

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.7.2009
SEC(2009) 916

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

bij het

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafzaken

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2009) 338 definitief}
{SEC(2009) 915}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

1. ACHTERGROND

Het recht van beschuldigen en verdachten op een eerlijk proces is een grondrecht dat de Europese Unie als algemeen principe eerbiedigt op grond van artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Rechtsbeoefenaars en lidstaten zijn het erover eens dat wederzijds vertrouwen slechts tot stand kan komen indien de nationale strafrechtssystemen van de lidstaten verdachten en beschuldigen, ongeacht hun nationaliteit, minimumwaarborgen verlenen. Maatregelen op dit gebied waren een prioriteit in het kader van het Haags programma. In het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2009 werd een nieuw voorstel aangekondigd. In deze effectbeoordeling worden de opties voor dit voorstel geëvalueerd.

2. POLITIEK MANDAAT, RECHTSGRONDSLAG EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

De rechten van verdediging werden uitdrukkelijk genoemd in de conclusies van Tampere en vormden steeds een vast onderdeel van de agenda van de EU op het gebied van wederzijdse erkenning. Er zijn heel wat instrumenten aangenomen om onderzoek en vervolging in grensoverschrijdende zaken te vergemakkelijken en te bespoedigen. Tot op heden bestaat er echter geen instrument dat de rechtspositie van verdachten in grensoverschrijdende zaken verbetert. Deze ongelijkheid heeft een negatief effect op het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en het is dan ook wenselijk dat de EU maatregelen neemt.

In aansluiting op haar groenboek van 2003 over procedurele waarborgen hechtte de Commissie in april 2004 haar goedkeuring aan een voorstel voor een kaderbesluit dienaangaande. Hierover kon geen overeenstemming worden bereikt en de tekst werd ingetrokken. Het voorstel van de Commissie was gebaseerd op artikel 31, lid 1, onder c), van het Verdrag betreffende de Europese Unie. In een advies bevestigde de Juridische dienst van de Raad dat dit artikel de correcte rechtsgrondslag was.

Op 26 en 27 maart 2009 hield de Commissie een bijeenkomst van deskundigen. De meeste deelnemers spraken zich uit voor wetgevende maatregelen die vergezeld gaan van niet-wetgevende maatregelen. De overgrote meerderheid van de deelnemers was ertegen gekant dat het voorstel tot grensoverschrijdende zaken zou worden beperkt. Tijdens twee bijeenkomsten van de interdepartementale stuurgroep werd de effectbeoordeling besproken. Bij de voorbereiding van deze effectbeoordeling gebruikte de Commissie nog extra informatiebronnen, waaronder vijf studies.

3. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Het probleem, dat diverse juridische en sociale aspecten heeft, kan als volgt worden samengevat:

- De mobiliteit binnen de EU is toegenomen, sommige bepalingen zijn achterhaald en de bestaande internationale normen (EVRM) worden op het niveau van de lidstaten niet coherent toegepast.

- Aanhoudingen die leiden tot overleveringen op grond van een Europees aanhoudingsbevel worden geacht buiten de toepassing van artikel 6 van het EVRM te vallen, omdat die als een uitlevering worden beschouwd.
- Wederzijdse erkenning kan slechts doeltreffend werken indien de lidstaten ervan overtuigd zijn dat gerechtelijke beslissingen in andere lidstaten op eerlijke wijze tot stand zijn gekomen.
- Bij burgers en rechtsbeoefenaars bestaat de perceptie dat zij in de rechtsstelsels van andere lidstaten oneerlijk worden behandeld en dat er op internationaal niveau geen rechtsmiddel kan worden aangewend omdat het Europees Hof voor de rechten van de mens met klachten wordt overspoeld.
- Een aspect van dit probleem is het feit dat beschuldigen geen gewaarborgde toegang tot passende diensten van tolken en vertalers hebben.

4. DE BEHOEFTE AAN MAATREGELEN VAN DE EU

In een studie van de Universit  Libre de Bruxelles werd vastgesteld dat de maatregelen in verband met wederzijdse erkenning niet doeltreffend zijn omdat het aan wederzijds vertrouwen ontbreekt. Zonder passende normen ter bescherming van het recht van de verdachte om het verloop van de procedure te begrijpen, bestaat het risico dat de bestaande ongelijkheid tussen parket en beschuldigde nog verergert en uiteindelijk de belangen van de rechtsbedeling in de EU schaadt.

Tot dusver zijn de lidstaten hun verplichtingen in verband met een eerlijk proces, die hoofdzakelijk uit hun nationale wetgeving en het EVRM voortvloeien, in uiteenlopende mate nagekomen, waardoor het beschermingsniveau verschilt van land tot land. Door middel van wetgeving zou de EU kunnen aangeven waaruit de wettelijke verplichting tot het waarborgen van een eerlijk proces in strafzaken bestaat.

5. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling is de toename van het wederzijds vertrouwen zodat het beginsel van wederzijdse erkenning beter kan worden toegepast. Hoe groter het wederzijds vertrouwen, hoe beter de bestaande instrumenten van de EU op het gebied van wederzijdse erkenning zullen functioneren.

De algemene doelstelling kan in de volgende specifieke doelstellingen worden opgesplitst:

- 1) vaststellen van gemeenschappelijke minimumnormen voor de procedurele rechten in alle procedures, met inbegrip van uitlevering en het Europees aanhoudingsbevel;
- 2) ervoor zorgen dat de burgers weten hoe zij overal in de EU op deze gemeenschappelijke minimumnormen aanspraak kunnen maken.

6. BELEIDSOPTIES

1: Status quo

Indien de EU geen maatregelen neemt, kan worden verwacht dat de situatie evolueert zoals in deel 4 is uiteengezet. Deze optie is gebaseerd op het uitgangspunt dat de lidstaten aan het EVRM moeten voldoen en dat zij in binnenlandse gerechtelijke procedures in minimumwaarborgen moeten voorzien.

2: Niet-wetgevende maatregelen (beste praktijken)

Bij deze optie worden maatregelen genomen om nationale beste praktijken uit te wisselen en EU-richtsnoeren te ontwikkelen. Door het verspreiden en aanbevelen van methoden om het EVRM na te leven, worden de EVRM-normen beter onder de aandacht gebracht. Deze optie zorgt echter niet voor verdere toenadering van rechtsnormen.

3: Nieuw instrument dat alle rechten bestrijkt

Deze optie is slechts mogelijk met een nieuw verdrag, dat hiervoor een uitdrukkelijke rechtsgrondslag biedt en in een andere wetgevingsprocedure (gewoon Gemeenschapsrecht) voorziet. Indien het instrument wordt aangenomen en door de lidstaten wordt toegepast onder toezicht van de Commissie en met de mogelijkheid van beroep, zullen de verschillen in de naleving van het EVRM worden weggewerkt. Om het wederzijds vertrouwen in de praktijk te vergroten, kunnen praktische maatregelen nodig zijn.

4: Maatregel die beperkt blijft tot grensoverschrijdende zaken

Deze optie is niet meer dan een eerste stap, maar zou helpen om het wederzijds vertrouwen te versterken en de weerstand tegen verdere wetgeving op te heffen. Over deze optie moet echter zorgvuldig worden nagedacht om het probleem van mogelijke discriminatie tussen verdachten in grensoverschrijdende zaken en verdachten in binnenlandse procedures op te lossen.

5: Stapsgewijze aanpak te beginnen met maatregelen in verband met de toegang tot tolk- en vertaaldiensten

Hiervoor is een nieuw kaderbesluit vereist dat de lidstaten verplicht om minimumnormen te hebben in verband met de toegang tot tolk- en vertaaldiensten. Deze rechten gelden vanaf het tijdstip waarop een persoon door de bevoegde autoriteiten ervan in kennis wordt gesteld dat hij ervan verdacht wordt een strafbaar feit te hebben gepleegd tot de definitieve uitspraak van de rechter. Deze optie kan in omvang variëren, waarbij deze twee rechten ofwel (a) alleen in grensoverschrijdende zaken ofwel (b) in alle zaken van toepassing zijn.

7. ANALYSE VAN DE EFFECTEN VAN DE BELEIDSOPTIES

1 Status quo

Indien de EU op dit gebied geen maatregelen neemt, kunnen de vooruitgang op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid worden vertraagd.

2 Beste praktijken

Positieve effecten: aanbevelingen in verband met beste praktijken kunnen tot bepaalde verbeteringen leiden, indien de lidstaten ervoor kiezen om deze aanbevelingen te volgen. Negatieve effecten: deze aanbevelingen zijn in feite al opgenomen in aanbevelingen van de Raad van Europa en adviezen van andere deskundigen, die niet gevolgd zijn. Voorts kan deze optie ontgoochelend zijn voor het Europees Parlement, belanghebbenden en bepaalde lidstaten die een bindend instrument wensen.

3 Nieuw instrument dat alle rechten bestrijkt

Positieve effecten: een dergelijk kaderbesluit verhoogt de rechtszekerheid in de lidstaten. Het zou een bindend instrument zijn dat de naleving van de EVRM-normen verbetert en een eerlijk proces garandeert. Wanneer al deze rechten in een pakket worden samengebracht, kan er echter minder tijd aan elk recht afzonderlijk worden besteed en zullen sommige rechten

verwateren omdat er compromissen moeten worden gesloten. Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal niet langer eenparigheid van stemmen vereist zijn.

4 Alleen grensoverschrijdende zaken

Er bestaat geen vaste definitie van „grensoverschrijdende zaken”. De lidstaten zijn echter niet geneigd om het begrip grensoverschrijdende zaak te definiëren of om wetgeving aan te nemen waarin een definitie moet zijn opgenomen.

De economische gevolgen van deze optie zouden tweevoudig zijn: (1) de kosten om diensten op te richten die erop toezien dat de rechten worden nageleefd en (2) de winst die voortvloeit uit kostenbesparing, omdat er minder beroepen zouden worden ingesteld. Deze optie heeft als mogelijk risico dat het wederzijds vertrouwen vermindert, omdat de indruk zou kunnen ontstaan dat er twee soorten justitie bestaan, namelijk één in nationale zaken en één in grensoverschrijdende zaken. Positief effect: de lidstaten die gevraagd hebben om een maatregel die tot grensoverschrijdende zaken beperkt blijft, zouden tevreden zijn. Negatief effect: een maatregel met een beperkte werkingssfeer zou tot verwarring kunnen leiden, omdat eenzelfde zaak door de ene lidstaat als grensoverschrijdend en door de andere lidstaat als binnenlands zou kunnen worden aangemerkt. Naleving: de lidstaten zouden in de praktijk moeilijkheden kunnen ondervinden bij het classificeren van zaken en er zouden zich heel gemakkelijk vergissingen of betwistingen kunnen voordoen.

5 Stapsgewijze aanpak

De economische gevolgen van deze optie zouden tweevoudig zijn, net als bij de grensoverschrijdende optie. Positieve effecten: deze maatregel zou de kwaliteit van de diensten van tolken en vertalers verbeteren en bijdragen tot de totstandbrenging van wederzijds vertrouwen. Wanneer de verdachte het verloop van de strafprocedure, zijn rechten of de tenlastelegging tegen hem niet begrijpt, zou een eerlijk proces niet gegarandeerd zijn. Negatieve effecten: deze maatregel vormt een financiële en administratieve belasting voor de lidstaten die momenteel geen opleiding voor gerechtelijke tolken en vertalers hebben. Ook het toezicht op en de evaluatie van de maatregel, zouden een last kunnen vormen.

Op de bijeenkomst van deskundigen van maart 2009 toonden onder meer de afgevaardigden van de lidstaten zich enthousiast over de suggestie om alleen met dit recht te beginnen. In maart 2009 werd door het directoraat-generaal Tolken het eindverslag van het reflectieforum over meertaligheid en tolkenopleiding gepubliceerd. De aanbevelingen van dat verslag zouden in een toekomstig document inzake beste praktijken kunnen worden opgenomen.

8. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

+++ Groot positief effect

0 Geen effect

--- Groot negatief effect

Optie	Doeltreffendheid in het licht van de doelstellingen en samenhang van ander EU-beleid		Effect op de samenleving en de grondrechten	Doelmatigheid	Politieke haalbaarheid
	Minimumnormen voor procedurele rechten in strafzaken	Ervoor zorgen dat de burgers weten hoe zij aanspraak kunnen maken op de minimumnormen			
1. Status quo – geen nieuwe maatregelen van de EU	0 Zonder maatregelen van de EU kan geen van de doelstellingen worden bereikt		0 De blijvende ongelijkheid tussen rechten en justitiële samenwerking kan justitie en wederzijds vertrouwen in de EU schaden	0 Geen kosten voor de lidstaten	Het Europees Parlement en de meeste lidstaten verwachten maatregelen van de EU
2. Niet-bindende/niet-wetgevende maatregel in verband met beste praktijken in de EU	+ Hangt af van de bereidheid van de lidstaten om uit te voeren. Geen harmonisatie van normen	++ Een goed georganiseerde informatiecampagne in heel Europa kan zorgen voor meer kennis over de EVRM-rechten en de rechtsmiddelen indien die niet worden nageleefd	+ Indien de lidstaten de richtsnoeren coherent volgen, zouden de rechten van de beschuldigde worden geëerbiedigd	- Hangt af van de mate van uitvoering. De belangrijkste kosten houden verband met opleiding, maar kunnen door de studenten worden gedragen. Voor grote lidstaten (bron: Verenigd Koninkrijk) zou het gaan om subsidies van	Alle lidstaten zijn het erover eens dat niet-wetgevende maatregelen moeten worden genomen. De ervaring heeft geleerd dat niet-bindende richtsnoeren niet coherent zullen worden gevolgd

Optie	Doeltreffendheid in het licht van de doelstellingen en samenhang van ander EU-beleid		Effect op de samenleving en de grondrechten	Doelmatigheid	Politieke haalbaarheid
	Minimumnormen voor procedurele rechten in strafzaken	Ervoor zorgen dat de burgers weten hoe zij aanspraak kunnen maken op de minimumnormen			
				ongeveer 5 000 euro per college	
3. Herindiening van het instrument van 2004 dat alle rechten bestrijkt	+++ Stelt uitgebreide gemeenschappelijke normen vast	+ Een uitgebreid instrument dat niet van begeleidende maatregelen vergezeld gaat, zorgt niet voor bewustmaking van het publiek, maar zou van de nationale media aandacht krijgen op de meer controversiële punten	+++ Alle beschuldigen zouden de uit het EVRM voortvloeiende rechten genieten. Het instrument zou helpen wederzijds vertrouwen tot stand te brengen. Dankzij betere kennis van de rechtsnormen zouden burgers meer geneigd zijn om gebruik te maken van hun recht op vrij verkeer	--- De verwachte kosten zijn aanzienlijk, voornamelijk de kosten van rechtsbijstand in de lidstaten die momenteel geen rechtsbijstand verlenen	Dit instrument zal opnieuw worden afgewezen door de zes lidstaten die in 2006 tegen het voorstel gekant waren. Op grond van het Verdrag van Lissabon zou het huidige voorstel van 2004 met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kunnen worden aangenomen, met de mogelijkheid van opt-outs
4. Instrument dat alle rechten bestrijkt, doch alleen in grensoverschrijdende zaken	++ Voorziet in beperkte gemeenschappelijke normen, doch niet voor alle burgers die van een strafbaar feit worden beschuldigd	- Zal zonder begeleidende maatregelen niet voor bewustmaking van het publiek zorgen. Zal aandacht krijgen van de nationale media, die mogelijk vijandig staan tegenover rechten die	- Overall in de EU zouden beschuldigen dezelfde uit het EVRM voortvloeiende rechten genieten. Risico van twee categorieën beschuldigen: die in grensoverschrijdende	-- Hangt af van het aantal zaken dat als grensoverschrijdend wordt aangemerkt en zal van lidstaat tot lidstaat variëren (geen statistieken voorhanden). De kosten zullen	De definitie van het begrip grensoverschrijdende zaak zal waarschijnlijk worden aangevochten, voornamelijk in het licht van de grondrechten en de positieve discriminatie. Waarschijnlijk niet meer

Optie	Doeltreffendheid in het licht van de doelstellingen en samenhang van ander EU-beleid		Effect op de samenleving en de grondrechten	Doelmatigheid	Politieke haalbaarheid
	Minimumnormen voor procedurele rechten in strafzaken	Ervoor zorgen dat de burgers weten hoe zij aanspraak kunnen maken op de minimumnormen			
		alleen gelden voor personen die in grensoverschrijdende zaken zijn betrokken, wat tot misleidende verslaggeving kan leiden	zaken en die in nationale zaken, wat leidt tot een discriminatie die de voordelen kan tenietdoen	vermoedelijk hoog zijn	aanvaardbaar dan optie 3
5a. Een kaderbesluit dat beperkt is tot het recht op tolk- en vertaaldiensten in grensoverschrijdende zaken	+ Voorziet in beperkte gemeenschappelijke normen op het gebied dat het meest dringend wordt geacht, doch niet voor alle burgers die van een strafbaar feit worden beschuldigd. Staat synoniem met vooruitgang en een geleidelijke aanpak	- Kan net als de hierboven beschreven optie vijandige media-aandacht krijgen, wat tot misleidende verslaggeving kan leiden	- Overall in de EU zouden beschuldigten hetzelfde recht op tolk- en vertaaldiensten genieten. Risico van twee categorieën beschuldigten: die in grensoverschrijdende zaken en die in nationale zaken, wat leidt tot een discriminatie die de voordelen kan tenietdoen	- Hangt af van het aantal zaken dat als grensoverschrijdend wordt aangemerkt en zal variëren van lidstaat tot lidstaat (geen statistieken voorhanden)	Verwacht wordt dat de meeste of alle lidstaten steun zullen geven indien er overeenstemming kan worden bereikt over het begrip grensoverschrijdend. De optie voldoet aan het evenredigheids criterium, omdat de maatregelen niet verder zouden gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te bereiken. Ook het subsidiariteitsbeginsel wordt nageleefd, omdat de optie niet in louter nationale zaken zou tussenkomen
5b. Een kaderbesluit dat beperkt is tot het recht op tolk-	++	0	+	--	De meeste lidstaten zullen maatregelen op dit

Optie	Doeltreffendheid in het licht van de doelstellingen en samenhang van ander EU-beleid		Effect op de samenleving en de grondrechten	Doelmatigheid	Politieke haalbaarheid
	Minimumnormen voor procedurele rechten in strafzaken	Ervoor zorgen dat de burgers weten hoe zij aanspraak kunnen maken op de minimumnormen			
en vertaaldiensten in alle zaken	Voorziet in beperkte gemeenschappelijke normen op het gebied dat het meest dringend wordt geacht	Zal zonder begeleidende maatregelen niet voor bewustmaking zorgen	Het recht om de tenlastelegging en het verloop van de procedure te begrijpen wordt vastgelegd, wat zorgt voor meer gelijkheid in de toegang tot justitie	Voor grote lidstaten (bron: Verenigd Koninkrijk) worden de kosten van passende tolkdiensten geraamd op ongeveer 40 miljoen euro per jaar. De kosten van vertaling hangen af van de tarieven in de verschillende lidstaten	gebied steunen

Samenvatting van de stapsgewijze benadering

Relevantie voor de doelstellingen	Effect op de samenleving en de grondrechten	Kosten	Politieke haalbaarheid en standpunten van de belanghebbenden
Voldoet volledig aan de doelstellingen, indien de lidstaten de richtsnoeren uitvoeren	Beperkte gemeenschappelijke normen op het gebied dat meest dringend wordt geacht. Staat synoniem met vooruitgang en een geleidelijke aanpak	Hangt af van het aantal zaken dat als grensoverschrijdend wordt aangemerkt en zal van lidstaat tot lidstaat variëren (geen statistieken voorhanden). Voor grote lidstaten (bron: Verenigd Koninkrijk) worden de kosten van passende	Zie hierboven - De meeste lidstaten verwachten een wetgevend optreden van de EU met begeleidende maatregelen

		<p>tolkdiensten geraamd op ongeveer 40 miljoen euro per jaar. De kosten van vertaling hangen af van de tarieven in de verschillende lidstaten.</p> <p>De kosten van de begeleidende maatregelen zullen afhangen van de wijze van uitvoering. De belangrijkste kosten houden verband met opleiding, maar kunnen door de studenten worden gedragen. Voor grote lidstaten (bron: Verenigd Koninkrijk) zou het gaan om subsidies van ongeveer 5 000 euro per college</p>	
--	--	--	--

9. DE STAPSGEWIJZE AANPAK IN DETAIL

Bij deze optie wordt een geleidelijke aanpak gevolgd voor de realisatie van een langetermijnplan voor de geleidelijke toenadering van de wetgeving betreffende procedurele rechten. Deze aanpak is niet zo afhankelijk van het Verdrag van Lissabon als optie 3.

Deze optie zou de kwaliteit van de diensten van tolken en vertalers verbeteren en bijdragen tot de totstandbrenging van wederzijds vertrouwen. Wanneer de verdachte het verloop van de strafprocedure, zijn rechten of de tenlastelegging tegen hem niet begrijpt, zou een eerlijk proces niet gegarandeerd zijn. De optie zou een financiële en administratieve belasting vormen voor de lidstaten die momenteel geen opleiding voor gerechtelijke tolken en vertalers hebben.

Eerbiediging van het recht op tolk- en vertaaldiensten is essentieel, doch niet toereikend voor wederzijds vertrouwen. Het gaat om een recht dat van groot belang is, omdat het de verdachte in staat stelt andere rechten uit te oefenen, zoals het recht op rechtsbijstand of het recht over zijn rechten te worden geïnformeerd. Inzicht in het verloop van de procedure is een voorafgaande voorwaarde voor de uitoefening van de andere rechten van de verdachte op een eerlijk proces.

10. TOEZICHT EN EVALUATIE

In alle voorstellen van de Commissie wordt voor de lidstaten de verplichting opgenomen binnen een bepaalde termijn hun uitvoeringsmaatregelen en een concordantietabel mee te delen. De Commissie zal vervolgens een verslag over de uitvoering opstellen, waarin zal worden vermeld welke lidstaten hun verplichtingen in verband met de omzetting van het kaderbesluit zijn nagekomen. Indicatoren om de naleving te beoordelen, zijn bijvoorbeeld de vraag of er opleidingen kunnen worden gevolgd, of er een register is opgericht en of er cijfermateriaal over de gecertificeerde tolken en vertalers voorhanden is. Met een Eurobarometer-onderzoek zou kunnen worden nagegaan of de publieke opinie van oordeel is dat de rechtsbedeling in de EU eerlijker verloopt.