

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1005

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 2 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Richtlijn inzake het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures;
2. Mededeling inzake een vrouwenhandvest (kamerstuk 22 112, nr. 1006).

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche: Richtlijn inzake het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures.

Datum Commissiedocument: 9 maart 2010

Nr. Commissiedocument: COM (2010) 82

Prelex:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0061:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2009) 915 en 916 (samenvatting), SEC(2009) 917 (opinie IAB). Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board zijn eerder opgesteld ten behoeve van het voorstel van de Commissie voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures.

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep strafrechtelijke samenwerking, Comité artikel 36, Coreper, JBZ-Raad 22–23 april 2010 (presentatie)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) *Rechtsbasis:* artikel 82, tweede lid, VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing EP)
- c) *Comitologie:* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

inhoud voorstel:

Het voorstel beoogt minimumnormen vast te leggen ten aanzien van het recht van een verdachte op vertolking en vertaling in zijn strafzaak. Het versterken van deze rechten komt het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten ten goede. Dit vertrouwen vormt de basis voor een goed werkende justitiële samenwerking.

Het voorliggende voorstel van de Commissie dupliceert echter het initiatief voor een richtlijn dat in januari 2010 reeds door een groep van 13 lidstaten is ingediend en in procedure gebracht. De reden voor dit lidstateninitiatief was het feit dat het ontwerp-kaderbesluit inzake het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures – waarover op 23 oktober 2009 in de JBZ-Raad een algemene oriëntatie was overeengekomen – niet vóór inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon formeel was vastgesteld.

Ondanks het reeds in procedure gebrachte initiatief van de lidstaten, heeft de Commissie gemeend er goed aan te doen ook een eigen voorstel voor een richtlijn in te dienen. De tekst van het Commissievoorstel komt overeen met het oorspronkelijk Commissievoorstel voor het kaderbesluit.

Op dit moment lopen beide voorstellen nog parallel, op termijn zal duidelijk worden hoe de verdere procedure met beide voorstellen zal worden voortgezet.

Het kabinet geeft er de voorkeur aan te werken op basis van het eerder ingediende initiatief van de lidstaten en acht het concurrerende voorstel van de Commissie een weinig gelukkige zet.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel:

Het voorstel is gebaseerd op artikel 82, tweede lid, VWEU

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: deels positief, deels negatief

Risico's/implicaties/kansen:

Artikel 3 betreffende het recht op kosteloze schriftelijke vertaling van bepaalde processtukken zal in de huidige vorm niet uitvoerbaar zijn en disproportionele financiële consequenties hebben. De door de Commissie voorgestelde verplichting tot het verstrekken van schriftelijke vertalingen gaat aanzienlijk verder dan waartoe het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM (Europees Hof voor de Rechten van de Mens) de lidstaten thans verplicht. De verdergaande verplichting zou niet alleen leiden tot een aanzienlijke stijging van de gerechtskosten, maar draagt tevens het reële risico in zich dat de termijnen van het strafproces langer worden als gevolg van tijd die nodig is om de desbetreffende stukken te vertalen.

Nederlandse positie en eventuele acties:

Nederland staat in zijn algemeenheid positief tegenover maatregelen ter versterking van de procedurele rechten van verdachten in de EU, maar hecht er de voorkeur aan te werken op basis van het lidstateninitiatief voor een richtlijn.

Het voorliggende Commissievoorstel compliceert de procedures, nu de onderhandelingen over het lidstateninitiatief reeds zijn aangevangen. Inhoudelijk keert Nederland zich tegen de voorgestelde verplichting tot het verstrekken van schriftelijke vertalingen van de essentiële processtukken. Nederland wil graag de mogelijkheid behouden om te volstaan met een mondelinge vertaling of mondelinge samenvatting van de desbetreffende documenten.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel:

Het voorstel beoogt minimumnormen vast te leggen ten aanzien van het recht van een verdachte op vertolking en vertaling in zijn strafzaak. Deze normen dienen ook te gelden in een overleveringsprocedure op grond van een Europees aanhoudingsbevel. Het voorstel omschrijft de gevallen waarin een verdachte die de taal waarin de procedure wordt gevoerd niet begrijpt of spreekt recht heeft op kosteloze vertolking.

Voorts bepaalt het voorstel dat de verdachte recht heeft op kosteloze schriftelijke vertaling van alle essentiële processtukken, waaronder onder andere de essentiële delen van het strafdossier vallen.

Het voorliggende voorstel voor een richtlijn is nagenoeg gelijk aan het ontwerp kaderbesluit¹ betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten dat op 8 juli 2009 door de Commissie is ingediend. Van dit ontwerp besluit is indertijd een BNC-fiche opgesteld. Op 22 januari jl. heeft een groep lidstaten het initiatief genomen om het ontwerp kaderbesluit van 8 juli 2009 om te zetten in een richtlijn². Dit initiatief is genomen zodat het werk aan de richtlijn kan worden voortgezet op basis van de tekst waarover al een algemene oriëntatie in de JBZ-Raad was bereikt. Over het voorstel van de lidstaten is eveneens een BNC-fiche opgesteld.

¹ COM (2009)338., van het ontwerp kaderbesluit is een BNC-fiche opgesteld.

² Nr. document: PE-CONS 1/10 DROIPEN 6 COPEN 22 CODEC 41. , van het lidstateninitiatief is een BNC-fiche opgesteld.

Ondanks het feit dat de lidstaten reeds een initiatief voor een richtlijn hebben ingediend, is de Commissie nu met een eigen voorstel tot omzetting van het kaderbesluit in een richtlijn gekomen. De Commissie geeft aan hiermee gekomen te zijn omdat zij het ambitieniveau van het initiatief van de lidstaten voor de richtlijn te laag vindt.

Impact assessment Commissie:

Het impact-assessment is opgesteld ten behoeve van het eerder uitgebrachte – nagenoeg gelijklopende – kaderbesluit van de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures. In het impact assessment wordt aangegeven dat het vertrouwen tussen de lidstaten en hun autoriteiten dat nodig is om de justitiële samenwerking goed te laten verlopen, moet worden vergroot onder andere door het versterken van de rechten van verdachten in de EU. Teneinde dit te bereiken zijn de volgende vijf scenario's onderzocht: 1) handhaving van de status quo, 2) uitwisseling van *best practice*; 3) een wetgevend instrument dat alle relevante procedurele rechten omvat; 4) een wetgevend instrument dat alleen betrekking heeft op grensoverschrijdende gevallen; en 5) een stapsgewijze aanpak. In het impact assessment wordt geconcludeerd dat de stapsgewijze aanpak – waarbij een actieplan wordt opgesteld voor de lange termijn en als eerste stap een wetgevend instrument op het terrein van vertolking en vertaling wordt voorgesteld – op dit moment de beste optie is.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:*

De rechtsgrondslag voor het voorstel is artikel 82, tweede lid, VWEU. Dat is volgens Nederland de juiste rechtsbasis.

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* deels positief, deels negatief
- *Onderbouwing:*

Om de rechten van verdachten en beschuldigen in de gehele Unie te versterken is het nodig op Europees niveau minimumregels te stellen ten aanzien van het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures en procedures inzake overlevering op basis van een Europees aanhoudingsbevel. Derhalve wordt de subsidiariteit van het voorstel positief beoordeeld.

De bepalingen uit het voorliggende voorstel gaan niet verder dan nodig is om het doel van versterking van de rechten van verdachten in het strafproces op het terrein van vertolking en vertaling te bereiken, met uitzondering van de bepaling betreffende de schriftelijke vertaling van processtukken. Het proportionaliteitsoordeel is daarom deels positief en deels negatief.

De bepaling betreffende het recht op kosteloze vertaling van bepaalde processtukken gaat aanzienlijk verder dan waartoe het EVRM thans verplicht en dan nodig is voor het verzekeren van een eerlijk proces. Het EHRM heeft immers uitgemaakt dat het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op kosteloze vertolking weliswaar ook betrekking heeft op bepaalde processtukken, maar dat dit recht niet zover gaat dat hieruit het recht op schriftelijke vertaling van die stukken voortvloeit. Artikel 6, derde lid, onderdeel e, EVRM spreekt immers van het recht op bijstand door een «tolk» en niet door een «vertaler» (Hermi v. Italië, 18 oktober 2006, No. 18114/02, overweging 70). Dit sluit aan bij de Nederlandse praktijk waarin de essentie van dergelijke documenten desgewenst door een tolk mondeling wordt vertaald voor de betrokkene. Dit leidt tot het proportionaliteitsoordeel deels positief, deels negatief.

Nederlands oordeel:

Nederland staat positief tegenover maatregelen die de rechten van verdachten of beschuldigen in de EU versterken, maar geeft er de voorkeur aan te werken op basis van het lidstateninitiatief in plaats van het voorliggende Commissievoorstel.

Voorts dient verzekerd te worden dat lidstaten kunnen volstaan met een mondelinge vertaling of mondelinge samenvatting van de essentiële processtukken, indien het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt aangetast.

5. Implicaties financieel

- a) *Consequenties EG-begroting: geen*
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden:*

Het voorstel voor de richtlijn bepaalt in artikel 4 dat de kosten voor vertolking en vertaling die voortvloeien uit de toepassing van de richtlijn voor rekening van de lidstaten zijn. Aangezien de bepalingen ten aanzien van het recht op vertolking overeenkomen met de huidige Nederlandse praktijk, zal het voorstel op dit punt niet leiden tot extra kosten.

Dat geldt wel voor de bepalingen inzake schriftelijke vertaling van essentiële processtukken zoals die in de voorliggende tekst zijn opgenomen. Deze bepalingen zullen in de huidige vorm niet uitvoerbaar zijn en leiden tot een aanzienlijke verhoging van de gerechtskosten (in het impact assessment is als schatting opgenomen een bedrag tot 80 miljoen euro). De Nederlandse inzet is er daarom op gericht dat met een mondelinge vertaling of samenvatting van de processtukken kan worden volstaan indien het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt aangetast. Dit is in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM. Het is van groot belang dat de richtlijn in deze mogelijkheid gaat voorzien.

Mocht de richtlijn onverhoopt tot extra kosten leiden, dan zullen deze op basis van het prognosemodel justitiële keten worden meegenomen in de begrotingsclaim van het beleidsverantwoordelijke ministerie.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: geen*
- d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden: geen*
- e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: geen*

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*
Implementatie van het initiatief voor een richtlijn zal vermoedelijk leiden tot enkele aanpassingen van het Wetboek van Strafvordering. Zo zal bijvoorbeeld het recht op vertolking tijdens een politieverhoor, thans geregeld in een aanwijzing van het openbaar ministerie, wettelijke verankering kunnen krijgen.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*
De implementatietermijn is 24 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn. Deze termijn zou haalbaar moeten zijn.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling: N.v.t.*

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid:*

Het Commissievoorstel sluit aan bij de huidige praktijk van vertolking en is derhalve goed uitvoerbaar. De voorgestelde bepalingen terzake van vertaling van processtukken zullen echter in hun huidige vorm tot uitvoeringsproblemen leiden aangezien de verplichting tot het verstrekken van schriftelijke vertaling van processtukken aanzienlijk ruimer is dan de huidige praktijk en dan waartoe het EVRM verplicht en voldoende vertaalcapaciteit om aan de verplichting te kunnen voldoen ontbreekt. Deze verdergaande verplichting zal zowel financiële als praktische consequenties hebben.

b) *Handhaafbaarheid:* n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Het kabinet staat in zijn algemeenheid positief tegenover maatregelen die het voor de justitiële samenwerking benodigde vertrouwen tussen de lidstaten van de EU vergroten. Maatregelen ter versterking van strafprocessuele waarborgen voor verdachten of beschuldigen, zoals het onderhavige voorstel voor een richtlijn, kunnen daaraan bijdragen. Hoewel de Raad van Europa met het EVRM en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een zeer belangrijke rol spelen op het terrein van bescherming van de mensenrechten, vormt (waar nodig) aanvullende actie binnen de EU naar het oordeel van het kabinet een toegevoegde waarde ten opzichte van het EVRM en is dit voorts gebodenom maatregelen inzake justitiële samenwerking in strafzaken doeltreffender te maken. Het initiatief voor de richtlijn beoogt de jurisprudentie van het EHRM te codificeren en aldus bij te dragen aan een meer gelijke naleving van het EVRM en het verkleinen van de opvattingen van lidstaten over de vraag welke gevolgen moeten worden verbonden aan een uitspraak van het EHRM. Europese regelgeving op het terrein van strafprocessuele waarborgen strekt ertoe het geldende normatieve kader, dat in belangrijke mate is gebaseerd op de rechtspraak van het EHRM in individuele zaken, te verduidelijken, uniformer te maken en waar mogelijk en nodig verder uit te breiden. Een bijkomend voordeel dat samenhangt met regelgeving op EU-niveau, is dat toezicht op de naleving reeds in een vroeg stadium kan plaatsvinden. Immers, de Commissie stelt rapportages op over de wijze waarop lidstaten de richtlijn in nationale wetgeving hebben omgezet en zou zelfs in een voorkomend geval een inbreukprocedure kunnen starten. Ook bestaat de mogelijkheid om via een procedure bij de nationale rechter prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over de uitleg van de richtlijn.

Procedureel wordt het indienen van het Commissievoorstel, gelet op het reeds in procedure gebrachte initiatief van de lidstaten, als weinig gelukkig beoordeeld. De Commissie had haar punten ook bij de onderhandelingen over het initiatief naar voren kunnen brengen. Het kabinet geeft er dan ook de voorkeur aan de onderhandelingen te vervolgen op basis van het lidstateninitiatief. Ook inhoudelijk geniet dat initiatief – gebaseerd op de tekst van het ontwerp kaderbesluit waarover een algemene oriëntatie was overeengekomen – de voorkeur. Dat initiatief houdt meer rekening met punten van praktische uitvoerbaarheid en kosten. De door de Commissie voorgestelde verplichting tot het verstrekken van schriftelijke vertalingen gaat aanzienlijk verder dan waartoe het EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM de lidstaten thans

verplicht. De verdergaande verplichting zou niet alleen leiden tot een aanzienlijke stijging van de gerechtskosten, maar draagt tevens het reële risico in zich dat de termijnen van het strafproces langer worden als gevolg van tijd die nodig is om de desbetreffende stukken te vertalen. Dit laatste zal bovendien toenemen, aangezien voldoende vertaalcapaciteit om aan de voorgestelde verplichting te voldoen thans in Nederland ontbreekt. Gelet hierop meent het kabinet dat de reikwijdte van het voorgestelde artikel 3 betreffende het recht op vertaling moet worden beperkt.

Het kabinet tekent verder aan dat naast wetgevende maatregelen, ook praktische maatregelen geboden zijn om ervoor te zorgen dat de in wetgeving neergelegde normen ook daadwerkelijk in praktijk worden gebracht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het tussen de lidstaten toegankelijk maken van registers van beëdigd tolken en vertalers.