

Vergaderjaar 2011–2012

33 355

Implementatie van richtlijn nr. 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L 280)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 juli 2012 en het nader rapport d.d. 23 augustus 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 juni 2012, no. 12.001454, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot implementatie van richtlijn nr. 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L 280), met memorie van toelichting.

De richtlijn bevat minimumwaarborgen met betrekking tot de vertolking en vertaling in strafprocedures. Het wetsvoorstel voorziet in hoofdzaak in wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv).

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de bestuurlijke strafbeschikking, beslissingen tot vrijheidsbeneming, de raadkamerprocedure, de vaststelling dat de verdachte tolkenbijstand behoeft, de wijziging van de tenlastelegging, het gebruik van communicatietechnologie en de verhouding tot het wetsvoorstel raadsman en politieverhoor. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 juni 2012, nr. 12.001454, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 juli 2012, nr. W03.12.0210/II, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Bestuurlijke strafbeschikking

Artikel 1, derde lid, van de richtlijn bepaalt dat als de wet van een lidstaat erin voorziet dat voor «lichte strafbare feiten een sanctie wordt opgelegd door een andere autoriteit dan een in strafzaken bevoegde rechtbank en tegen het opleggen van de sanctie beroep bij deze rechtbank kan worden ingesteld, de richtlijn alleen van toepassing is op de procedure voor deze rechtbank als gevolg van dit beroep». In verband hiermee wordt in het voorstel onderscheid gemaakt tussen strafbeschikkingen die zijn uitgevaardigd wegens misdrijven en wegens overtredingen. Indien blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst en de strafbeschikking is uitgevaardigd wegens misdrijf, wordt de strafbeschikking of een aantal genoemde onderdelen daarvan vertaald in een voor de verdachte begrijpelijke taal (artikel 257a, zevende lid, Sv); voor strafbeschikkingen die zijn uitgevaardigd wegens overtreding geldt een dergelijke verplichting niet.

Het valt de Afdeling op dat niet is ingegaan op de eveneens in het Wetboek van Strafvordering geregelde bestuurlijke strafbeschikking. De bevoegdheid om zo'n strafbeschikking uit te vaardigen kan worden verleend aan bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen lichamen of personen met een publieke taak belast. In lagere regelgeving is de toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking beperkt tot strafbare feiten van geringe ernst.¹ Dat neemt niet weg dat ook voor het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking de uiterste grens geldt van een misdrijf waarop een maximum van zes jaar gevangenisstraf staat en dezelfde sancties kunnen worden opgelegd.² Bovendien staat het gebruik onder toezicht van en volgens richtlijnen vast te stellen door het College van procureurs-generaal en is zij geregeld in het Wetboek van Strafvordering. In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de bestuurlijke strafbeschikking en het voorstel zo nodig aan te passen.

In paragraaf 3.1. van de memorie van toelichting is aangegeven dat de verplichting tot vertaling van de essentiële onderdelen van een strafbeschikking in een voor de verdachte begrijpelijke taal, zich beperkt tot strafbeschikkingen uitgevaardigd wegens een misdrijf, indien blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. Strafbeschikkingen uitgevaardigd wegens een overtreding vallen buiten de reikwijdte van de richtlijn en behoeven dus niet te worden vertaald. In navolging van het advies van de Afdeling is in de toelichting verduidelijkt dat het onderscheid dat wordt gemaakt tussen strafbeschikkingen uitgevaardigd wegens een misdrijf en strafbeschikkingen uitgevaardigd wegens een overtreding van toepassing is ongeacht de autoriteit die de strafbeschikking uitvaardigt. Het voorgestelde artikel 257a, zevende lid, Sv heeft derhalve ook betrekking op politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen voor zover deze zijn uitgevaardigd wegens een misdrijf.

2. Beslissingen tot vrijheidsbeneming

Volgens artikel 3, tweede lid, van de richtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat de verdachte die de taal van de strafprocedure niet verstaat een schriftelijke vertaling – of, bij uitzondering, een mondelinge samenvatting – ontvangt van onder meer «beslissingen tot vrijheidsbeneming». Naar aanleiding hiervan is in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen om aan de verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, zo spoedig mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal schriftelijk mededeling te doen van de bevelen inzake invezekeringstelling en voorlopige hechtenis.³

¹ Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in het Besluit OM-afdoening en enkele andere besluiten in verband met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking de geringe ernst van feiten als criterium opgenomen voor de mogelijkheid van afdoening met een bestuurlijke strafbeschikking. Vgl. Staatscourant 2012, 7443.

² Vgl. T&C Strafvordering, aantekening 2 bij artikel 257ba.

³ Vergelijk de voorgestelde artikelen 59, zevende, en 78, zesde lid: Indien de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, wordt hem zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling gedaan van het strafbare feit ten aanzien waarvan de verdenking is gerezen, de grond voor uitvaardiging en de geldigheidsduur van het bevel.

In de toelichting is niet ingegaan op beslissingen inzake andere vrijheidsbenemende dwangmiddelen, te weten aanhouden (buiten heterdaad) en in het bijzonder het ophouden voor onderzoek (artikelen 53, 54 en 61 Sv). Het ophouden voor onderzoek vindt plaats op bevel van de officier van justitie of de hulpofficier van justitie en kan ten hoogste zes uur duren, waarbij de tijd tussen middernacht en 9.00 uur in de ochtend niet wordt meegerekend.¹ Mogelijk is de gedachte dat in het kader van het ophouden voor onderzoek de algemene regeling volstaat dat in alle gevallen waarin een verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, de hulp van een tolk wordt ingeroepen (artikel 29a Sv, als voorgesteld). Die bepaling geldt echter ook voor het verhoor van de verdachte in het kader van de in verzekeringstelling of voorlopige hechtenis, terwijl daarvoor wel een afzonderlijke regeling wordt getroffen.

De Afdeling adviseert in het licht van artikel 3, tweede lid, van de richtlijn in de toelichting in te gaan op de verplichting met betrekking tot verdachten die het Nederlands niet of onvoldoende beheersen tot schriftelijke mededeling in een voor de verdachte begrijpelijke taal van bevelen tot aanhouding (buiten heterdaad) en met name het ophouden voor onderzoek en het voorstel zo nodig aan te passen.

Van het recht op vertaling ingevolge artikel 3 van de richtlijn is alleen sprake voor zover een schriftelijk document is opgesteld. Het gaat immers om vertaling van «processtukken». Dit betekent dat het recht op vertaling logischerwijs niet aan de orde is voor zover bevelen tot vrijheidsbeneming mondeling worden gegeven. Aan veruit de meeste gevallen van aanhouding en ophouding voor onderzoek gaat geen schriftelijk bevel vooraf, zodat van vertaling geen sprake zal kunnen zijn. Aan aanhouding bij heterdaad gaat logischerwijs nimmer een schriftelijk bevel vooraf. Ook voor aanhouding buiten heterdaad geldt dat hieraan zelden een schriftelijk bevel ten grondslag ligt. Wanneer een verdachte is aangehouden, wordt hij op het politiebureau onverwijld voor de (hulp)officier van justitie geleid. Deze zal met behulp van een tolk de verdachte horen en hem informeren over het vervolg. Het kan zijn dat de (hulp)officier van justitie besluit de verdachte voor een termijn van drie dagen in verzekering te stellen. In dat geval zal aan de verdachte op grond van het voorgestelde artikel 59, zevende lid, Sv een vertaling van de relevante onderdelen van het bevel tot in verzekeringstelling worden verstrekt. Ook kan hij besluiten de verdachte op grond van artikel 61, eerste lid, Sv voor een termijn van maximaal zes uren op te houden voor onderzoek. Dit betreft een mondeling bevel en van vertaling zal dan ook geen sprake zijn. Indien deze zes uren zijn verstreken wordt de verdachte in beginsel hetzij in vrijheid gesteld, hetzij in verzekering gesteld. Alleen in het geval de verdachte is opgehouden voor onderzoek teneinde zijn identiteit te kunnen vaststellen en het niet mogelijk is, gelet op het strafbare feit ter zake waarvan hij is aangehouden, hem in verzekering te stellen, kan de termijn voor ophouding voor onderzoek met nog eens zes uren worden verlengd. In dat geval vereist artikel 61, vijfde lid, Sv, dat het verlengingsbevel wordt gedagtekend en ondertekend, en derhalve op schrift wordt gesteld. Op grond van artikel 61, achtste lid, wordt aan de verdachte een afschrift van dat schriftelijke bevel uitgereikt. Omdat het praktisch niet mogelijk is om binnen die termijn van zes uren een schriftelijke vertaling te realiseren, zal in artikel 61, achtste lid, Sv worden bepaald dat in het geval de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, hij mondeling in een voor hem begrijpelijke taal de inhoud van het bevel wordt medegedeeld. In dit geval zal dus gebruik worden gemaakt van de uitzondering die artikel 3, zevende lid, van de richtlijn toelaat om te volstaan met een mondelinge vertaling of mondelinge samenvatting van het desbetreffende document. Aan het advies van de Afdeling wordt dan ook in bovenomschreven zin gevolg gegeven.

¹ Onlangs heeft de Afdeling advies uitgebracht over het wetsvoorstel raadsman en politieverhoor (W03.12.0110/II). Dat wetsvoorstel voorziet erin dat de aangehouden verdachte wordt medegedeeld ter zake van welk feit hij als verdachte is aangemerkt en dat hem voorafgaand aan zijn eerste verhoor schriftelijk en mondeling mededeling wordt gedaan van de rechten die hem toekomen, waaronder het recht op vertolking en vertaling. Ook in dat wetsvoorstel is echter niet geregeld dat aan de verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst een schriftelijke vertaling of een mondelinge samenvatting in de taal die de verdachte verstaat wordt verstrekt van het bevel tot aanhouding of het bevel tot ophouden voor onderzoek.

3. Raadkamerprocedure

Volgens artikel 2, eerste lid, van de richtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat een verdachte die de taal van de lidstaat niet spreekt onverwijld door een tolk wordt bijgestaan tijdens de strafprocedure onder meer tijdens alle zittingen en alle «noodzakelijke tussentijdse zittingen». Over de implementatie van deze bepaling heeft de Afdeling twee opmerkingen.

a. Uitsluiting van bijstand door een tolk

In de toelichting wordt gesteld dat een verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst in de praktijk in raadkamerprocedures wordt bijgestaan door een tolk, maar dat deze praktijk niet expliciet in de wet is opgenomen. Ter implementatie wordt voorgesteld om artikel 23 Sv aan te vullen met een nieuw vierde lid dat bepaalt dat indien de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, door het openbaar ministerie de bijstand van een tolk wordt ingeroepen. Volgens het nieuwe zesde lid van artikel 23 is (onder meer) het vierde lid niet van toepassing «voor zover het belang van het onderzoek hierdoor ernstig wordt geschaad». In de toelichting wordt de noodzaak voor deze uitsluiting niet gemotiveerd. Daar komt bij dat de richtlijn geen mogelijkheid bevat tot het maken van een dergelijke uitzondering op tolkenbijstand tijdens alle (noodzakelijke tussentijdse) zittingen.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorstel om tolkenbijstand in de raadkamerprocedure uit te kunnen sluiten indien het onderzoek hierdoor ernstig wordt geschaad te schrappen.

b. Beschikkingen

In de artikelen 365 en 366 Sv wordt een regeling voorgesteld met betrekking de vertaling van de essentiële onderdelen van vonnissen voor de gevallen dat de verdachte die de taal niet of onvoldoende beheerst, niet bij de uitspraak aanwezig was en hij daarom verzoekt.¹ De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies opgemerkt dat een overeenkomende regeling voor vertaling van raadkamerbeschikkingen ontbreekt.² Naar het oordeel van de regering kan uit de richtlijn niet worden afgeleid dat onder de term «vonnissen» ook beschikkingen zouden moeten worden verstaan.³ Voorts stelt de regering dat in het algemeen geen regeling kan worden getroffen voor de veelheid aan raadkamerbeslissingen die ook ondergeschikte onderdelen van het vonnis kunnen betreffen.

De Afdeling onderkent dat het bij raadkamerbeslissingen kan gaan om een veelheid van beschikkingen, maar de richtlijn spreekt heel algemeen over «vonnissen». In de uitleg van de regering zou de richtlijn enerzijds het recht van de verdachte op vertolking bij «alle noodzakelijke tussentijdse zittingen» uitdrukkelijk regelen, maar anderzijds zou de rechterlijke beslissing naar aanleiding van die tussentijdse procedure niet hoeven worden vertaald, in de gevallen dat de verdachte die het Nederlands niet of onvoldoende beheerst niet bij de uitspraak aanwezig was. Een dergelijke interpretatie ligt niet in de rede. Daarbij wijst de Afdeling op het woordgebruik voor «vonnissen» in andere taalversies van de richtlijn, zoals in de Engelse versie «any judgment» en in de Duitse taalversie «jegliches Urteil».

Gelet hierop adviseert de Afdeling een met de artikelen 365 en 366 Sv overeenkomende regeling te treffen met betrekking tot de vertaling van de essentiële onderdelen van beschikkingen die relevant zijn voor de zaak zelf als bedoeld in artikel 3, vierde lid van de richtlijn, voor de gevallen dat de verdachte niet bij de uitspraak aanwezig was en hij daarom verzoekt.

¹ Ter implementatie van artikel 3, eerste lid, van de richtlijn.

² Onder «beschikkingen» worden verstaan alle niet op de terechtzitting gegeven rechterlijke beslissingen (artikel 138 Sv).

³ Toelichting op onderdelen S en T, laatste alinea.

a. Uitsluiting van bijstand door een tolk

De Afdeling is van mening dat verwijzing in het nieuwe zesde lid van artikel 23 Sv – waarin een uitzondering op het hoor- en inzage-recht van de verdachte is geregeld indien hierdoor het belang van het onderzoek ernstig wordt geschaad – naar het nieuwe vierde lid van artikel 23 Sv, waarin de tolkenbijstand tijdens een raadkamerzitting is geregeld indien de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, zou moeten worden geschraapt. De Afdeling verwijst daarbij naar de – overigens terechte – constatering dat de richtlijn een uitzondering op het verlenen van tolkenbijstand niet kent.

Hierover merk ik graag het volgende op. Artikel 23 Sv regelt het onderzoek in raadkamer. Uitgangspunt is dat de verdachte voor een behandeling in raadkamer wordt opgeroepen en gehoord (artikel 23, tweede lid, Sv) en dat hij inzage heeft in de door het openbaar ministerie overgelegde stukken (het huidige artikel 23, vierde lid, Sv). Het nieuwe vierde lid regelt dat indien de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, een tolk wordt opgeroepen door het openbaar ministerie. In het nieuwe zesde lid is een uitzondering opgenomen ten opzichte van de hierboven omschreven regeling voor de situatie waarin het belang van onderzoek zich verzet tegen het oproepen en horen van de verdachte en het verlenen van inzage in de stukken. Zo kan het van belang zijn dat de verdachte onkundig blijft van het voornemen bepaalde dwangmiddelen ten aanzien van hem toe te passen (zie Cleiren & Verpalen 2011, (T&C Sv), art. 23 Sv, aant. 5). Indien toepassing wordt gegeven aan de uitzondering waarop artikel 23, zesde lid, (nieuw) ziet en de verdachte derhalve niet zal worden opgeroepen en gehoord omdat hierdoor het belang van het onderzoek ernstig zou worden geschaad, is het niet zinvol om een tolk op te roepen. Deze heeft immers tot taak de verdachte die het Nederlands niet beheerst taalkundige bijstand te verlenen. Anders dan waar de Afdeling van lijkt uit te gaan, gaat het derhalve niet om een situatie waarin een verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst in raadkamer wordt gehoord, doch de bijstand van een tolk wordt onthouden omdat «het belang van het onderzoek daardoor ernstig zou worden geschaad». Het gaat om het geval dat de verdachte niet wordt gehoord en derhalve de oproeping van een tolk als voorzien in artikel 23, vierde lid, Sv (nieuw) achterwege kan blijven. Van strijdigheid met de richtlijn is dan ook geen sprake. Hoewel het advies van de Afdeling gelet op het voorgaande niet is overgenomen, is de memorie van toelichting bij artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel op dit punt voor de volledigheid aangevuld.

b. Beschikkingen

Ingevolge artikel 3 van de richtlijn heeft het recht op vertaling betrekking op «processtukken die essentieel zijn om te garanderen dat ... [de verdachte] zijn recht van verdediging kan uitoefenen en om het eerlijk verloop van de procedure te waarborgen». Artikel 3, tweede lid, van de richtlijn bepaalt vervolgens dat essentiële processtukken (schriftelijke) beslissingen tot vrijheidsbeneming, de dagvaarding en vonnissen omvatten. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is aangegeven dat het bij de laatstgenoemde categorie van processtukken gaat om schriftelijke vonnissen als bedoeld in artikel 365 Sv waarin onder andere de vraag of de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan wordt beantwoord en een eventuele straf of maatregel wordt opgelegd. Onder de term vonnissen worden niet begrepen raadkamerbeschikkingen. De Afdeling vindt deze interpretatie – mede gelet op het feit dat in het wetsvoorstel wel wordt geregeld dat de verdachte die het Nederlands niet beheerst in raadkamer wordt bijgestaan door een tolk – niet in de rede

liggen en adviseert om in het wetsvoorstel een regeling voor vertaling van raadkamerbeschikkingen op te nemen analoog aan het voorgestelde artikel 365, zesde lid, Sv.

De bovenomschreven interpretatie van de term «vonnissen» is voor een belangrijk deel gebaseerd op de toelichting van de Europese Commissie bij het voorstel voor een kaderbesluit betreffende tolk- en vertaaldiensten (COM(2009) 338) dat, zoals in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is aangegeven, aan de onderhavige richtlijn ten grondslag heeft gelegen. In de toelichting op artikel 3 betreffende vertaling van processtukken merkt de Commissie het volgende op. «Ook aanhoudingsbevelen of bevelen waardoor de betrokkene van zijn vrijheid wordt beroofd, moeten worden vertaald, alsook de uitspraak van het gerecht waarvan de betrokkene kennis moet kunnen nemen om zijn recht op hoger beroep uit te oefenen (artikel 2 van Protocol nr. 7 bij het EVRM).» Artikel 2 van Protocol nr. 7 bij het EVRM bepaalt dat iedereen die door een gerecht is veroordeeld wegens een strafbaar feit, het recht heeft zijn schuldigverklaring of veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger gerecht. Gelet hierop alsmede het feit dat in de toelichting aanknopingspunten voor een ruimere interpretatie ontbreken, achten wij de door ons gegeven uitleg van de term «vonnissen» in overeenstemming met de richtlijn.

Het bovenstaande laat overigens onverlet dat voor zover een raadkamerbeschikking een bevel tot voorlopige hechtenis bevat (dat wil zeggen een bevel tot gevangenhouding of een bevel tot gevangenneming), de verdachte op grond van het voorgestelde artikel 78, zesde lid, Sv in een voor hem begrijpelijke taal schriftelijke mededeling zal worden gedaan van de relevante onderdelen van die beschikking.

Daarnaast kan erop worden gewezen dat de verdachte op grond van het voorgestelde artikel 32a Sv kan verzoeken om schriftelijke vertaling van processtukken die hij noodzakelijk acht voor zijn verdediging en waarvan hij niet reeds een vertaling heeft gekregen. Op grond van deze bepaling is het ook mogelijk om de vertaling van een raadkamerbeschikking te verzoeken. Daarbij geldt wel, zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel is aangegeven, dat de verdediging gemotiveerd zal moeten aangeven waarom schriftelijke vertaling van het desbetreffende stuk noodzakelijk wordt geacht en bijvoorbeeld niet met mondelinge vertaling kan worden volstaan.

4. Vaststelling dat de verdachte tolkenbijstand heeft

Volgens artikel 2, vierde lid, van de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er een procedure is om te controleren of de verdachte de taal van de procedure spreekt en of hij de bijstand van een tolk nodig heeft. De regering is van oordeel dat deze bepaling zich naar haar aard minder goed voor implementatie in een wet leent en dat het meer gaat om praktische maatregelen in de vorm van een aanwijzing.

In de toelichting wordt gesteld dat het moment van het eerste verhoor bij de politie cruciaal is. «In beginsel wordt voor een verdachte, wanneer deze aangeeft niet in staat te zijn in het Nederlands een verklaring af te leggen, steeds een tolk opgeroepen. Dit is alleen anders wanneer de politie weet dat de verdachte het Nederlands goed beheerst, bijvoorbeeld omdat het niet de eerste keer is dat hij met de politie in aanraking is gekomen. Wanneer de verdachte en verbalisant van mening verschillen over de vraag of tolkenbijstand is geboden, wordt de kwestie voorgelegd aan de (hulp)officier van justitie die beslist.»¹

¹ Toelichting, par. 3.1, Vaststelling of de verdachte al dan niet bijstand van een tolk heeft, derde alinea.

Gelet op de fundamentele belangen die worden gediend met vertolking en vertaling in strafprocedures – te weten het recht van de verdachte op een eerlijk proces, het belang van de interne openbaarheid en het belang van de waarheidsvinding – is de Afdeling van oordeel dat het aanbeveling verdient om in de wet zelf een procedure op te nemen met het oog op de vaststelling dat een verdachte tolkenbijstand behoeft tijdens het voorbereidend onderzoek. Daarbij verdient het aanbeveling om in geval van verschil van mening de officier van justitie te laten beslissen. De officier van justitie heeft de leiding over en is verantwoordelijk voor het voorbereidend onderzoek. Daartoe adviseert de Afdeling.

Hoewel ik de stelling van de Afdeling dat met vertolking en vertaling in strafprocedures fundamentele belangen worden gediend zonder meer kan onderschrijven, kom ik tot een ander oordeel dan de Afdeling ten aanzien van de vraag of de procedure voor het vaststellen of de verdachte de bijstand van een tolk behoeft wettelijk moet worden verankerd. De procedure voor het vaststellen of de verdachte de bijstand van een tolk behoeft waarop artikel 2, vierde lid, van de richtlijn ziet, is thans beschreven in de door het College van procureurs-generaal vastgestelde Aanwijzing bijstand van tolken en vertalers in het opsporingsonderzoek in strafzaken (Stcrt. 2008, 116). Anders dan de Afdeling adviseert, acht ik implementatie van deze bepaling op het niveau van een OM-aanwijzing niet alleen toereikend, maar ook te verkiezen boven een regeling op het niveau van de wet. In een aanwijzing wordt meer ruimte geboden voor praktische details met betrekking tot de in artikel 2 bedoelde procedure. Het niveau van beheersing van de Nederlandse taal en de beoordeling daarvan door een opsporingsambtenaar laten zich niet eenvoudig in wettelijke maatstaven omschrijven. Een regeling op het niveau van de wet zou noodzakelijkerwijs nopen tot meer algemene formuleringen, terwijl een meer gedetailleerde procedurebeschrijving naar ons oordeel wenselijk is teneinde de rechten van de verdachte te verzekeren. Wellicht ten overvloede wijs ik er in dit verband nog op dat de implementatie van de richtlijn niet in alle gevallen regeling op het niveau van de wet vereist. Artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt dat een richtlijn voor de lidstaten verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch dat aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. Naar mijn oordeel volgt uit deze bepaling en de daarmee verband houdende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat implementatie van deze bepaling in de genoemde OM-aanwijzing toereikend is.

5. Wijziging tenlastelegging

Volgens artikel 3, eerste lid, van de richtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat een verdachte die de taal van de strafprocedure niet verstaat binnen een redelijke termijn een schriftelijke vertaling ontvangt van de dagvaarding of tenlastelegging. Ter implementatie wordt voorgesteld dat indien de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst hem een schriftelijke vertaling van de dagvaarding wordt verstrekt dan wel hem schriftelijk mededeling wordt gedaan van de essentiële onderdelen daarvan (artikel 260, vierde lid, Sv).

De Afdeling stelt vast dat niet is geregeld dat de verdachte ook een vertaling ontvangt van een wijziging van de tenlastelegging in de zin van de artikelen 313 en 314 Sv.¹ Mede gelet op het grote gewicht van de tenlastelegging in het Nederlands strafproces adviseert de Afdeling om een regeling op te nemen met betrekking tot vertaling van een wijziging van de tenlastelegging voor de verdachte die het Nederlands niet verstaat.

¹ Artikel 313 Sv bepaalt dat de officier van justitie een wijziging van de tenlastelegging schriftelijk aan de rechtbank overlegt.

Daarnaast kan de officier van justitie, indien uit het onderzoek omstandigheden bekend zijn geworden, die, niet in de dagvaarding vermeld, volgens de wet tot verzwarende straf opleveren, deze alsnog mondeling ten laste leggen (artikel 312 Sv). Nu het in artikel 312 Sv gaat om *mondelinge* aanvulling door de officier van justitie, gaat het niet aan om voor dit artikel schriftelijke vertaling van de verzwaarde tenlastelegging voor te stellen.

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. Het wetsvoorstel is aangevuld met een bepaling die strekt tot wijziging van artikel 314 Sv. Artikel 314, eerste lid, bepaalt dat indien een vordering tot wijziging van de tenlastelegging door de rechtbank wordt toegewezen, terwijl de verdachte niet aanwezig is en tegen hem verstek is verleend, de wijziging van de tenlastelegging aan de verdachte moet worden betekend indien door voortzetting van de zitting de verdachte redelijkerwijs in zijn verdediging zou worden geschaad. De voorgestelde wijziging van artikel 314 Sv strekt ertoe dat indien in een dergelijk geval de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, aan hem tevens een vertaling van de gewijzigde tenlastelegging wordt verstrekt.

6. Het gebruik van communicatietechnologie

Artikel 2, zesde lid, van de richtlijn bepaalt dat in voorkomend geval gebruik kan worden gemaakt van communicatietechnologie zoals videoconferentie, telefoon en internet, tenzij de aanwezigheid van de tolk ter plaatse vereist is om het eerlijk verloop van de procedure te waarborgen. Uit de toelichting bij de in de bijlage opgenomen transponeringstabel blijkt dat de regering meent dat deze bepaling «uit haar aard» geen implementatie behoeft. De Afdeling is daarvan niet overtuigd. De Afdeling wijst er in dit verband op dat bij wet van 16 juli 2005 een algemene regeling over het horen van personen per videoconferentie in het Wetboek van Strafvordering is opgenomen.¹ Op grond daarvan kan videoconferentie worden toegepast in alle situaties waarin in het Wetboek van Strafvordering wordt gesproken van het horen, verhoren of ondervragen van personen. Naar het oordeel van de Afdeling kan deze regeling niet worden beschouwd als een implementatie van artikel 2, zesde lid, van de richtlijn, reeds omdat zij niet de uitzondering bevat van het waarborgen van het eerlijk proces.

De Afdeling adviseert alsnog een regeling in het voorstel op te nemen ter implementatie van artikel 2, zesde lid, van de richtlijn.

Verwijzend naar artikel 131a Sv waarin een regeling voor het horen van personen via videoconferentie is opgenomen, adviseert de Afdeling een regeling in het wetsvoorstel op te nemen ter implementatie van artikel 2, zesde lid, van de richtlijn. Artikel 2, zesde lid, van de richtlijn heeft tot doel enerzijds te bepalen dat vertolking ook op afstand kan geschieden door gebruik te maken van moderne communicatietechnologie en anderzijds daaraan een grens te stellen in die zin dat de bedoelde communicatietechnologie niet mag worden ingezet, indien de aanwezigheid van de tolk is vereist om het eerlijk verloop van de procedure te waarborgen. Zoals in paragraaf 3.2. van de memorie van toelichting is aangegeven staat het gebruik van videoconferentie bij het tolken op afstand nog in de kinderschoenen. Nederland neemt deel aan een tweetal Europese projecten die mede tot doel hebben te bezien onder welke voorwaarden gebruik kan worden gemaakt van videoconferentie ten behoeve van het tolken op afstand. Op dit moment wordt van videoconferentie ten behoeve van het tolken in strafzaken in de rechtszaal slechts zeer incidenteel gebruik gemaakt. Ik acht daarom het opnemen van een eventuele wettelijke regeling op dit moment prematuur. Bij gelegenheid van het afronden van de genoemde projecten en de voorbereidingen voor de daadwerkelijk toepassing van videoconferentie ten behoeve van de vertolking in strafzaken, zal worden bezien of aanvullende regelgeving nodig is. Ten aanzien van het huidige gebruik van de tolkentelefoon door de politie kan nog worden gewezen op de Aanwijzing bijstand tolken en vertalers tijdens het opsporingsonderzoek in strafzaken. Deze aanwijzing bevat thans reeds enkele verwijzingen naar het gebruik van de tolkentelefoon voor het doen van mededelingen aan de verdachte of ten behoeve van het verhoor. De aanwijzing zal moeten worden aangevuld als gevolg van het

¹ Wet van 16 juli 2005, Stb. 388, in werking getreden op 1 januari 2007.

onderhavige wetsvoorstel. Bij die gelegenheid zal, mede in het licht van artikel 2, zesde lid, van de richtlijn, in de aanwijzing ook meer gedetailleerd worden ingegaan op de omstandigheden waaronder de inzet van de tolkentelefoon in het opsporingsonderzoek niet aangewezen is.

7. Verhouding tot het wetsvoorstel raadsman en politieverhoor

Ter uitwerking van de richtlijn stelt artikel 28, derde lid, van het voorstel de raadsman verantwoordelijk voor het oproepen van een tolk indien voor het overleg tussen raadsman en verdachte de bijstand van een tolk nodig is.¹ In het voorstel raadsman en politieverhoor waarover de Afdeling onlangs heeft geadviseerd, is in artikel 46, tweede lid, laatste volzin, Sv eenzelfde regeling voorgesteld.² Het wetsvoorstel raadsman en politieverhoor bevat bovendien een regeling voor het geval dat het onderhavige voorstel eerder of tegelijk met het voorstel raadsman en politieverhoor in werking treedt. Daarin wordt in artikel 28, vijfde lid, Sv een soortgelijk voorschrift opgenomen als in artikel 28, derde lid, Sv van het voorliggende voorstel.³ De Afdeling adviseert de afstemming met het wetsvoorstel raadsman en politieverhoor nader te bezien en ook in het voorliggende wetsvoorstel een regeling voor de samenloop met het wetsvoorstel raadsman en politieverhoor op te nemen.

Met de Afdeling ben ik van oordeel dat een sluitende samenloopregeling van belang is om de samenloop tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel betreffende raadsman en politieverhoor te regelen. Gelet op de strikte implementatietermijn die op grond van de aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggende richtlijn geldt, ligt het echter in de lijn der verwachtingen dat het onderhavige wetsvoorstel eerder bij de Tweede Kamer zal worden ingediend en afgehandeld dan het genoemde wetsvoorstel raadsman en politieverhoor. Een sluitende samenloopregeling zal dan ook naar ons oordeel – en mede gelet op de door de Aanwijzingen voor de regelgeving voorgeschreven formuleringen (Awr 171b) – moeten worden opgenomen in het wetsvoorstel dat als laatste van de twee zal worden ingediend en afgehandeld. Aan het advies van de Afdeling wordt dus in zoverre gevolg gegeven dat ik in een sluitende samenloopregeling zal voorzien bij gelegenheid van het als laatste in te dienen wetsvoorstel.

8. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

¹ Het voorgestelde artikel 28, derde lid, luidt: Indien voor het overleg tussen de verdachte en zijn raadsman de bijstand van een tolk nodig is, is de raadsman verantwoordelijk voor het oproepen van de tolk.

² W03.12 0110/II. Artikel 46, tweede lid, van het voorstel raadsman en politieverhoor luidt: De verdachte die de Nederlandse taal niet verstaat of onvoldoende beheerst kan ten behoeve van zijn contacten met zijn raadsman een beroep doen op bijstand van een beëdigde tolk. De raadsman is verantwoordelijk voor het oproepen van een tolk.

³ Indien het voorliggende voorstel in werking is getreden voordat het voorstel raadsman en politieverhoor in werking treedt, wordt een lid toegevoegd aan artikel 28, luidende: 5. De verdachte die de Nederlandse taal niet verstaat of onvoldoende beheerst kan ten behoeve van zijn contacten met zijn raadsman een beroep doen op bijstand van een tolk. De raadsman is verantwoordelijk voor het oproepen van een tolk.

Eerste redactionele kanttekening: Deze redactionele kanttekening strekt tot redactionele wijziging van artikel 51c, derde lid, Sv. Aangezien dit artikel ziet op tolkenbijstand aan slachtoffers, terwijl de richtlijn en het onderhavige wetsvoorstel zich beperken tot tolkenbijstand (en vertaalbijstand) aan verdachten, wordt deze redactionele kanttekening niet overgenomen.

Tweede redactionele kanttekening: Deze redactionele kanttekening is overgenomen.

Derde redactionele kanttekening: Deze redactionele kanttekening is in zoverre overgenomen, dat zowel de Minister als de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, gelet op hun onderscheiden verantwoordelijkheden, het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting zullen ondertekenen.

Vierde redactionele kanttekening: Deze redactionele kanttekening ligt in lijn met hetgeen de Afdeling onder punt 7 heeft geadviseerd. Gelet op hetgeen ik daarover heb opgemerkt, is naar mijn oordeel aanvulling van de genoemde paragraaf in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel niet opportuun.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.12 0210/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Artikel I, onderdeel P, «In de artikelen 263, eerste lid, en 275, eerste lid» wijzigen in: In de artikelen 51c, derde lid, 263, eerste lid, en 275, eerste lid.
- In de transponeringstabel met betrekking tot artikel 1, tweede lid, van de richtlijn de zinsnede «Bepaling behoeft uit haar aard geen implementatie» schrappen en in de kolom «Artikel wetsvoorstel of bestaande wet- of regelgeving» opnemen: Artikel I, onderdelen A, C, E, F, K, L, O, R en S van het wetsvoorstel.
- Bij de ondertekening van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting «De Minister van Veiligheid en Justitie» wijzigen in: De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.
- In de memorie van toelichting, par. 1, vijfde alinea, ingaan op de in het wetsvoorstel raadsman en politieverhoor opgenomen voorschriften met betrekking tot de verplichting tot mededeling aan de verdachte van zijn