

32 010

Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures (COM(2009)338def)

Nr. 2 Herdruk¹

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE GEMENGDE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS

Aan:

De voorzitter en leden van de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer

De voorzitter en leden van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer

Den Haag, 18 augustus 2009

Zoals u bekend toetst de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets samen met de betrokken vakcommissies voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd voorstel² gepubliceerd. Dit voorstel is geselecteerd voor de parlementaire subsidiariteitstoets (zie Kamerstuk 22 112, CB en nr. 771). In dat kader wordt u gevraagd om een gemotiveerd advies vast te stellen over de vragen of voor onderhavig voorstel voldoende rechtsgrondslag in het EU-Verdrag bestaat en of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 5 EG-Verdrag). Het voorstel is tevens door de COSAC aangemerkt voor parlementaire subsidiariteitstoetsing in Europees verband vóór 15 september 2009.

In dit verband wil ik u er overigens op wijzen dat de TGCS kennis heeft genomen van de besluitvorming in de Eerste Kamer dat de TGCS geen permanente status wordt verleend als gemengde commissie van beide Kamers (Kamerstukken I, 2008/09, 30 953, F en G). De uitvoering van dit besluit, te weten de beëindiging van de deelname van Eerste Kamerleden aan de TGCS, zal naar verwachting met ingang van het nieuwe parlementaire jaar plaatsvinden.

Desondanks acht ik – gelet op de achterevenstermijn en het feit dat de subsidiariteitstoets ook in COSAC-verband plaatsvindt – het opstarten van de procedure in beide Kamers raadzaam. Deze brief dient u in dit licht te bezien. Gelet op de scherpe deadline voor toetsing in COSAC-verband en de duur van het zomerreces in beide Kamers stel ik bovendien voor dat

¹ In verband met het toevoegen van twee woorden.

² Gedrukt als kamerstuk 32 010, A en nr. 1.

beide Kamers (i.c. Kamercommissies) zo mogelijk in onderling overleg, zonder verdere tussenkomst van de TGCS, de onderhavige procedure afronden.

Ik vertrouw erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

De Voorzitter van de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets,
Jan Jacob van Dijk

VERZOEK TOT HET OPSTELLEN VAN EEN ADVIES INZAKE COM(2009) 338

Toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures

Adviesaanvraag

De Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets verzoekt uw commissie om een gemotiveerd advies op te stellen over de vragen of voor onderhavig voorstel voor een kaderbesluit voldoende rechtsgrondslag in het EU-Verdrag bestaat en of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.

Behandeltraject op Europees niveau

Onderhavig voorstel is op 8 juli 2009 door de Commissie aangenomen en toegezonden aan de Raad en het Europees Parlement. Het voorstel staat voor een eerste bespreking op de voorlopige agenda voor de JBZ-Raad van 23 oktober 2009 te Luxemburg. Nu het gaat om een voorstel voor een kaderbesluit, is artikel 34 lid 2 sub b EU-Verdrag van toepassing. De Raad besluit op grond van dit artikel met eenparigheid van stemmen en op grond van artikel 39 lid 1 EU-Verdrag heeft het Europees Parlement slechts adviesrecht.

Samenvatting voorstel

Het onderhavige voorstel betreft het eerste voorstel in een reeks maatregelen ter vervanging van een eerder voorstel voor een kaderbesluit uit 2004. Dit eerdere voorstel¹ had niet alleen betrekking op de diensten van tolken en vertalers, maar zag tevens op het recht op rechtsbijstand, het recht op een «Letter of Rights», het recht op bijzondere aandacht voor kwetsbare verdachten, het recht op communicatie met de consulaire autoriteiten en het recht om familieleden van een inhechtenisneming in kennis te stellen. De Raad kon na drie jaar discussie over dit voorstel uiteindelijk niet tot overeenstemming komen. De hele gang van zaken heeft de Commissie tot het inzicht gebracht dat het bij het tot stand brengen van een pakket procedurele waarborgen in strafprocedures beter is volgens een «stap-voor-stap» principe te werken. De eerste en – naar het oordeel van de Europese Commissie – minst controversiële stap die gezet wordt, is het waarborgen van het recht op tolk- en vertaaldiensten voor verdachten. Ter waarborging van dat recht dient het onderhavige voorstel.

Het recht op tolk- en vertaaldiensten, opdat de verdachte begrijpt wat hem ten laste wordt gelegd en wat het verloop van de procedure is, vloeit reeds voort uit de artikelen 5 en 6 van het EVRM en de daarop gebaseerde rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Het nu voorgestelde kaderbesluit bouwt hierop voort. Achtergrond van het besluit is de wens het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen tot hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Europese Unie te maken. Daarvoor dienen bepaalde parameters te bestaan, waaronder bepaalde procedurele waarborgen in strafprocedures, waarvan het recht op tolk- en vertaaldiensten zoals gezegd de eerste is. Dit recht gaat niet alleen gelden in strafprocedures, maar ook in procedures voor de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel (EAB).

De in het kaderbesluit neergelegde rechten gelden voor alle personen die worden verdacht van een strafbaar feit, vanaf het moment dat zij van de verdenking in kennis worden gesteld (bijv. door arrestatie) tot aan de

¹ COM(2004)328. Zie ook dossier 3.4.8 op www.europapoort.nl

beëindiging van de procedure. De in het kaderbesluit gebruikte term «verdachte» is autonoom en staat los van het nationaalrechtelijke begrip «verdachte». Verdachten die de taal van de procedure niet spreken hebben recht op bijstand door een tolk tijdens de onderzoeks- en de gerechtelijke fase van de procedure. Daaronder vallen onder meer politieverhoren en gerechtszittingen, maar ook contacten tussen de verdachte en zijn advocaat, althans indien deze laatste de taal van de verdachte niet machtig is. De lidstaten dienen te voorzien in een procedure om vast te stellen of de verdachte de taal van de procedure spreekt. Ook personen met gehoor- of spraakstoornissen hebben recht op bijstand door een tolk.

De verdachte heeft recht op vertaling van alle noodzakelijke procesdocumenten, zoals de tenlastelegging, het belangrijkste bewijsmateriaal, getuigenverklaringen, het (Europese) aanhoudingsbevel en uiteraard de uitspraak of uitspraken van de rechter. Alle kosten van de tolk- en vertaaldiensten komen voor rekening van de lidstaten, iets wat voor wat betreft de bijstand door een tolk overigens ook reeds uit artikel 6 EVRM en de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens voortvloeit. De lidstaten hebben de plicht de kwaliteit van de tolk- en vertaaldiensten te waarborgen. Het kaderbesluit bevat slechts minimumnormen en het staat de lidstaten dan ook vrij om verdachten meer bescherming te bieden. De lidstaten krijgen 2 jaar de tijd¹ om aan hun uit het kaderbesluit voortvloeiende verplichtingen te voldoen.

Rechtsgrondslag

De Commissie wijst artikel 31 lid 1 sub c van het EU-Verdrag aan als grondslag voor het onderhavige voorstel. Dit artikel luidt als volgt:

1. Gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken omvat: (...)

c. het waarborgen van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, voorzover nodig ter verbetering van die samenwerking;

Argumenten Europese Commissie ter zake van subsidiariteit

De Commissie merkt ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel op dat de doelstelling van het voorstel niet voldoende door de lidstaten alleen kan worden bereikt, aangezien het voorstel tot doel heeft vertrouwen tussen hen onderling te bevorderen en het bijgevolg belangrijk is om een gemeenschappelijke minimumnorm af te spreken die van toepassing is in de gehele Europese Unie. Het voorstel zal volgens de Commissie de materiële procedureregels van de lidstaten in verband met tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures nader tot elkaar brengen teneinde wederzijds vertrouwen te doen ontstaan. Het voorstel is in de optiek van de Commissie derhalve in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

Argumenten Europese Commissie ter zake van proportionaliteit

In de toelichting stelt de Commissie slechts dat het voorstel in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel: het is beperkt tot het minimum dat vereist is om de vastgestelde doelstelling op Europees niveau te bereiken, en gaat niet verder dan wat daartoe nodig is. Een verdergaande motivering ontbreekt.

¹ Dat wil zeggen: 24 maanden na bekendmaking van het kaderbesluit in het Publicatieblad.

Standpunt Nederlandse regering

Een BNC-fiche over het onderhavige voorstel is nog niet beschikbaar. In de kabinetsappreciatie d.d. 10 december 2008 van het Wetgevings- en werkprogramma 2009 van de Europese Commissie¹ heeft de Nederlandse regering over de voorgenomen initiatieven van de Europese Commissie op dit terrein het volgende voorlopige standpunt geformuleerd:

«De Commissie zal met een nieuw voorstel komen voor een kaderbesluit procedurele rechten als vervolg op het eerdere initiatief van de lidstaten, waarover tot nog toe geen overeenstemming kon worden bereikt in de Raad. Het kaderbesluit zal mogelijk betrekking hebben op een aantal minimumrechten voor de verdachte, zoals het recht op rechtsbijstand, het recht op door de overheid gefinancierde rechtsbijstand, het recht op kosteloze vertolking en vertaling, specifieke rechten voor kwetsbare verdachten die bijzondere aandacht behoeven, het recht van de verdachte op informatievervalsing aan derden omtrent diens vrijheidsbeneming. Deze rechten zijn grotendeels ook in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) verankerd. Een zekere (minimum)harmonisatie van het strafprocesrecht kan het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten versterken, dat nodig is voor een effectieve samenwerking. Nederland kan dit nieuwe initiatief van de Commissie voor een kaderbesluit betreffende procedurele rechten voor de verdachte ondersteunen.»

Blijkens het bovenstaande ging het kabinet er nog vanuit dat de Commissie, net als in 2004, met een pakket aan maatregelen zou komen. Zoals gezegd is echter gekozen voor een stap-voor-stap benadering.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 22 112, nr. 750.