



Aan de leden van de  
Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
cie.vj@tweedekamer.nl

Betreft: begrotingsplannen Ministerie voor Veiligheid en Justitie voor 2014

Leiden, 11 november 2013

Geachte leden van de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) doet u graag bijgaand commentaar op de begrotingsplannen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor 2014 toekomen.

Wij hopen dat u tijdens de aanstaande begrotingsbehandelingen (week 47) aandacht wilt vragen voor bijgevoegde punten van commentaar.

Indien u verdere vragen heeft, aarzelt u dan niet om contact met mij op te nemen.

Hoogachtend,

Marloes van Noorloos  
Voorzitter NJCM

## Commentaar NJCM Begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor 2014

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) heeft in zijn begroting voor 2014 de ambitieuze beleidsplannen moeten vertalen naar een sterk ingekrompen budget. Effectiviteit, snelheid, samenwerking en verandering zijn daarbij de sleutelwoorden. Het NJCM heeft met een kritische blik gekeken of hierbij voldoende gewicht is gegeven aan de rechten van de mens.

### *1. Bezuinigingen op rechtspleging en rechtsbijstand en onafhankelijkheid van de advocatuur*

Volgens de begroting van V&J wordt in 2014 verder gewerkt aan het project ‘stelselvernieuwing rechtsbijstand’. Alle onderdelen ervan dienen uiterlijk in 2018 gerealiseerd te zijn. Hiermee wordt een adequaat stelsel beoogd, waarmee structureel een substantiële besparing op de kosten van rechtsbijstand kan worden gerealiseerd.

Het NJCM maakt zich zorgen over de mogelijkheid dat de toegang tot de rechter beperkt wordt door de begrotingsvoorstellen van het ministerie. Vooral de verhoogde griffierechten en de bezuinigingen op de rechtsbijstand zouden hiertoe kunnen leiden.

De Raad van State heeft zich reeds zeer kritisch uitgelaten over deze plannen: ‘Zo meent de Afdeling advisering dat met het ontwerpbesluit het risico bestaat op belemmering van het recht op toegang tot de rechter, zoals dat voortvloeit uit de Grondwet, het EVRM en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. De Afdeling advisering wijst daarbij onder meer op de forse verhoging van de eigen bijdrage, waardoor, zeker in combinatie met het afschaffen van de anticumulatieregeling, in sommige gevallen het bedrag dat moet worden betaald voor rechtsbijstand meer dan verdubbelt. Zeker nu dit met name de minst draagkrachtigen raakt, zou dit onder omstandigheden een moeilijk te nemen drempel kunnen opwerpen voor rechtzoekenden, aldus de Afdeling advisering.’<sup>1</sup>

De Orde van Advocaten heeft zich eveneens meerdere malen helder uitgesproken en stelt dat toegang tot het recht onbetaalbaar en onbereikbaar wordt voor een grote groep Nederlanders.<sup>2</sup> Ook de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland geeft aan dat het grondrecht van toegang tot de rechter uit het oog verloren wordt.<sup>3</sup>

Mensenrechten, met name die welke toezien op de praktische en effectieve toegang tot de rechter, lijken ondergeschikt aan bezuinigingen te zijn. Het NJCM begrijpt dat griffierechten noodzakelijk zijn om de rechtspraak effectief te houden en niet te overbelasten, maar de daartoe te nemen maatregelen moeten niet leiden tot een disbalans.

Daarnaast zet het NJCM, evenals de Raad van State,<sup>4</sup> de Hoge Raad,<sup>5</sup> de Raad voor de Rechtspraak,<sup>6</sup> en ‘the Council of Bars and Law Societies of Europe’,<sup>7</sup> vraagtekens bij de manier waarop het kabinet toezicht op de advocatuur wenst te verscherpen.

Het NJCM acht het huidige Wetsvoorstel positie en toezicht advocatuur,<sup>8</sup> met name na de tweede nota van wijziging d.d. 23 juli 2012<sup>9</sup> en de derde nota van wijziging d.d. 4 juni 2013,<sup>10</sup>

<sup>1</sup> Zie: [www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=200&summary\\_only](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=200&summary_only).

<sup>2</sup> Zie: [rechtsbijstandjuistnu.nl/](http://rechtsbijstandjuistnu.nl/).

<sup>3</sup> Zie: [www.vsanadvocaten.nl/zo-wordt-recht-onmogelijk.asp](http://www.vsanadvocaten.nl/zo-wordt-recht-onmogelijk.asp).

<sup>4</sup> Zie: [www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=123](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=123).

<sup>5</sup> Zie: [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/Nieuws/Documents/Advies%20Hoge%20Raad%20wetsvoorstel%20tot%20aanpassing%20Advocatenwet.pdf](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/Nieuws/Documents/Advies%20Hoge%20Raad%20wetsvoorstel%20tot%20aanpassing%20Advocatenwet.pdf).

<sup>6</sup> Zie: <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Researchmemoranda/Documents/2013-36%20Advies%20derde%20nota%20van%20wijziging%20Wet%20positie%20en%20toezicht%20advocatuur.pdf>.

<sup>7</sup> Zie: [www.ccbe.eu/fileadmin/user\\_upload/NTCdocument/141013\\_Letter\\_to\\_the1\\_1382425524.pdf](http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/141013_Letter_to_the1_1382425524.pdf).

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32.382:

[www.eerstekamer.nl/behandeling/20100507/voorstel\\_van\\_wet/document3/f=/vjb1k6lvoquo.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20100507/voorstel_van_wet/document3/f=/vjb1k6lvoquo.pdf).

zorgelijk. Het voornoemd wetsvoorstel onderwerpt de advocatuur aan vergaand overheidstoezicht. Een college van toezicht bestaande uit drie leden, waarvan één advocaat, zal eindverantwoordelijkheid dragen voor het toezicht op de advocatuur. De benoeming van de leden van het college vindt plaats op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie. Ook is het de minister die de leden van het college kan voordragen voor ontslag. Daarnaast heeft de overheid invloed op de advocatuur doordat de minister tevens het recht heeft om de begroting van het college goed te keuren en besluiten van het college te vernietigen. Hiermee ontstaat het beeld van rechtstreekse afhankelijkheid aan en betrokkenheid van de minister, hetgeen niet strookt met het vereiste van een onafhankelijke positie van de advocatuur in een rechtstaat.

Tot slot bestaat de vrees dat dit wetsvoorstel met zich meebrengt dat een advocaat verplicht wordt zijn geheimhoudingsplicht, dan wel het hem toekomende verschoningsrecht te doorbreken. Dit kan de vertrouwensband tussen advocaat en cliënt aantasten. Geheimhouding is een van de kernwaarden van de advocatuur en een essentiële voorwaarde voor het recht op een eerlijk proces.<sup>11</sup>

Niet alleen de leden van het college die geen advocaat zijn, maar ook het personeel van het college kan ingevolge het voornoemd wetsvoorstel kennisnemen van de dossiers van de advocaat. Hiermee wordt de geheimhoudingsplicht van de advocaat aangetast. Er is dan geen garantie dat de correspondentie tussen de advocaat en diens cliënt geheim blijft. Vaststellend dat procedures tussen burgers en overheid de meerderheid van de juridische geschillen behelzen, acht het NJCM het zorgwekkend als diezelfde overheid toegang zou hebben tot de dossiers van de burgers. Bovendien zouden burgers bij voorbaat in hun processuele positie worden geschaad wanneer zij zich niet vrijelijk kunnen uiten in communicatie met een advocaat.

## *2. Hervormingen in het strafrecht: sanctietoepassing, veiligheid, criminaliteitsbestrijding en het adolescentenstrafrecht*

De begroting gaat in op het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB). Onderdeel van dat programma is het direct ten uitvoer leggen van vrijheidsstraffen van meer dan twee jaar die in eerste aanleg zijn opgelegd.<sup>12</sup> Het Wetsvoorstel dadelijke tenuitvoerlegging gevangenisstraffen maakt volgens het NJCM een inbreuk op de onschuldpresumptie (artikel 6, tweede lid, EVRM). Door het instellen van hoger beroep staat de schuld van de verdachte nog niet onherroepelijk vast; dit uitgangspunt lijkt in het wetsvoorstel te worden verlaten. Zeker in het licht van de bijdrageregeling voor gedetineerden – ons inziens een soort bijkomende straf – is de onschuldpresumptie een belangrijk beschermingsmechanisme.

Voorts is het de vraag of na het invoeren van deze wet nog wel aan de eis van het EHRM wordt voldaan dat er sprake moet zijn van ‘fair balance’ van de in het geding zijnde belangen, zeker nu de dadelijke tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf ‘serious implications’ heeft voor de verdachte.<sup>13</sup> Het belang van de – niet nader onderbouwde – argumenten die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel (snelheid in afdoening, geloofwaardigheid en effectiviteit van straffen) weegt niet op tegen het belang van de verdachte om een rechterlijke uitspraak – ook in hoger beroep – in vrijheid af te wachten.

---

<sup>9</sup> Zie: [www.eerstekamer.nl/behandeling/20120723/tweede\\_nota\\_van\\_wijziging/document3/f=/vj2tn356fkzs.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120723/tweede_nota_van_wijziging/document3/f=/vj2tn356fkzs.pdf).

<sup>10</sup> Zie: [www.eerstekamer.nl/behandeling/20130604/derde\\_nota\\_van\\_wijziging/document3/f=/vja8lml51tnj.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130604/derde_nota_van_wijziging/document3/f=/vja8lml51tnj.pdf).

<sup>11</sup> Zoals afgeleid uit artikel 6 (3)(c) EVRM, en tevens opgenomen in *The American Convention on Human Rights, Rule 93 of the 1955 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* en *Principle 18 of the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*.

<sup>12</sup> Zie *Rijksbegroting 2014, VI Veiligheid en Justitie*, p. 9.

<sup>13</sup> EHRM 23 juli 2002, nr. 36985/97 (Västberga Taxi Aktiebolag en Vulic/Zweden), par. 118 en EHRM 23 juli 2002, nr. 34619/97 (Janosevic/Zweden), par. 106.

Het NJCM roept de minister op om bij de uitwerking van zijn beleidsplannen de zorgvuldige rechtsgang en de onschuldpresumptie van de verdachte niet uit het oog te verliezen.

Een speerpunt van het NJCM is de waarborging van de privacy en de bescherming van persoonsgegevens van burgers. Bij verschillende beleidswijzigingen binnen de begroting zet het NJCM vraagtekens, zoals bij de nieuwe regels voor de seksbranche, waaronder een register voor prostituees.<sup>14</sup> Het NJCM heeft zich hierover reeds eerder uitgesproken,<sup>15</sup> en herhaalt hier het gebrek aan noodzakelijkheid en proportionaliteit alsmede de averechtse werking die hiervan zal uitgaan.

Voorts staat het NJCM kritisch tegenover de aanscherping van de Wet Bibob. Het besluit beoogt uitbreiding van de mogelijkheid tot het rechtstreeks verstrekken van gegevens door politie en justitie aan bestuursorganen ten behoeve van het onderzoek naar het risico van het faciliteren van georganiseerde criminaliteit. Het verstrekken van de gegevens kan een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer opleveren, zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. In veel gevallen zal het ook noodzakelijk blijken om gegevens van derden op te vragen. Tevens beschikken kleine gemeenten vaak niet over de benodigde capaciteit, kennis en ervaring om Bibob-onderzoek te doen, hetgeen in combinatie met vergaande bevoegdheden kan leiden tot schending van het recht op een persoonlijke levenssfeer. Het is van belang dat het verstrekken van de gegevens met voldoende waarborgen wordt omgeven. Deze waarborgen zijn thans onvoldoende aanwezig.

Het NJCM roept de minister op om privacywaarborgen te allen tijde scherp in het oog te houden en de noodzaak van wetgeving die kan leiden tot mogelijke inbreuken op de privacy telkens zorgvuldig af te wegen.

Het NJCM heeft in 2012 reeds meermalen haar zorgen geuit over het nog in te voeren adolescentenstrafrecht. In het beoogde wetsvoorstel wordt het hele sanctiepakket uit het jeugdstrafrecht en het gewone strafrecht beschikbaar gesteld voor adolescenten van 15 tot 23 jaar. Het valt echter niet te verwachten dat plaatsing van jeugdigen bij volwassenen in detentie, de recidive – zoals kennelijk beoogd door het wetsvoorstel – zal terugdringen. Bovendien staat het wetsvoorstel op gespannen voet met artikel 37 van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) ('kinderen mogen niet samen met volwassenen opgesloten worden') en met artikel 40 IVRK. Volgens artikel 40 dient er te worden gestreefd naar een pedagogische behandeling van kinderen tijdens het strafproces. Het wetsvoorstel heeft juist het tegenovergestelde effect. Een belangrijke reden voor het scheiden van volwassen en minderjarige gedetineerden is het voorkomen van machtsmisbruik en geweld bij ongelijke machtsverhoudingen. Deze regel is niet zonder reden herhaald in een reeks VN-documenten: de *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, de *Beijing Rules* en de *Havana Rules*.

Het NJCM roept de minister op om de kwetsbare positie van kinderen in het strafrecht te allen tijde in acht te nemen en kritisch te zijn op wetsvoorstellen die de rechten van kinderen inperken.

### 3. *Strafbaarstelling illegaal verblijf en het gebruik van vreemdelingendetentie*

In de begroting staat het plan om het Wetsvoorstel strafbaarstelling illegaal verblijf in 2014 in te voeren.<sup>16</sup> Het wetsvoorstel maakt illegaal verblijf dat (al dan niet binnen een periode van slechts enkele dagen) bij herhaling wordt vastgesteld tot een misdrijf. Het NJCM maakt consistent bezwaar tegen dat wetsvoorstel. De eerbiediging van de menselijke waardigheid van de vreemdeling is in het geding. De in verdragen neergelegde mensenrechten zoals onderwijs voor kinderen, medische zorg, verbod van ontorende bestraffing, bescherming tegen mensenhandel en

<sup>14</sup> Zie *Rijksbegroting 2014, VI Veiligheid en Justitie*, p. 42.

<sup>15</sup> *NJCM-Commentaar op de Rijksbegroting 2013*, d.d. 9 november 2012, zie: [www.njcm.nl/site/comments/list?page=2](http://www.njcm.nl/site/comments/list?page=2).

<sup>16</sup> Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de strafbaarstelling van illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland (*Kamerstukken II* 2012/13, nr. 33512).

uitbuiting, het recht op onderdak, op voedsel en op water zullen meer onder druk gezet worden.<sup>17</sup>

Door het voorstel zullen ook particulieren of organisaties die een vreemdeling hulp bieden worden gecriminaliseerd.<sup>18</sup> Bovendien zal in dat geval voor de vreemdeling een zwaarder inreisverbod gelden.<sup>19</sup> Dat zwaardere inreisverbod kan in de weg staan aan een toelating die anders op grond van de recent ingevoerde Visumwet (bij voorbeeld artikel 17a, eerste lid, Vreemdelingenwet) wel mogelijk zou zijn geweest.

Tot slot heeft het NJCM kennis genomen van de brief van 13 september jongstleden van staatssecretaris Teeven.<sup>20</sup> Helaas wordt de inhoud van deze brief niet meegenomen in de begrotingsbehandeling van Veiligheid & Justitie. Desalniettemin wenst het NJCM hier op enkele punten te reageren, aangezien deze brief naar verwachting invloed zal hebben op het te voeren beleid in 2014. Het NJCM maakt zich in het bijzonder zorgen over de volgende drie punten:

1. De staatssecretaris heeft een aantal keren toegezegd dat hij detentie van kwetsbare groepen wil voorkomen. Helaas is dit in zijn brief niet nader uitgewerkt. Het NJCM verzoekt de staatssecretaris een wettelijk detentieverbod op te nemen voor kwetsbare groepen, waaronder kinderen.
2. In de brief stelt de staatssecretaris dat hij herhaalde detentie van vreemdelingen zal proberen te voorkomen. Ook dit punt is niet nader uitgewerkt. Vreemdelingendetentie heeft primair als doel om de vreemdeling uit te zetten. Indien een vreemdeling meerdere keren wordt opgesloten is het de vraag of de maatregel nog wel effectief, noodzakelijk en proportioneel is. Het NJCM heeft dan ook bezwaar tegen het herhaaldelijk opsluiten van vreemdelingen.
3. Het NJCM is van mening dat visitatie van vreemdelingen enkel mag worden uitgevoerd indien dat noodzakelijk is. Vluchtelingen die in het land van herkomst trauma's hebben opgelopen worden in Nederlandse detentiecentra onderworpen aan onmenselijke visitaties.<sup>21</sup> In de brief van de staatssecretaris staat dat veiligheids- en ordemaatregelen, zoals isolatie, worden gehandhaafd. De staatssecretaris stelt daarnaast dat hij gaat onderzoeken welke alternatieven er zijn voor visitatie. De invulling hiervan blijft echter onzeker. Het NJCM roept de staatssecretaris op om grote haast te maken met het vervangen van visitatie door minder ingrijpende maatregelen en het stopzetten van het isoleren van vreemdelingen.

Verder verzoekt het NJCM de staatssecretaris zo spoedig mogelijk te komen met een wetsvoorstel dat concrete verbeteringen laat zien, waar het gaat om de mensenrechten van vreemdelingen in detentie. Zo is het buitenproportioneel om vreemdelingen totaal te isoleren van de gemeenschap, waardoor communicatie met derden onmogelijk is.

Tot slot merkt het NJCM op dat de eis van het gebruik van vreemdelingendetentie als 'ultimum remedium' op gespannen voet staat met de bezuinigingen op het gebied van alternatieven voor vreemdelingenbewaring en de verbreding van toezichthoudende maatregelen.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Europees Sociaal Handvest, Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, VN-Kinderrechtenverdrag, VN-Vrouwenverdrag en het EU-Handvest voor de grondrechten. Zie voor een recente zaak over de vraag of Nederland het Europees Handvest schendt door – op grond van het koppelingsbeginsel – geen voedsel, kleding en opvang te bieden aan mensen die dat nodig hebben; zie: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC90CaseDoc1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC90CaseDoc1_en.pdf).

<sup>18</sup> Zie reactie van het NJCM in de brief van 21 maart 2013 op Wetsvoorstel.

<sup>19</sup> Zie het (in Wetsvoorstel 33 512) nieuw voorgestelde artikel 66a lid 7 sub a Vreemdelingenwet.

<sup>20</sup> Brief Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Toezeggingen op rapporten en adviezen vreemdelingenbeleid*, 13 september 2013, kenmerk 414078, deel A.

<sup>21</sup> Zie ook het rapport van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing over het laatste bezoek aan Nederland: [www.cpt.coe.int/documents/nld/2012-21-inf-eng.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2012-21-inf-eng.pdf), p. 23.

<sup>22</sup> Zie *Rijksbegroting 2014, VI Veiligheid en Justitie*, resp. p. 19 en 17.