

Vergaderjaar 2009–2010

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

32 010

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

FD

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 oktober 2009

De vaste commissie voor de JBZ-Raad¹ heeft in haar vergadering van 22 september 2009 gesproken over het BNC-fiche dat betrekking heeft op het voorstel voor een kaderbesluit betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures.²

Daarbij is het de commissie opgevallen dat in het fiche niet gesproken wordt over de subsidiariteitstoetsen die door de Eerste en de Tweede Kamer zijn uitgevoerd.

Dat is te begrijpen gezien de korte tijdsspanne tussen het uitbrengen van de oordelen van de beide Kamers en het aanbieden van het BNC-fiche.³ De commissie merkt wel op dat de meningen van de Eerste Kamer en de regering enigszins uiteenlopen. Zij heeft daarom op 16 oktober 2009 een brief gestuurd aan de minister van Justitie gestuurd met een verzoek om een nadere toelichting.

De minister heeft op 22 oktober 2009 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), voorzitter, Essers (CDA), Meurs (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA), vice-voorzitter, Van Kappen (VVD), Peters (SP), K.G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Zie dossier 3.4.17 op www.europapoort.nl

³ Zie de brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer van 10 september 2009 (Kamerstuk 32 010, C) en de brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer van 11 september 2009 (Kamerstuk 32 010, 4). Het BNC-fiche werd bij brief van 14 september 2009 aangeboden.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 16 oktober 2009

De vaste commissie voor de JBZ-Raad heeft in haar vergadering van dinsdag 22 september 2009 gesproken over het BNC-fiche dat betrekking heeft op het voorstel voor een kaderbesluit betreffende het recht op tolken vertaaldiensten in strafprocedures.¹ Het is de commissie opgevallen dat in het fiche niet gesproken wordt over of verwezen wordt naar de subsidiariteitstoetsen die door de Eerste en de Tweede Kamer zijn uitgevoerd. Dat is op zichzelf begrijpelijk gezien de korte tijdsspanne tussen het uitbrengen van de oordelen van de beide Kamers en het aanbieden van het BNC-fiche.² De commissie merkt wel op dat de oordelen van de Eerste Kamer en de regering enigszins uiteenlopen. De commissie krijgt daarom op enkele met elkaar samenhangende punten graag een nadere toelichting van de regering.

De commissie vraagt zich allereerst af of er niet een tegenstrijdigheid in het BNC-fiche gesloten is. De regering stelt namelijk enerzijds dat aanvullende actie binnen de EU ten opzichte van – kort gezegd – de Raad van Europa geboden is. Aan de andere kant voelt zij echter een negatief proportionaliteitsoordeel over de bepaling van het ontwerp-kaderbesluit betreffende het recht op kosteloze vertaling van bepaalde processtukken. Deze bepaling gaat (aanzienlijk) verder dan waartoe het EVRM thans verplicht, en heeft daarmee duidelijk een aanvullend karakter ten opzichte van dit verdrag. Als de regering deze «aanvullende actie» disproportioneel acht, welke actie had zij dan op het oog toen zij sprak over de «aanvullende actie» binnen de EU die naar het oordeel van Nederland geboden is? Op welke punten heeft het ontwerp-kaderbesluit nog meer een aanvullende waarde ten opzichte van het EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie?

In samenhang hiermee merkt de commissie op dat de Eerste Kamer zich in haar brief van 10 september 2009 op zichzelf positief heeft uitgelaten over de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel voor een kaderbesluit, maar graag nader wordt geïnformeerd over de meerwaarde van het kaderbesluit ten opzichte van het EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Hof in Straatsburg. Zij stelde immers: «Ten aanzien van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit kan de Eerste Kamer met enig voorbehoud instemmen. Zij wordt daarom graag nog nader geïnformeerd over de toegevoegde waarde van het kaderbesluit ten opzichte van de bepalingen uit het EVRM en de daarop gebaseerde rechtspraak. De Europese Commissie wordt vriendelijk verzocht aan dit vraagpunt een uitgebreidere motivering te wijden.» De regering lijkt in het BNC-fiche zonder meer van de meerwaarde van het kaderbesluit overtuigd te zijn. Zij stelt immers zonder nadere motivering dat «aanvullende actie binnen de EU naar het oordeel van Nederland geboden (is)». Kan de regering aangeven waarom dat volgens haar het geval is? Welke meerwaarde heeft het ontwerp-kaderbesluit ten opzichte van het thans geldende recht?

De commissie wil voorts uw aandacht vestigen op het volgende. Zij heeft geconstateerd dat het ontwerp-kaderbesluit op de agenda voor de JBZ-Raad van 23 oktober aanstaande is opgenomen. De commissie hecht er sterk aan dat de opmerkingen die de Eerste Kamer in het kader van de subsidiariteitstoetsing heeft gemaakt in deze Raad aan de orde komen. Het gaat bij deze opmerkingen, naast de toegevoegde waarde van het kaderbesluit (hiervoor reeds gememoreerd), om de rechtsgrondslag ervan en om het standpunt van de Europese Commissie dat sprake is van inconsistente toepassing van EVRM-bepalingen in de lidstaten en dat dit

¹ Zie dossier 3.4.17 op www.europapoort.nl

² Zie de brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer van 10 september 2009 (Kamerstuk 32 010, C) en de brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer van 11 september 2009 (Kamerstuk 32 010, 4). Het BNC-fiche werd bij brief van 14 september 2009 aangeboden.

probleem kan worden verholpen door het kaderbesluit. De commissie wijst erop dat de brief van de Eerste Kamer met haar subsidiariteitsoordeel tevens aan de voorzitter van de Raad is verzonden (kenmerk YTB/VEJFB/eos). Kunt u – bij voorkeur vóór 23 oktober – aangeven dat de regering zich sterk zal maken voor bespreking van de genoemde punten in de Raad? De commissie hecht hier te meer aan nu haar is gebleken dat de commissie LIBE van het Europees Parlement in haar vergadering van 30 september 2009 op geen enkele wijze aandacht heeft besteed aan de inbreng van de nationale parlementen – 33 Kamers of parlementen in totaal – in het kader van de subsidiariteitstoetsing.

Ten slotte heeft de commissie een opmerking over de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 23 oktober die de Eerste Kamer op 12 oktober jl. mocht ontvangen. In deze agenda wordt ook instemming van de Kamer gevraagd met het ontwerp-kaderbesluit (agendapunt B7). De commissie merkt echter op dat geen documenten bij dit agendapunt zijn gevoegd, zodat het voor haar lastig is een advies over het al dan niet verlenen van instemming op te stellen. De commissie wil u dan ook vriendelijk doch dringend verzoeken steeds het laatst beschikbare document bij de geannoteerde agenda te voegen. Opmerkelijk vindt de commissie dat de geannoteerde agenda meldt dat Nederland kan instemmen met de voorgestelde tekst. Dit oordeel lijkt moeilijk verenigbaar met het oordeel dat in het reeds genoemde BNC-fiche werd uitgesproken, te weten dat «de reikwijdte van het voorgestelde artikel 3 betreffende het recht op vertaling moet worden beperkt». Kan de regering aangeven of de tekst is aangepast? Indien dit niet het geval is, kan de regering dan aangeven waarom haar oordeel nu zonder meer positief is?

De commissie wacht met belangstelling op de antwoorden van de regering.

Voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
M. J. M. Kox

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2009

In haar brief van 16 oktober jl. vraagt de vaste commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer op enkele punten een nadere toelichting op het ontwerp-kaderbesluit inzake tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures. Graag voldoe ik aan dit verzoek.

Met voldoening stel ik vast dat ook de Eerste Kamer, zij het met enig voorbehoud, tot een positief oordeel komt ten aanzien van de proportionaliteit en subsidiariteit van dit ontwerp-kaderbesluit, zo blijkt uit de brief van 10 september 2009 van de Voorzitter van de Eerste Kamer aan de Europese Commissie.¹

De Tweede Kamer² alsmede de regering zijn eveneens tot een positief oordeel gekomen.

De vaste commissie voor de JBZ Raad vraagt kort gezegd een nadere toelichting op de meerwaarde van dit kaderbesluit ten opzichte van het EVRM en de daarop gebaseerde rechtspraak van het EHRM.

Voorop staat dat het EVRM, in het bijzonder artikel 6 inzake het recht op een eerlijk proces en de daarop gebaseerde rechtspraak van het EHRM, leidend is in de discussie over en de ontwikkeling van instrumenten op het terrein van procedurele rechten van verdachten in de Europese Unie. Instrumenten op het niveau van de Europese Unie hebben dan ook een aanvullend karakter en beogen de naleving van het EVRM door de lidstaten te bevorderen en te verbeteren.

De behoefte aan aanvullende instrumenten binnen de Europese Unie is in het bijzonder gelegen in de noodzaak tot het versterken van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten als voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van strafrechtelijke samenwerking op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning. Het binnen de gehele Unie waarborgen van de rechten van verdachten in strafzaken draagt bij aan het vergroten van dat wederzijdse vertrouwen. In het Haags Programma werd de Raad daarom al aangespoord een kaderbesluit inzake procedurele rechten van verdachten vast te stellen.³

Het fungerende Zweedse Voorzitterschap heeft voor een stapsgewijze aanpak gekozen waarbij in een routekaart verschillende rechten worden aangeduid ten aanzien waarvan de Commissie wordt uitgenodigd de komende jaren met voorstellen te komen. De eerste stap betreft het thans voorliggende ontwerp-kaderbesluit inzake vertolk- en vertaaldiensten. Dit kaderbesluit geeft een nadere uitwerking van het in artikel 6, derde lid, onderdeel e, EVRM neergelegde recht van een verdachte zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd, niet verstaat of niet spreekt.

Het ontwerp-kaderbesluit concretiseert en codificeert belangrijke uitspraken van het EHRM op het terrein van het recht op kosteloze bijstand door een tolk. Zo wordt bijvoorbeeld verduidelijkt dat het recht op vertolking niet alleen betrekking heeft op het gesproken woord ter terechtzitting, maar ook op het kennisnemen van de inhoud van essentiële processtukken ter voorbereiding van de verdediging.⁴ Het kaderbesluit gaat op onderdelen ook verder dan het EVRM, aangezien het recht op vertolking en vertaling zich uitstrekt tot de overleveringsprocedure als gevolg van een Europees aanhoudingsbevel, terwijl dergelijke procedures niet onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM vallen.

De uitspraken van het EHRM hebben betrekking op de concrete omstan-

¹ Kamerstukken I, 2008/09, 32 010, C.

² Brief van 11 september 2009, Kamerstukken II, 2008/09, 32 010, nr. 4.

³ Het Haags Programma – Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, paragraaf 3.3.1., PbEU van 3.3.2005, C53.

⁴ Dit volgt uit de uitspraak van het EHRM van 18 oktober 2006 in de zaak *Hermi v. Italië*, overweging 69.

digheden in een individuele zaak. Bepaalde uitspraken hebben tevens een bredere strekking en zijn daardoor van algemene betekenis voor de uitleg van de in het EVRM neergelegde rechten. Over het antwoord op de vraag welke gevolgen moeten worden verbonden aan een uitspraak van het EHRM, in het bijzonder door staten die geen partij zijn in het desbetreffende geding, kunnen de opvattingen echter uiteenlopen. Regelgeving op EU-niveau beoogt bij te dragen aan het verkleinen van uiteenlopende opvattingen en kan aldus bijdragen aan een meer gelijke naleving van het EVRM. Met andere woorden, het geldende normatieve kader, dat in belangrijke mate is gebaseerd op de rechtspraak van het EHRM in individuele zaken, wordt met Europese regelgeving verduidelijkt, uniformer en waar mogelijk en geboden verder uitgebreid.

Een ander belangrijk element van Europese regelgeving op dit terrein is de wijze waarop het toezicht op de naleving plaatsvindt. De Europese Commissie ziet toe op de implementatie van kaderbesluiten in de nationale wetgeving van de lidstaten. Op basis van artikel 8 van het ontwerp-kaderbesluit zal de Commissie een rapport opstellen over de maatregelen die de lidstaten hebben getroffen teneinde aan de uit het kaderbesluit voortvloeiende verplichtingen te voldoen. Aldus kan al in een vroeg stadium een beeld worden gevormd over de wijze waarop lidstaten de normen uit het kaderbesluit hebben geïmplementeerd. Voorts wordt eenheid van interpretatie en zelfs correctie van geïmplementeerde EU-wetgeving bevorderd doordat nationale rechters aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen prejudiciële vragen kunnen voorleggen, hetgeen resulteert in een nadere en uniformere uitleg over de wijze waarop het kaderbesluit moet worden geïnterpreteerd. Bij het EVRM komt een beoordeling over de naleving pas aan de orde wanneer een belanghebbende in een individuele zaak, nadat de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, klaagt over een mogelijke schending voor het EHRM. Ik acht het mechanisme dat beschikbaar komt op EU-niveau, een welkome aanvulling op de rechtspraak van het EHRM.

Op grond van het voorgaande concludeer ik dan ook dat het voorliggende kaderbesluit als aanvulling op het bestaande kader voortvloeiende uit het EVRM een duidelijke toegevoegde waarde bevat en daarom de steun van de Nederlandse regering verdient. Ik zal mij dan ook in de JBZ-Raad van 23 oktober a.s. overeenkomstig deze lijn opstellen.

Tenslotte vraagt u in uw brief waarom in de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 23 oktober 2009 wordt gesteld dat Nederland met de voorliggende tekst van het ontwerp-kaderbesluit kan instemmen, terwijl het BNC-fiche aangeeft dat Nederland niet kan instemmen met artikel 3 van het ontwerp-kaderbesluit dat de verplichting bevat tot kosteloze verstrekking van schriftelijke vertalingen van alle essentiële processtukken vanwege de disproportionele kosten en problemen in de uitvoering die daarmee gepaard gaan. De reden dat de regering kan instemmen met de voorliggende tekst is gelegen in het feit dat het genoemde artikel 3 is aangepast in die zin dat het de mogelijkheid biedt, voor zover het recht op een eerlijk proces hierdoor niet wordt geschaad, te volstaan met een mondelinge vertaling of een mondelinge samenvatting van de desbetreffende documenten. Dit sluit aan bij de rechtspraak van het EHRM¹ en de Nederlandse praktijk.

Ik hoop u met het bovenstaande voldoende te hebben ingelicht.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Uitspraak EHRM van 18 oktober 2006 in de zaak *Hermi v. Italië*, overweging 70.