

No.W03.12.0210/II

's-Gravenhage, 18 juli 2012

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.

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

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.

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.

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 inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis.³

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.⁴ 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 inverzekeringstelling 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.

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.

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.

⁴ 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.

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.⁵ De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies opgemerkt dat een overeenkomende regeling voor vertaling van raadkamerbeschikkingen ontbreekt.⁶ Naar het oordeel van de regering kan uit de richtlijn niet worden afgeleid dat onder de term 'vonnissen' ook beschikkingen zouden moeten worden verstaan.⁷ 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.

4. Vaststelling dat de verdachte tolkenbijstand behoeft

⁵ Ter implementatie van artikel 3, eerste lid, van de richtlijn.

⁶ Onder 'beschikkingen' worden verstaan alle niet op de terechtzitting gegeven rechterlijke beslissingen (artikel 138 Sv).

⁷ Toelichting op onderdelen S en T, laatste alinea.

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."⁸

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.

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.⁹ 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.

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

⁸ Toelichting, par. 3.1, Vaststelling of de verdachte al dan niet bijstand van een tolk behoeft, derde alinea.

⁹ 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 verzwaring van straf opleveren, deze alsnog mondeling ten laste leggen (artikel 312 Sv). Nu het in artikel 312 Sv gaat om *mondelijke* aanvulling door de officier van justitie, gaat het niet aan om voor dit artikel schriftelijke vertaling van de verzwaarde tenlastelegging voor te stellen.

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.¹⁰ 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.

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.¹¹ In het voorstel raadsman en politieverhoor waarover de Afdeling onlangs heeft geadviseerd, is in artikel 46, tweede lid, laatste volzin, Sv eenzelfde regeling voorgesteld.¹² 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.¹³ 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.

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

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,

¹⁰ Wet van 16 juli 2005, Stb. 388, in werking getreden op 1 januari 2007.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

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 rechten, waaronder het recht op vertolking en vertaling.