



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 22 januari 2010 (25.01)
(OR. en)**

5673/10

**Interinstitutioneel dossier:
2010/0801 (COD)**

**DROIPEN 8
COPEN 25
CODEC 47**

NOTA

Betreft: Initiatief voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures
- Toelichting

Hierbij gaat een toelichting op het initiatief van een groep lidstaten voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures.¹

¹ PE-CONS 1/10.

Brussel, 14 december 2009

Initiatief

van het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje,
de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Republiek Hongarije, de Italiaanse Republiek, het
Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, Roemenië, de
Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden

voor een

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
BETREFFENDE HET RECHT OP TOLK- EN VERTAALDIENSTEN
IN STRAFPROCEDURES**

TOELICHTING

TOELICHTING

1. ACHTERGROND

Artikel 82, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt dat de justitiële samenwerking in strafzaken in de Europese Unie berust op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen.

Wederzijdse erkenning veronderstelt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten vertrouwen hebben in elkaars strafrechtsstelsel.

Het recht van verdachten en beklaagden op een eerlijk proces is een fundamenteel recht dat door de Europese Unie en haar lidstaten wordt erkend krachtens artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (het EVRM), in de uitlegging van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM).

Om het wederzijdse vertrouwen binnen de Europese Unie te versterken, is het zaak dat de Europese Unie, naast het Handvest en het EVRM, over normen voor de bescherming van de procedurele rechten beschikt die in de lidstaten op correcte wijze worden uitgevoerd en toegepast.

Onder deskundigen bestaat er brede steun voor een optreden van de Europese Unie op het stuk van de procedurele rechten, via wetgeving en andere maatregelen¹. Dit gevoel leeft ook bij het Europees Parlement² en de Europese Commissie.³

¹ Zie onder meer "*Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union*" (analyse van de toekomst van wederzijdse erkenning in strafzaken in de Europese Unie), rapport van de Université Libre de Bruxelles van 20 november 2008.

² Zie bijvoorbeeld de "*Aanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad van 7 mei 2009 betreffende de ontwikkeling van een EU-ruimte voor strafrechtspleging*", 2009/2012 (INI), punt 1 bis).

³ Zie onder meer "*Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger*", COM(2009) 262/4 (punt 4.2.2.).

De Commissie heeft in april 2004 een voorstel ingediend voor een kaderbesluit over bepaalde procedurele rechten in strafprocedures binnen de gehele Europese Unie¹. Na drie jaren van besprekingen is het evenwel onmogelijk gebleken (unaniem) overeenstemming over de tekst te bereiken. Vervolgens is getracht langs een andere weg de doelstellingen van het voorstel te verwezenlijken, namelijk door verdachten en beklaagden meer procedurele rechten te geven in strafprocedures.

In het licht van het bovenstaande heeft het Zweedse voorzitterschap op 1 juli 2009 een voorstel ingediend voor een Routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures. Daarin wordt voorgesteld de procedurele rechten stapsgewijs aan te pakken en in de toekomst actie te ondernemen. Hierdoor zou het mogelijk worden aan elke afzonderlijke maatregel gepaste aandacht te besteden, zodat de problemen kunnen worden herkend en behandeld op een wijze die elke maatregel meerwaarde verleent.

De routekaart, die op veel enthousiasme onder de lidstaten kon rekenen, werd al snel omgezet in een resolutie van de Raad, en op 30 november 2009 door de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) aangenomen.²

In de routekaart onderkent de Raad dat de Europese Unie actie moet ondernemen voor een betere bescherming van de rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures. Het kan hierbij om wetgeving, maar ook om andere maatregelen gaan. Er worden zes maatregelen als basis voor toekomstig optreden opgesomd. Een daarvan is het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures (maatregel A).

Met het oog op de stapsgewijze aanpak van de routekaart, heeft de Commissie op 8 juli 2009 een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures ingediend. Bij dat voorstel gaat een effectbeoordeling.³

¹ Voorstel voor een kaderbesluit over bepaalde procedurele rechten in strafprocedures binnen de gehele Europese Unie (COM(2004) 328 van 28.4.2004).

² PB C 295 van 4.12.2009, blz. 1.

³ COM(2009) 338 def. SEC(2009) 916.

Op 15 juli 2009 heeft het Zweedse voorzitterschap een voorstel ingediend voor een resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, ter bevordering van de toepassing door de lidstaten van het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures. Deze resolutie moet het door de Commissie ingediende voorstel voor een kaderbesluit begeleiden en aanvullen.

Na intensieve onderhandelingen heeft de Raad op 23 oktober 2009 een algemene oriëntatie bereikt over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures¹ en over de begeleidende resolutie.²

Doordat het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 in werking is getreden moet het voorstel voor een kaderbesluit worden omgezet in een richtlijnvoorstel, wil het werk aan de tekst kunnen worden voortgezet. De Commissie die tot 1 februari 2010 in functie is, handelt alleen lopende zaken af en kan in principe geen nieuwe voorstellen aannemen; daarom leek het een goed idee om een groep lidstaten de algemene oriëntatie over het voorstel voor een kaderrichtlijn van de Raad te laten indienen als initiatief voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad. Een dergelijk initiatief, dat wordt genomen in overeenstemming met artikel 76, onder b), VWEU, zal het mogelijk maken verder te werken aan de tekst conform het Verdrag van Lissabon vanaf het punt waar die werkzaamheden gestopt zijn onder het Verdrag van Amsterdam en dat van Nice. Zodoende gaat er geen tijd verloren en kunnen de burgers van de Europese Unie zo snel mogelijk de rechten genieten die worden vastgelegd in het nieuwe instrument, dat via de gewone wetgevingsprocedure ("co-decisie") moet worden aangenomen door het Europees Parlement en de Raad.

De effectbeoordeling (SEC(2009) 915 def.) die de Commissie heeft gemaakt van haar voorstel voor een kaderbesluit van de Raad is evenzeer van toepassing op het initiatief voor een richtlijn, omdat het over exact dezelfde materie gaat. Daarom wordt de effectbeoordeling opnieuw voorgelegd in de vorm van een uitgebreid memorandum aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel zijn nageleefd, overeenkomstig artikel 5 van Protocol nr. 2 bij het Verdrag van Lissabon.

¹ Doc. 14792/09 DROIPEN 132 COPEN 204.

² Doc. 14793/09 DROIPEN 133 COPEN 205.

Het resolutievoorstel dat het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures begeleidt, wordt niet onmiddellijk beïnvloed door het Verdrag van Lissabon, maar is gekoppeld aan het kaderbesluit; hierdoor komt het resolutievoorstel na het kaderbesluit in de besluitvormingsprocedure. Aangezien het voorstel voor een kaderbesluit is vervangen door het initiatief voor een richtlijn, kan de resolutie enkel (formeel) worden aangenomen wanneer de richtlijn wordt aangenomen.

2. BIJZONDERE VOORSCHRIFTEN

Het initiatief voor een richtlijn betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures is gebaseerd op artikel 82, lid 2, onder b), VWEU: "*Voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie, kunnen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen. In die minimumvoorschriften wordt rekening gehouden met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtsstelsels van de lidstaten. Deze minimumvoorschriften hebben betrekking op: (...) b) de rechten van personen in de strafvordering.*"

In het initiatief voor een richtlijn zijn de basisverplichtingen opgenomen en wordt er voortgebouwd op het EVRM en de rechtspraak van het EHRM. In overeenstemming met artikel 82, lid 2, onder b), stelt deze richtlijn minimumvoorschriften vast. De lidstaten kunnen de in deze richtlijn vervatte rechten uitbreiden om ook in situaties die niet uitdrukkelijk onder de richtlijn vallen, een hoger beschermingsniveau te bieden. Het beschermingsniveau mag evenwel nooit lager zijn dan dat van de normen van het EVRM, zoals uitgelegd in de vaste rechtspraak van het EHRM.

Dit initiatief voor een richtlijn is geslachtsneutraal: "hij", "hem", enz. worden in de tekst gebruikt om te verwijzen naar de verdachte of beklaagde of zijn juridisch adviseur, naar gelang het geval. Deze woorden moeten als geslachtsneutraal worden beschouwd en hebben betrekking op mannelijke en vrouwelijke verdachten of beklaagden en op mannelijke en vrouwelijke advocaten.

Artikel 1 - Toepassingsgebied

De werkingssfeer strekt zich uit tot eenieder die door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat ervan in kennis wordt gesteld dat hij ervan wordt verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben gepleegd, en zulks tot de beëindiging van de procedure, dat wil zeggen, tot de uiteindelijke vaststelling dat de verdachte of beklaagde al dan niet het strafbare feit heeft gepleegd. Onder uiteindelijke vaststelling wordt verstaan dat van de verdachte of beklaagde vaststaat dat hij schuldig dan wel onschuldig is, en dat hiertegen geen beroep mogelijk is. De term "verdachte of beklaagde" is bedoeld als een autonome term, ongeacht de bewoordingen waarin die personen in nationale procedures worden aangeduid. Procedures die kunnen leiden tot sancties van een andere autoriteit dan de strafrechter (een typisch voorbeeld: administratieve procedures) vallen buiten de werkingssfeer mits de opgelegde straf niet is aangevochten bij een dergelijke rechtbank.

In dit artikel wordt verduidelijkt dat het initiatief ook van toepassing is op zaken waarin een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd. Het is belangrijk dat zaken in verband met een Europees aanhoudingsbevel binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen, aangezien het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten¹ de rechten inzake vertolking en vertaling slechts heel algemeen behandelt.

Artikel 2 - Het recht op bijstand door een tolk

Dit artikel verankert het basisbeginsel dat bijstand door een tolk, mede bij de communicatie tussen de verdachte of beklaagde en zijn raadsman of -vrouw, beschikbaar is tijdens de strafprocedure voor onderzoeks- en gerechtelijke autoriteiten, dat wil zeggen tijdens politieverhoren, tijdens alle zittingen van het gerecht en tijdens alle noodzakelijke tussenzittingen, en ook in andere situaties kan worden geboden. In dit verband memoreert de tiende overweging de rechtspraak van het EHRM volgens welke de verdachte of beklaagde onder meer in staat moet zijn om zijn raadsman of -vrouw zijn versie van de feiten te geven, te wijzen op verklaringen waar hij het mee oneens is, en zijn raadsman of -vrouw te attenderen op feiten die te zijner verdediging naar voren moeten worden gebracht.

Dit artikel laat nationale rechtsregels betreffende de aanwezigheid van een raadsman of -vrouw, tijdens elke fase van de strafprocedure, onverlet.

¹ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

Artikel 3 - Het recht op vertaling van essentiële documenten

De verdachte of beklaagde heeft recht op een vertaling van alle processtukken die essentieel zijn voor de waarborging van zijn rechten op een eerlijk verloop van de procedure, of (als de stukken zeer uitgebreid zijn) ten minste van de belangrijke passages uit die stukken. De bevoegde autoriteiten moeten beslissen wat onder essentiële stukken wordt verstaan, maar zij omvatten ten minste de tenlastelegging en eventuele vonnissen. Aanhoudingsbevelen of gelijkwaardige besluiten tot vrijheidsberoving moeten altijd vertaald worden.

In procedures voor de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel moet het EAB door de lidstaat van tenuitvoerlegging worden vertaald.

Als dat het eerlijke verloop van de procedure onverlet laat, kan, in voorkomend geval, een mondelinge vertaling of een mondelinge samenvatting worden verstrekt.

Artikel 4 – Kosten van de tolk- en vertaaldiensten ten laste van de lidstaten

Dit artikel bepaalt dat de kosten van de tolk- en vertaaldiensten voor rekening van de lidstaat komen, ongeacht de uitkomst van de procedure.

Artikel 5 - Kwaliteit van de tolk- en vertaaldiensten

Dit artikel stelt het basisbeginsel vast dat de kwaliteit van de tolk- en vertaaldiensten moet waarborgen. Aanbevelingen in die zin kan men vinden in de resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, ter bevordering van de toepassing door de lidstaten van het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures.

Artikel 6 – Non-regressieclausule

Dit artikel moet ervoor zorgen dat de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen overeenkomstig deze richtlijn niet tot een verlaging van de normen in bepaalde lidstaten leidt en dat de normen die in het EVRM of in andere relevante internationale overeenkomsten zijn vastgesteld in acht genomen worden. De lidstaten blijven volledig vrij om strengere normen vast te stellen dan die welke in deze richtlijn zijn vastgelegd.

Artikel 7 – Uitvoering

Dit artikel bepaalt dat de lidstaten de richtlijn uiterlijk 30 maanden na haar inwerkingtreding ten uitvoer moeten leggen en uiterlijk op diezelfde datum aan de Raad en de Commissie de tekst moeten meedelen van de bepalingen waarmee de richtlijn in hun nationale recht wordt omgezet.

Artikel 8 – Verslag

De Commissie moet, 42 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen waarin wordt beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan deze richtlijn te voldoen, indien nodig vergezeld van wetgevingsvoorstellen.

Artikel 9 - Inwerkingtreding

Dit artikel bepaalt dat de richtlijn in werking treedt op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

3. SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

De doelstelling van deze richtlijn kan niet voldoende door de lidstaten alleen 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. De richtlijn zal de materiële procedureregels van de lidstaten in verband met tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures nader tot elkaar brengen teneinde wederzijds vertrouwen te doen ontstaan. De richtlijn is derhalve in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Voor meer details wordt verwezen naar de gedetailleerde toelichting die aan het initiatief voor de richtlijn is gehecht.

4. EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

De richtlijn is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel: zij 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. Voor meer details wordt verwezen naar de gedetailleerde toelichting die aan het initiatief voor de richtlijn is gehecht.