecht om een bijzondere straf voor een bepaalde niet naar gedrag maar naar afkomst onderscheiden verdachtengroep. Dit doet afbreuk aan de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van het strafrechtstelsel. De Raad verzoekt u dan ook in de memorie van toelichting nader toe te lichten waarom ervoor is gekozen om artikel 6 in een bijzondere wet op te nemen in plaats van deze bepaling in het geheel van het Wetboek van Strafrecht te integreren.

- **Memorie van toelichting, p. 20:**

Er is discussie mogelijk over de vraag of de bijzondere voorwaarde van heenzending van artikel 6 verenigbaar is met het gestelde in artikel 14c, onder 5, Sr. Gelijk ook in de memorie van toelichting wordt erkend heeft de Hoge Raad namelijk al in 1968<sup>1</sup> geoordeeld dat een bijzondere voorwaarde inhoudende vertrek uit Nederland ontoelaatbaar was, aangezien deze voorwaarde niet is aan ter merken als een voorwaarde betreffende het gedrag van de veroordeelde, bedoeld in artikel 14c Sr.

De memorie van toelichting stelt echter dat in casu van onverenigbaarheid geen sprake zou zijn en voert daartoe het navolgende aan:

*“De situatie in dit arrest moet echter op twee punten worden onderscheiden van de thans voorgestelde bijzondere voorwaarde en is daarom niet maatgevend voor de aanvaardbaarheid van dit voorstel. Ten eerste betrof het een vreemdeling. Hierbij is van belang – maar de Hoge Raad kwam aan dit punt niet toe – dat met betrekking tot vreemdelingen van wie het verblijf in Nederland ongewenst wordt geacht, een speciale wettelijke regeling bestond en nog bestaat, namelijk die van de (bestuursrechtelijke) ongewenstverklaring in de Vreemdelingenwet 2000. De maatregel van ongewenstverklaring kan niet worden opgelegd aan Antillianen en Arubanen.*

---

<sup>1</sup> Hoge Raad 26 november 1968, NJ 1970, 123, m.nt. Enschede



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 april 2006  
kenmerk UIT 8560 / ONTW AK  
pagina 12 van 12

*Ten tweede stond de Hoge Raad voor de vraag of de door de rechtbank geconstrueerde voorwaarde was te brengen onder de bestaande wettelijke regeling, met name onder de categorie ‘andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende’ (thans artikel 14c, tweede lid, onder 5°, Sr). Het arrest laat daarmee onverlet dat het de wetgever vrijstaat nieuwe, specifieke voorwaarden te creëren”*

Deze argumentatie ter weerlegging van ’s Hogen Raads arrest roept bij de Raad de nodige vragen op. Allereerst omdat de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen bestuursrechtelijke maatregel van heenzending zozeer overkomt met de maatregel van ongewenstverklaring dat deze er materieel mee kan worden gelijkgesteld. De grote mate van overeenkomst tussen de maatregel van heenzending en die van ongewenstverklaring is overigens ook in de memorie van toelichting erkend. Bij de artikelgewijze toelichting op artikel 9 (p. 23) wordt immers gesteld: “De strafbaarstelling is mutatis mutandis gelijk aan die met betrekking tot ongewenst verklaarde vreemdelingen (artikel 197 Sr).”

Voorts meent de Raad dat de keuze om thans in een *bijzondere* wet nieuwe in het kader van een voorwaardelijke veroordeling op te leggen bijzondere voorwaarden te creëren een nadere toelichting behoeft. Ten aanzien van de vraag welke straffen voor commune delicten kunnen worden opgelegd zijn thans de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht leidend. Artikel 14c, tweede lid, Sr. somt in dit verband limitatief op welke 5 categorieën van bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld. Blijkens het hiervoor aangehaalde arrest van de Hoge Raad is het echter de vraag of de thans voorgestelde bijzondere voorwaarde onder één van deze categorieën valt. Dit gegeven nodigt uit tot juridisch debat, naar mag worden verwacht ook in de rechtszaal, terwijl het voorts de begrijpelijkheid en inzichtelijkheid van de strafrechtelijke regelgeving bepaald niet vergroot.

De Raad verzoekt u in de memorie van toelichting ook vanuit dit perspectief nader toe te lichten waarom ervoor is gekozen om artikel 6 in een bijzondere wet op te nemen in plaats van deze bepaling in het geheel van het Wetboek van Strafrecht te integreren.

- **Memorie van Toelichting, p. 22-23:**

De strafrechtelijke sanctionering van overtreding van de maatregel van heenzending heeft vergaande overeenkomsten met die betreffende de maatregel van ongewenstverklaring. Naar verwachting zal hier dan ook een aantal gelijksoortige rechtsvragen gaan spelen. Zo kan worden verwacht dat in het kader van eventuele tenuitvoerleggingprocedures door veroordeelden zal worden gesteld dat zij niet uit Nederland konden vertrekken vanwege betalingsonmacht en/of het ontbreken van reisdocumenten. De vraag is dan in hoeverre zulks in juridische zin overmacht oplevert. De memorie van toelichting is onduidelijk in hoeverre (en hoe vaak) veroordeelden (en in bredere zin: degenen jegens wie een maatregel tot heenzending is genomen) gebruik kunnen maken van een door de overheid “geregelde” terugreis naar de Nederlandse Antillen, c.q. Aruba. Het verdient aanbeveling aan dit aspect in de memorie van toelichting alsnog nadere aandacht te besteden.