mvrj / sg / dw

NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RECHTSPRAAK

Ministerie van Justitie
DBOB/DIV/OAB/AL-OD
Dossier
Datum 02 MAART 2012
Nummer
Anbl.

De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**Datum**
29 februari 2012

**Uw Kenmerk**
57196.

**Ons Kenmerk**
B 2.1.12/0028

**Onderwerp**
Advies NVvR op het consultatie conceptwetsvoorstel implementatie richtlijn vertolking en vertaling

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 21 december 2011 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) verzocht advies uit te brengen over het daarbij gevoegde conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting 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) (hierna: wetsvoorstel/richtlijn). Hieronder treft u aan het advies van de NVvR, dat is voorbereid en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

## Aard en strekking wetsvoorstel

De door het wetsvoorstel te implementeren richtlijn vormt onderdeel van een pakket van maatregelen die beogen binnen de Europese Unie een gelijkwaardig minimumniveau van rechtsbescherming van verdachten te realiseren. Ingevolge artikel 9 van de richtlijn rust op de lidstaten de verplichting de richtlijn vóór 27 oktober 2013 in nationale regelgeving om te zetten. Het verzekeren van een dergelijk minimumniveau in alle lidstaten van de EU kan bijdragen aan het versterken van het voor een goede strafrechtelijke samenwerking benodigde onderlinge vertrouwen in de rechtspleging van de lidstaten. Het wetsvoorstel geeft aanvullende bepalingen om het recht op vertolking in alle fasen van de strafprocedure te garanderen, met inbegrip van het opsporingsonderzoek, terwijl de voorstellen die betrekking hebben op het recht op vertaling van bepaalde essentiële processtukken grotendeels nieuw zijn.

## Opmerking van algemene aard

De NVvR heeft met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Dat met het wetsvoorstel op voortvarende wijze gevolg gegeven wordt aan de verplichting de richtlijn te implementeren is prijzenswaardig. Op deze wijze is er voldoende gelegenheid om ook de noodzakelijke praktische voorzieningen tijdig adequaat vorm te geven. De richtlijn bevat minimumregels voor vertolking en vertaling in de strafprocedure. Het is daarom goed na te gaan of de normen van zowel het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) als ook die van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) in acht zijn genomen. Beide verdragen bevatten immers bepalingen die betrekking hebben op een verdachte die de taal waarin de strafprocedure wordt

Lange Voorhout 7 • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: 070-3611420 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

gevoerd niet spreekt of verstaat. Het recht op een tolk is verdragsrechtelijk sterker verankerd dan het recht op vertaling van stukken (vgl. EHRM 24 februari 2005).Husain c. Italie , no 18913/03, en EHRM 4 november 2010 Katritsch/Frankrijk, no 22575/08). De memorie van toelichting geeft er blijk van dat het wetsvoorstel verdragsrechtelijk grondig is getoetst, waarmee echter niet gezegd is dat alle daaraan verbonden gevolgtrekkingen door de NVvR worden gedeeld. De NVvR is wel van mening dat het wetsvoorstel op hoofdlijnen bezien op een technisch correcte en heldere wijze gevolg geeft aan de door de richtlijn voorgeschreven implementatieverplichting. Via de schakelbepalingen in de Uitleveringswet en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) wordt het effect van de wijzigingen in het wetsvoorstel, zij het met inachtneming van een beperking, nog verruimd. Aangaande een belangrijke beperking die in het voorstel is voorzien, plaatst de NVvR echter kritische kanttekeningen. Het waarborgen van het recht van toegang tot de rechter is daarbij in het geding. De NVvR is van mening dat de strafbeschikking niet mag worden uitgezonderd van de toepassing van de richtlijn. Op dat punt wordt hierna uitvoeriger ingegaan, nadat eerst een opmerking wordt gemaakt over de bestuurlijke boete.

## Het recht op vertolking en vertaling: de bestuurlijke boete

Ingevolge artikel 1, derde lid, is de richtlijn niet van toepassing op de buitengerechtelijke afdoening van lichte strafbare feiten. Gelezen in verband met de overweging 16 van de preambule wordt bedoeld dat het hierbij kan gaan om bijvoorbeeld verkeersovertredingen die op grote schaal worden begaan. De formulering doet vermoeden dat de richtlijn wel ziet op bestuurlijke boetes zoals die van de NMA of een andere autoriteit die kan opleggen en die het karakter hebben van een 'criminal charge' in de zin van art. 6 EVRM, zonder tot de bagatellen gerekend te kunnen worden. Het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie zwijgen daarover. Dat wil overigens niet zeggen dat het wetsvoorstel in dit opzicht tekortschiet, omdat recentelijk in de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) de wettelijke verplichting voor het bestuursorgaan is ingevoerd er zoveel mogelijk voor zorg te dragen dat de gegevens uit het boetedossier aan de overtreder worden medegedeeld in een voor hem of haar begrijpelijke taal, voor zover blijkt dat de verdediging van de overtreder dat redelijkerwijs vergt. De NVvR adviseert om in de memorie van toelichting de relatie tussen de richtlijn en de bestuurlijke boete uiteen te zetten.

## Het recht op vertolking en vertaling: de strafbeschikking

De richtlijn wordt in het wetsvoorstel uitdrukkelijk zo uitgelegd dat die niet van toepassing is op de strafbeschikking. Wanneer verzet gedaan wordt tegen de buitengerechtelijk opgelegde sanctie, dan zijn de rechten uit de richtlijn volgens het wetsvoorstel wel van toepassing op de procedure voor de rechter, maar in het wetsvoorstel is aan de hiervoor genoemde uitzonderingsmogelijkheid van art. 1, derde lid, het gevolg gegeven dat de richtlijn niet van toepassing is op het uitvaardingen van strafbeschikkingen. Als ingevolge artikel 257e Sv e.v. verzet wordt aangetekend tegen een uitgevaardigde strafbeschikking, wordt de richtlijn automatisch wel van toepassing geacht op de behandeling die volgt op het verzet bij de rechter. Indien een verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, wordt gehoord, heeft deze conform de huidige praktijk en ook in lijn met het voorgestelde artikel 29a Sv (nieuw) recht op bijstand van een tolk. Dat is ook het geval wanneer de zaak na het verhoor wordt afgedaan met een strafbeschikking. Daarbij is acht geslagen op het feit dat in een aantal gevallen genoemd in artikel 257c Sv is vereist dat de officier van justitie eerst de verdachte hoort, alvorens een strafbeschikking uit te vaardigen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de officier van justitie overweegt bij strafbeschikking een taakstraf of een ontzegging van de rijbevoegdheid op te leggen. Ook in dergelijke gevallen wordt de verdachte tijdens het horen conform de huidige praktijk bijgestaan door een tolk. De uitzondering die in het wetsvoorstel voor strafbeschikkingen wordt gemaakt, raakt vooral de situatie waarin op het moment van de uitvaardiging van de beschikking er geen mondeling contact is tussen de verdachte en de uitvaardigende autoriteit in aanwezigheid van een tolk.

De NVvR is van mening dat de generieke gelijkstelling van zaken die tot een strafbeschikking kunnen leiden met die van de in de richtlijn bedoelde delicten van geringe ernst, zoals verkeersovertredingen die massaal worden begaan, niet richtlijnconform is. De NVvR is van mening dat het afzien van een verplichting tot vertaling van de strafbeschikking bovendien in strijd kan komen met artikel 6, derde lid, onderdeel a, EVRM.

OM-afdoening

Met de Wet OM-afdoening van 7 juli 2006, Stb. 330 is de strafbeschikking als zelfstandige sanctiebevoegdheid voor het OM geregeld. Op grond van de Wet OM-afdoening heeft de OvJ de bevoegdheid zelfstandig, zonder tussenkomst van de rechter, een sanctie op te leggen ter zake van overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar. Indien de verdachte zich niet kan vinden in de door de OvJ opgelegde strafbeschikking, kan hij hiertegen verzet aantekenen bij de strafrechter. Maar de verdachte moet hiertoe zelf tijdig het initiatief nemen. Als de verdachte geen verzet aantekent, is de strafbeschikking direct voor tenuitvoerlegging vatbaar. Indien geen volledige betaling heeft plaatsgevonden na de aanmaningen met verhogingen, wordt het bedrag - na een voorafgaande schriftelijke waarschuwing (art. 573 lid 3) - verhaald op voorwerpen van betrokkene. Verhaal kan daarbij krachtens of zonder dwangbevel worden genomen (art. 575 resp. 576). Ook op onder conservatoir beslag liggende voorwerpen kan verhaald worden (art. 574 lid 1). Voor het geval niet betaald wordt of verhaald kan worden is met tussenkomst van de kantonrechter toepassing van het dwangmiddel gijzeling mogelijk (art. 578b Sv). De mogelijkheid van gijzeling ziet alleen op geldboetes die buitengerechtelijk zijn opgelegd en impliceert, dat het OM - in gevallen waarin een opgelegde boete niet betaald wordt - de zaak niet in volle omvang alsnog voor de rechter hoeft te brengen, maar de rechterlijke bemoeienis beperkt blijft tot een beslissing in de fase van de tenuitvoerlegging. Er staat voor de verdachte bij de keuze al of niet van een rechtsmiddel gebruik te maken als een strafbeschikking is opgelegd dus wel wat op het spel. Het is daarom noodzakelijk dat betrokkene de strafbeschikking krijgt in een voor hem begrijpelijke taal.

"Criminal charge"

Van belang is dat de richtlijn als uitgangspunt heeft zich te conformeren aan het EVRM zoals het verdrag door het EHRM wordt uitgelegd. Het EHRM heeft het begrip "criminal charge" op ruime en autonome wijze uitgelegd, waardoor daaronder in beginsel ook bestuurlijke (en dus ook fiscale) sancties (zoals de bestuurlijke boete) vallen tenzij deze een zuiver reparatoir karakter hebben en niet zijn gericht op afschrikking en leedtoevoeging. Het Hof heeft daarmee voorkomen dat staten zich door het overhevelen van sancties van het strafrecht naar het bestuursrecht onttrekken aan de vereisten van artikel 6 EVRM ten aanzien van "criminal charges". Onder een "charge" wordt verstaan de officiële mededeling dat iemand wordt verdacht van een overtreding of een andere maatregel waaruit blijkt dat op de betrokkene een verdenking rust die zijn inhoudelijke positie raakt. Vanaf het moment dat er sprake is van een "charge", zijn de (specifieke) vereisten van artikel 6 EVRM op dit punt van toepassing. Is er geen aankondiging van de verdenking die tot de strafbeschikking leidt dan geldt het moment van de strafbeschikking als het begin van "the charge".

Vrije toegang tot de rechter

Het recht op vrije toegang tot de rechter, zoals dat is neergelegd in art. 6 lid 1 EVRM heeft in deze procedure van de strafbeschikking, ook afgezien van het vertaalprobleem, al een zekere drempel gekregen, maar die hoeft niet onverenigbaar te zijn met de eisen van art. 6 EVRM (EHRM 21 februari 1984, Series A 73, NJ 1998, 937 (Özturk) en EHRM 24 februari 1994, Series A 284, NJ 1994, 496 (Bendenoun)). Het feit dat de strafbeschikking ook andere dan financiële sancties kan betreffen zoals de taakstraf en de ontzegging van de rijbevoegdheid, brengt wel met zich dat de vrije toegang tot de rechter geen verdere beperking kan velen. Het recht van de verdachte om verzet aan te tekenen tegen de aan hem opgelegde strafbeschikking en hij zodoende zijn zaak kan voorleggen aan de rechter is in ieder geval essentieel (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 42). Om gebruik te maken van het recht van verzet zal de verdachte dus behoorlijk op de hoogte moeten zijn van dat recht, als ook van de reden en de aard van de strafbeschikking. De verplichting bepaalde informatie aan een verdachte te verstrekken is opgenomen in de conceptrichtlijn inzake het recht op informatie in

strafprocedures (COM (2010) 392) maar daarover vinden, zo blijkt uit de memorie, nog onderhandelingen plaats. Er kan niet van worden uitgegaan dat via die richtlijn de lacune gedicht wordt die bij een terughoudende uitleg van de richtlijn inzake het recht op vertolking en vertaling ontstaat.

Rechtspraak en recht op vertolking en vertaling

In de rechtspraak is overigens ook voor eenvoudige verkeersovertredingen een vertaling van belangrijke processtukken nodig geacht. Zo heeft het Hof Leeuwarden (29 augustus 2001, LJN AD5987) in een uitspraak in een zogenaamde Mulderzaak (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, verder: Wahv) in een schriftelijke procedure met het oog op art. 6, derde lid, aanhef en onder e, EVRM, de advocaat-generaal gelast tot een door een beëdigd vertaler te vervaardigen schriftelijke weergave in het Duits van de korte inhoud van een verweerschrift. Daarbij is voorts bepaald dat in plaats van een vertaling kon worden volstaan met een door een beëdigd vertaler te vervaardigen schriftelijke weergave van de korte inhoud indien en voor zover de betrokkene daardoor niet wordt geschaad in zijn belang zich behoorlijk te kunnen verdedigen. De Wahv noch in enig ander op de onderhavige procedure toepasselijk wettelijk voorschrift is een regeling opgenomen voor vertaling van processtukken. Evenmin voorziet de wet in een procedure als de onderhavige in bijstand aan een betrokkene van een tolk, die zou kunnen zorgdragen voor een vertaling van enig stuk. Een ander voorbeeld biedt de uitspraak van Hof Leeuwarden 8 januari 2003, AB 2003, 248 waarin het hof in een zaak met betrekking tot de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften overwoog: 'De in art. 6 EVRM gestelde eis van een eerlijke berechting brengt mee dat schriftelijke mededelingen van de officier van justitie, gericht aan een betrokkene van wie moet worden aangenomen dat hij de Nederlandse taal niet voldoende begrijpt en die betrekking hebben op de wettelijke vereisten waaraan moet zijn voldaan wil een door deze op grond van de Wahv ingesteld beroep op de rechter ontvankelijk zijn, moeten worden gedaan in een taal welke die betrokkene redelijkerwijs kan worden geacht te begrijpen.'

Ook in de context van boetes door andere autoriteiten is door de rechtspraak de doorwerking van art. 6, derde lid, onder a en e vooropgesteld. Gewezen kan worden op een tussenuitspraak van het CBb, 19-01-2009, AWB 06/599, 06/604, 06/631, 06/671, 06/673, LJN BH0436, JOR 2009/194 (met noot Jansen) inzake de procedure tot oplegging van een boete door de NMa (mededingingsrecht. Het CBB oordeelde dat op basis van de op de zaak betrekking hebbende stukken kon niet worden vastgesteld dat de Duitse Producenten Organisaties (PO's) over alle stukken in een voor hen begrijpelijke taal hebben kunnen beschikken die noodzakelijk zijn om zich te kunnen verdedigen en vooral om hun versie van de feiten te kunnen presenteren. De enkele omstandigheid dat de Duitse PO's uit de door NMa verzorgde vertalingen van het boeterapport en de door hem genomen besluiten kunnen begrijpen waarvan NMa hen beschuldigt en wat in de bestuurlijke procedure is gebeurd, stelt op zich onvoldoende zeker dat sprake is van een eerlijk proces.

De uitspraak van het CBb is gedaan op basis van het recht voor de invoering van art. 5:49 tweede lid Awb (1 juli 2009; Stb. 2009/264, Stb 2009/266) waarin ook de wettelijke verplichting voor het bestuursorgaan er zoveel mogelijk voor zorg te dragen dat de gegevens uit het boetedossier aan de overtreder worden medegedeeld in een voor hem of haar begrijpelijke taal, voor zover blijkt dat de verdediging van de overtreder dat redelijkerwijs vergt. Volgens de regering rust op de overheid een inspanningsverplichting om alles te doen wat redelijkerwijs gevergd kan worden om de betrokkene in staat te stellen zich adequaat te verdedigen. In de toelichting bij art. 5:49 Awb is opgemerkt dat het tweede lid is opgenomen in verband met de onderdelen a en e van art. 6 lid 3 EVRM. Onderdeel a bepaalt dat de overtreder onverwijld en in bijzonderheden op de hoogte moet worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging en eist daarnaast dat de mededeling van de gronden van de beschuldiging geschiedt in een taal die de overtreder verstaat. Onder omstandigheden kan een mondelinge toelichting op een schriftelijk stuk daartoe voldoende zijn of de vaststelling dat de advocaat of adviseur van de betrokkene de Nederlandse taal begrijpt. Uitgangspunt blijft dat de overtreder in staat wordt gesteld om een adequate verdediging te voeren. Zeker bij de kennisgeving van de aard van de beschuldiging, is het van belang dat zij in een voor de betrokkene

begrijpelijke taal plaatsvindt en kan niet te snel worden aangenomen dat aan de verplichtingen van artikel 6 EVRM is voldaan door het feit dat de advocaat of adviseur van de betrokkene het Nederlands beheerst.

Advies

De NVvR adviseert het recht op vertolking en vertaling voor de strafbeschikking op minstens gelijkwaardige wijze te regelen als voor de bestuurlijke boete in de Awb. Als die aanpassing bij de implementatie van de richtlijn in het wetsvoorstel wordt opgenomen, stemt de NVvR in met de voorgestelde implementatie.

Namens het bestuur van de NVvR,
de Wetenschappelijke Commissie,

