

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1002

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 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. Verordening voor financiële perspectieven, nieuwe IIA en aanpassing Financieel Reglement aan het verdrag van Lissabon. (kamerstuk 22 112, nr. 1001)
2. Richtlijn inzake het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures (voorstel is bijgevoegd).¹

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

1. Algemene gegevens

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

Datum document: 22 januari 2010

Nr. document: PE-CONS 1/10 DROIPEN 6 COPEN 22 CODEC 41

Register Raad: document niet beschikbaar in Prelex

Nr. impact-assessment: 5674/10 DROIPEN 9 COPEN 26 CODEC 48

Behandelingstraject Raad: JBZ-Raad 25–26 februari 2010 (presentatie), Raadswerkgroep DROIPEN, COREPER, JBZ-Raad (onder Spaans voorzitterschap)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* artikel 82, tweede lid, onder b, VWEU; ingediend door een groep lidstaten die (ten minste) een kwart van de lidstaten van de EU vertegenwoordigt, overeenkomstig artikel 76, onder b, VWEU¹.
- 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

Korte inhoud voorstel:

Het voorstel beoogt minimumnormen vast te leggen ten aanzien van het recht van een verdachte of beschuldigde op vertolking en vertaling in strafprocedures en overleveringsprocedures op grond van een Europees aanhoudingsbevel. Het versterken van dit recht komt het wederzijds vertrouwen tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten ten goede. Dit vertrouwen vormt de basis voor een goed werkende justitiële samenwerking.

Het initiatief voor de richtlijn is ingediend omdat 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 is vastgesteld. Een groep lidstaten heeft het initiatief genomen het ontwerp kaderbesluit om te zetten in het voorliggende voorstel voor een richtlijn, zodat het werk aan de richtlijn kan worden voortgezet op basis van de tekst waarover een algemene oriëntatie was bereikt.

De Europese Commissie heeft op 9 maart jl. een eigen Commissievoorstel voor een richtlijn betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures ingediend². Zij heeft daarbij aangegeven het ambitieniveau van het voorliggende initiatief van de lidstaten voor de richtlijn te laag te vinden. Over het voorstel van de Europese Commissie wordt eveneens een BNC-fiche opgesteld.

¹ België, Duitsland, Estland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Finland en Zweden.

² COM (2010) 82.

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

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

Risico's / implicaties/ kansen:

Met de voorliggende tekst van het voorstel kan het kabinet instemmen. Het is echter van belang dat de mogelijkheid die de huidige tekst van het initiatief biedt om in plaats van schriftelijke vertalingen van processtukken te volstaan met mondelinge vertaling of samenvatting van processtukken, voor zover het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt aangetast, behouden blijft. Een verdergaande verplichting tot het verstrekken van schriftelijke vertalingen van essentiële processtukken zou kunnen leiden tot problemen in de uitvoering van de richtlijn en budgettaire problemen.

Nederlandse positie en eventuele acties:

Nederland staat in zijn algemeenheid positief tegenover maatregelen ter versterking van de strafproceessuele waarborgen van verdachten in de EU. Het voorliggende initiatief voor een richtlijn kan daaraan bijdragen en gaat niet verder dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. Het voorliggende initiatief wordt derhalve positief beoordeeld.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel:

Het voorstel beoogt minimumnormen vast te leggen met betrekking tot het recht van een verdachte of beschuldigde op vertolking en vertaling in strafprocedures en procedures inzake overlevering op basis van een Europees aanhoudingsbevel. Het voorstel omschrijft de gevallen waarin een verdachte of beschuldigde die de taal waarin de procedure wordt gevoerd niet begrijpt of spreekt, recht heeft op kosteloze vertolking. Voorts bepaalt het voorstel dat de verdachte of beschuldigde recht heeft op kosteloze schriftelijke vertaling van essentiële processtukken. Indien het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt aangetast, mag in plaats van een schriftelijke vertaling worden volstaan met een mondelinge vertaling of een mondelinge samenvatting van de essentiële processtukken.

Het voorstel geeft uitvoering aan de eerste maatregel die is aangekondigd in de routekaart ter versterking van procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures (PbEU 4.12.2009, C 295).

Impact assessment:

De initiatiefnemende lidstaten hebben als impact assessment bij het voorstel gebruik gemaakt van de impact assessment die door de Commissie was opgesteld bij het oorspronkelijke Commissievoorstel voor een kaderbesluit inzake het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures. In de 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 grensoverschrij-

dende gevallen; en 5) een stapsgewijze aanpak. In de 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, onder b, VWEU. Dat is volgens het kabinet de juiste rechtsbasis.

b) *Functionele toets:*

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:*

Om de rechten van verdachten of 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.

Het initiatief voor een richtlijn gaat niet verder dan nodig om het doel (het vaststellen van minimumnormen ter versterking van de rechten van verdachten in het strafproces op het gebied van vertolking en vertaling) te bereiken. Beoogd wordt 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. Bovendien blijft de mogelijkheid om verder te gaan dan de minimumnormen open, evenals de mogelijkheid te volstaan met een mondelinge vertaling of het geven van een mondelinge samenvatting. Derhalve wordt de proportionaliteit van het voorstel positief beoordeeld.

c) *Nederlands oordeel:*

Nederland staat positief tegenover maatregelen die de rechten van verdachten of beschuldigen in de EU versterken. 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 aanvullende actie binnen de EU naar het oordeel van het Nederlandse kabinet een toegevoegde waarde ten opzichte van het EVRM en zijn maatregelen op EU-niveau geboden om het voor de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten benodigde vertrouwen verder te vergroten.

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 de richtlijn op dit punt niet leiden tot extra kosten. Datzelfde

geldt voor de bepalingen inzake vertaling van essentiële processtukken zoals die in de voorliggende tekst zijn opgenomen. Deze bieden immers de mogelijkheid te volstaan met een mondelinge vertaling of samenvatting van de processtukken, indien het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt aangetast. Dit is in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM. Het is van belang dat deze mogelijkheid in de richtlijn wordt behouden. Een absolute verplichting tot het kosteloos verstrekken van schriftelijke vertalingen van essentiële processtukken zou een substantiële verhoging van de kosten met zich meebrengen (in de impact assessment is als schatting opgenomen een bedrag tot 80 miljoen euro). 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 (Ministerie van Justitie).

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), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Voorgestelde implementatietermijn bedraagt 30 maanden na bekendmaking van de richtlijn in het Publicatieblad, hetgeen haalbaar zou moeten zijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Er is geen evaluatie- of horizonbepaling in het voorstel opgenomen. Dit wordt ook niet nodig geacht.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid:

De voorgestelde richtlijn sluit aan bij de huidige praktijk van vertolking en vertaling en is derhalve goed uitvoerbaar. Zoals hierboven onder paragraaf 5.b is opgemerkt, is het van belang de mogelijkheid te behouden met een mondelinge vertaling of samenvatting van de essentiële processtukken te volstaan indien hierdoor het recht op een eerlijk proces niet wordt aangetast. Een absolute verplichting tot het verstrekken van kosteloze schriftelijke vertalingen zou tot uitvoeringsproblemen kunnen leiden. Dit zou een aanzienlijke vertraging in de strafprocedure teweeg kunnen brengen omdat moet worden gewacht op de schriftelijke vertaling. Het Nederlandse kabinet acht dit, mede in het licht

van het vereiste een zaak binnen een redelijke termijn te beslechten, onwenselijk.

Handhaafbaarheid: n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden: geen

9. Nederlandse positie

Het Nederlandse 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 aanvullende actie binnen de EU naar het oordeel van het Nederlandse kabinet een toegevoegde waarde ten opzichte van het EVRM en is dit voorts geboden om 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 prejudiciële vragen te stellen over de uitleg van de richtlijn aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Het Nederlandse kabinet tekent hierbij nog wel 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.