

## CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 19 maart 1998 \*

1. Kan een onderdaan van een lidstaat met een beroep op het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit verlangen, dat een strafzaak tegen hem in een andere lidstaat wordt gevoerd in een andere taal dan de officiële taal van die lidstaat, wanneer dat recht toekomt aan bepaalde onderdanen van laatstbedoelde lidstaat? Dat is de vraag die is gerezen in het kader van strafzaken in Italië tegen H. O. Bickel en U. Franz. Bickel is een Oostenrijks vrachtwagenchauffeur die wordt vervolgd ter zake van rijden onder invloed; Franz is Duits onderdaan die wordt vervolgd ter zake van het dragen van een verboden mes toen hij Alto Adige als toerist bezocht. De strafzaken tegen hen vinden plaats in Bolzano in de regio Trentino-Alto Adige, waar wegens de aanwezigheid van een grote Duitstalige minderheid de Duitse taal op gelijke voet staat met de Italiaanse taal. De inwoners van de provincie Bolzano hebben dus het recht, in het kader van strafzaken het Duits als procestaal te kiezen. De vraag in het hoofdgeding is, of het gemeenschapsrecht verlangt, dat dit recht tot Bickel en Franz wordt uitgebreid.

## Feiten en procesverloop

2. Artikel 6 van de Italiaanse Grondwet bepaalt, dat de Italiaanse Republiek linguïsti-

sche minderheden beschermt. Om aan die bepaling uitvoering te geven, wordt in artikel 99 van presidentieel decreet nr. 670/1972 bepaald, dat de Duitse taal in de regio Trentino-Alto Adige op gelijke voet staat met de Italiaanse taal, de officiële taal van de staat. Artikel 100 van het decreet bepaalt onder meer, dat de Duitstalige burgers van de provincie Bolzano het recht hebben om zich in de betrekkingen met de in die provincie gevestigde gerechtelijke instanties van hun eigen taal te bedienen. Met „burgers” worden blijkbaar personen bedoeld die in Bolzano woonachtig zijn.

3. Andere voorschriften betreffende het taalgebruik in de betrekkingen tussen bepaalde gerechtelijke instanties en de burgers van de provincie Bolzano zijn neergelegd in presidentieel decreet nr. 574/1988. Ingevolge artikel 15 van dat decreet moet een gerechtelijke instantie die een aan de verdachte of beschuldigde mede te delen of te betekenen processtuk moet opstellen, „diens vermoedelijke taal gebruiken; daartoe wordt nagegaan, tot welke taalgroep hij kennelijk behoort en welke andere elementen in de loop van de procedure reeds zijn vastgesteld”. Ingevolge artikel 16 kan een verdachte opteren voor de andere taal (Duits of Italiaans, naar gelang van het geval), wanneer hij voor het eerst door de rechter wordt verhoord. Ingevolge artikel 17 kan een verdachte, na het eerste verhoor, beslissen „dat het proces in de andere taal zal worden voortgezet; daartoe ondertekent hij een verklaring die hij persoonlijk

\* Oorspronkelijke taal: Engels.

afgeeft of via zijn advocaat aan de vervolgende instantie doet toekomen”.

4. In haar schriftelijke opmerkingen verduidelijkt de Italiaanse regering, dat Italië drie belangrijke linguïstische minderheden kent, te weten de Duitse, de Franse en de Sloveense. Er bestaat evenwel geen uniform geheel van voorschriften ter bescherming van die minderheden; de bescherming ervan wordt geregeld in het kader van de voorschriften inzake autonomie voor de regio's waar zij wonen (achtereenvolgens Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta en Friuli Venezia Giulia).

5. Vaststaat, dat de betrokken voorschriften enkel betrekking hebben op de inwoners van Bolzano. Andere Italiaanse burgers hebben niet het recht te opteren voor het gebruik van het Duits in gerechtelijke procedures.

6. Bickel is een Oostenrijkse vrachtwagenchauffeur met Duits als moedertaal, die woont te Nüziders in Oostenrijk. Op 15 februari 1994 werd hij te Castebello (provincie Bolzano), terwijl hij zijn vrachtwagen bestuurde, aangehouden door carabinieri, die hem bekeurden ter zake van rijden onder invloed, strafbaar gesteld in artikel 186, lid 2, van de Codice della Strada (Wegenverkeerswet). Bij in het Italiaans gestelde uitspraak van 24 juli 1995 werd hij door de Pretore di Bolzano veroordeeld tot een geldboete van 876 000 LIT (voor een deel ter vervanging van een gevangenisstraf van vijf dagen), en werd zijn rijbewijs voor 25 dagen ingetrokken.

Aangezien de veroordeling hem niet kon worden betekend, werd zij op 5 oktober 1995 door de Pretore di Bolzano ingetrokken, en werd Bickel voor de gewone rechter gedagvaard — in casu de Pretura circondariale di Bolzano. Ook dat besluit tot intrekking was uitsluitend in het Italiaans gesteld. Op 21 oktober 1995 werd verdachte zowel in het Duits als in het Italiaans verzocht domicilie te kiezen in Italië, met het oog op het onderzoek van de gestelde overtreding; verdachte gaf aan dat verzoek geen gevolg. Op 8 maart 1996 werd aan zijn raadsman een dagvaarding betekend voor een zitting op 25 juni 1996. De dagvaarding was, wat het ten laste gelegde betreft, in de Italiaanse taal gesteld. De behandeling van de zaak werd nadien uitgesteld tot 23 juli 1996. Alle desbetreffende besluiten waren in het Italiaans gesteld. Op 5 juli 1996 deed de verdachte de gerechtelijke instanties een schrijven toekomen, waarin hij verklaarde dat hij de Italiaanse taal niet machtig was en verzocht het proces tegen hem in zijn moedertaal te voeren. Ter terechtzitting van 23 juli 1996 herhaalde zijn raadsman dit verzoek, waarbij hij zich op het gemeenschapsrecht beriep en verzocht om een prejudiciële verwijzing naar het Hof.

7. Franz is Duits onderdaan met Duits als moedertaal en woont te Peissenberg in Duitsland. In mei 1995 begaf hij zich als toerist naar de regio Alto Adige. Op 5 juni 1995 werd hij bij een douanecontrole te Tübre bekeurd wegens overtreding van artikel 4 van wet nr. 110/75, te weten het dragen van een verboden type mes. Op 8 maart 1996 werd hem een in twee talen gestelde dagvaarding betekend voor een terechtzitting op 25 juni 1996. De zitting werd verdaagd naar 23 juli 1996. Alle desbetreffende besluiten waren in het Italiaans gesteld. Op 1 juli 1996 deed de ver-

dachte de gerechtelijke instanties een schrijven toekomen, waarin hij verklaarde dat hij de Italiaans taal niet machtig was en verzocht het proces tegen hem derhalve in zijn moedertaal te voeren.

8. In beide zaken legde de Pretura circondariale di Bolzano het Hof de volgende vraag voor:

„Vereisen de beginselen van non-discriminatie in de zin van artikel 6, eerste alinea, van het Verdrag, van het recht van de burgers van de Unie om te reizen en te verblijven in de zin van artikel 8 A van het Verdrag, en van vrijheid van dienstverrichting in de zin van artikel 59 van het Verdrag, dat een burger van de Unie die de nationaliteit van een lidstaat bezit en in een andere lidstaat verblijft, het recht heeft te verlangen dat een strafzaak tegen hem in een andere taal wordt gevoerd, wanneer dat recht toekomt aan onderdanen van laatstbedoelde lidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden?”

9. Volgens de verwijzende rechter moeten de betrokken Italiaanse voorschriften aldus worden uitgelegd, dat alle burgers van de Gemeenschap kunnen verlangen dat een strafrechtelijke of civiele procedure in het Duits wordt gevoerd, indien zij zulks wensen. Zou de burgers van de Gemeenschap dat recht niet worden toegekend, dan zou dat een kenne-

lijke schending opleveren van het in artikel 6 EG-Verdrag neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. De betrokken procedurevoorschriften vallen volgens de verwijzende rechter binnen de werkingssfeer van het Verdrag, gelet op de bepalingen van artikel 8 A, inzonderheid het recht van de burgers van de Unie om vrij te reizen, en van artikel 59 inzake de vrijheid van dienstverrichting. Zijns inziens is er in de omstandigheden van het onderhavige geval een voldoende nauw verband met die vrijheden, en dus met het Verdrag, om het non-discriminatiebeginsel toepassing te doen vinden.

10. In de onderhavige zaak rijzen twee vragen: in de eerste plaats, of de taalkeuze in een voor de verwijzende rechter dienende strafzaak binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, en, in de tweede plaats, of de Italiaanse voorschriften, indien aldus uitgelegd dat Bickel en Franz het recht op het gebruik van het Duits werd ontzegd, discriminatie op grond van nationaliteit zouden meebrengen.

11. In zijn arrest in de zaak Mutsch<sup>1</sup> had het Hof reeds de gelegenheid om af te wegen, of een Luxemburgse onderdaan het recht had zich van het Duits te bedienen in een strafzaak in een Duitstalige gemeente in België, wanneer dat recht volgens Belgisch recht toekwam aan in die gemeente woonachtige Belgische onderdanen. Anders dan Bickel en Franz was Mutsch evenwel een migrerende werknemer die in de betrokken lidstaat

1 — Arrest van 11 juli 1985 (137/84, Jurispr. blz. 2681).

woonde. Het Hof baseerde zijn conclusie, dat hij het recht had zich van het Duits te bedienen, op de overweging dat het recht van een migrerende werknemer om onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers zijn eigen taal te gebruiken in gerechtelijke procedures, in aanzienlijke mate bijdroeg tot de integratie van de migrerende werknemer en zijn gezin in het land van ontvangst en dat dit recht derhalve moest worden beschouwd als een „sociaal voordeel” in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68.<sup>2</sup> Dit arrest geeft derhalve geen rechtstreeks antwoord op een van de in de onderhavige zaak gerezen vragen.

voldoende nauw verband met het Verdrag op. Die richtlijn wil de wapenwetgevingen van de lidstaten nader tot elkaar brengen met het doel om de controles en formaliteiten aan de binnengrenzen van de Gemeenschap af te schaffen.<sup>4</sup> Zij heeft hoofdzakelijk betrekking op vuurwapens, doch bevat ook een aantal bepalingen betreffende andere wapens. Inzonderheid verplicht artikel 14 de lidstaten bepalingen vast te stellen om de binnenkomst op hun grondgebied te verbieden van een ander wapen dan een vuurwapen, mits de nationale bepalingen van de betrokken lidstaat zulks toestaan. Daarnaast stelt iedere lidstaat ingevolge artikel 16 de sancties vast die moeten worden toegepast in geval van niet-naleving van de bepalingen die ter uitvoering van de richtlijn worden vastgesteld.

## De werkingsfeer van het Verdrag

12. Artikel 6 van het Verdrag verbiedt discriminatie op grond van nationaliteit „binnen de werkingsfeer van dit Verdrag”. De eerste vraag is dus, of de vermoede discriminatie in casu binnen de werkingsfeer van het Verdrag valt.

13. Mogelijkerwijs levert in de zaak Franz richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens<sup>3</sup>, een

14. Blijkens de verwijzingsbeschikking werd Franz in staat van beschuldiging gesteld na een controle door douaneambtenaren. Indien Franz op het punt stond Italië in te reizen of Italië was binnengekomen terwijl hij in het bezit was van een verboden wapen (of hij eventueel trachtte naar een andere lidstaat te gaan terwijl hij in het bezit was van een dergelijk wapen), zou zijn situatie binnen het toepassingsgebied van de gemeenschapswetgeving vallen, zodat de strafzaak tegen hem onderworpen zou zijn aan het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

15. Het is evenwel twijfelachtig, of het Hof op die grond in de zaak Franz daadwerkelijk

2 — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2).

3 — PB L 256, blz. 51.

4 — Zie de derde overweging van de considerans.

tot een uitspraak kan komen; in de zaak Bickel is hoe dan ook van een dergelijke samenhang met het gemeenschapsrecht geen sprake. Er zijn kennelijk geen bepalingen in het Verdrag of in de gemeenschapswetgeving die als zodanig van materiële betekenis kunnen zijn voor de tegen Bickel ingebrachte beschuldiging, te weten het rijden onder invloed. In de zaak Bickel rijst derhalve de algemene vraag, of een strafzaak tegen een burger van de Gemeenschap op basis van gestelde feiten die zich hebben voorgedaan toen die burger gebruik maakte van zijn recht van vrij verkeer, binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt en derhalve is onderworpen aan het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

16. Mijns inziens moet die vraag in het licht van de zaak Cowan<sup>5</sup> bevestigend worden beantwoord. In die zaak had een Britse burger tijdens een toeristisch verblijf in Frankrijk letsel opgelopen als gevolg van een geweldsmisdrijf en vorderde hij schadevergoeding op grond van een regeling in de Franse Code de procédure pénale. Die vergoeding werd hem op grond van zijn nationaliteit geweigerd. De Franse regering stelde, dat de betrokken nationale voorschriften het recht op vrij verkeer op generlei wijze beperkten. Bovendien was het recht op schadevergoeding een uitdrukking van het beginsel van de nationale solidariteit en onderstelde het een nauwere band met de betrokken staat dan die welke een ontvanger van diensten daarmee had.<sup>6</sup> Het Hof aanvaardde dit betoog niet:

„De door het gemeenschapsrecht aan een natuurlijke persoon gewaarborgde vrijheid om

zich naar een andere lidstaat te begeven, brengt mee dat de integriteit van die persoon in de betrokken lidstaat op dezelfde wijze moet worden beschermd als die van de onderdanen van die lidstaat en van de personen die er hun woonplaats hebben. Bijgevolg kunnen ontvangers van diensten in de zin van het Verdrag zich op het non-discriminatiebeginsel beroepen ter zake van de bescherming tegen het risico van geweldsmisdrijven en van het recht op de door de nationale wettelijke regeling bepaalde financiële vergoeding bij wezenuitdrukking van dat risico. Dat de betrokken vergoeding door de schatkist wordt gefinancierd, kan de bescherming van de door het Verdrag gewaarborgde rechten niet veranderen.”<sup>7</sup>

17. Het Hof verwierp eveneens het argument dat de betrokken schaderegeling tot het strafprocesrecht behoorde en dat het Verdrag daarop niet van toepassing was. Het strafrecht en het strafprocesrecht behoren weliswaar tot de bevoegdheid van de lidstaten, doch het gemeenschapsrecht stelt grenzen aan die bevoegdheid:

„Dergelijke wettelijke bepalingen mogen namelijk geen discriminatie in het leven roepen ten aanzien van personen aan wie het gemeenschapsrecht het recht op gelijke behandeling toekent, en evenmin de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde fundamentele vrijheden beperken.”<sup>8</sup>

5 — Arrest van 2 februari 1989 (186/87, Jurispr. blz. 195).

6 — Punt 16 van het arrest.

7 — Punt 17 van het arrest.

8 — Punt 19 van het arrest.

18. Ook al had de zaak Cowan betrekking op een slachtoffer van crimineel gedrag, op de rechten van een verdachte in een strafzaak moet hetzelfde beginsel worden toegepast. Die rechten zijn niet minder fundamenteel en moeten eveneens worden beschouwd als een uitvloeisel van het recht op vrij verkeer.

burgerschap wordt ingesteld bij artikel 8, lid 1. Artikel 8 A, lid 1, luidt als volgt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

19. In de zaak Cowan was het enige verband met het gemeenschapsrecht, dat de feiten zich voordeden toen Cowan zich als ontvanger van diensten in Frankrijk bevond. Door te oordelen dat zulks volstond voor de toepassing van het discriminatieverbod, bracht het Hof daadwerkelijk eenieder die gebruik maakt van zijn recht om zich naar een andere lidstaat te begeven, onder de door artikel 6 geboden bescherming.<sup>9</sup>

21. Uit die bepaling kan worden afgeleid, dat wanneer een burger gebruik maakt van zijn recht op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, zijn situatie wat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit betreft binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, hetgeen dus opnieuw bevestigt, dat dat verbod van toepassing is op strafzaken waarin een burger verwickeld raakt wanneer hij gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer.

20. De aan de zaak Cowan te verbinden conclusie geldt a fortiori tegen de achtergrond van de latere wijzigingen van het EG-Verdrag bij het Verdrag betreffende de Europese Unie. Het tweede deel van het EG-Verdrag luidt thans „Het burgerschap van de Unie” en dat

22. In de onderhavige zaak behoeft het Hof geen uitspraak te doen op de meer algemene vraag, of elke strafzaak tegen een burger van de Unie binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt in de zin van artikel 6, ook al heeft die burger geen gebruik gemaakt van zijn recht op vrij verkeer. Zou bijvoorbeeld een onderdaan van lidstaat A die in lidstaat B strafrechtelijk wordt vervolgd wegens de publicatie van opmerkingen in een krant in lidstaat B, zich kunnen beroepen op artikel 6 van het Verdrag?

<sup>9</sup> — Zie in die zin eveneens J. Mertens de Wilmars, „L'arrêt Cowan”, *Cahiers de droit européen*, 1990, blz. 388-402. Zie eveneens K. Lenaerts, „L'égalité de traitement en droit communautaire”, *Cahiers de droit européen*, 1991, blz. 3-41, op blz. 28, waar de auteur, die een parallel trekt tussen het arrest Cowan en de zaak Mutsch, concludeert: „(...) il paraît légitime d'affirmer que si Mutsch n'avait pas été un travailleur migrant, mais bien un touriste luxembourgeois de passage à Saint-Vith en Belgique qui s'était laissé impliquer dans une procédure pénale, il aurait pu lui aussi prétendre au bénéfice du traitement de son affaire en allemand sur la base des articles précités (7 et 59-60) du traité (...)”.

23. Wellicht moet evenwel die vraag thans ook bevestigend worden beantwoord. Het begrip „burgerschap van de Unie” impliceert een gemeenschap van rechten en plichten die de burgers van de Unie verenigt door een gemeenschappelijke band die de nationaliteit van de lidstaat overstijgt. De invoering van dit begrip was grotendeels ingegeven door het streven om de Unie dichter bij haar burgers te brengen en uitdrukking te geven aan de aard van de Unie, die meer is dan een zuiver economische unie. Dit streven vindt zijn neerslag in het schrappen van de term „economisch” uit de naam van de Gemeenschap (ook het resultaat van het Verdrag betreffende de Europese Unie) en in de geleidelijke introductie in het EG-Verdrag van een groot aantal activiteiten en beleidsterreinen die boven het economisch gebied uitstijgen.

24. Tegen die achtergrond zou het een burger van de Unie moeilijk zijn uit te leggen hoe het, in weerwil van de bewoordingen van de artikelen 6, 8 en 8 A, een andere dan zijn eigen lidstaat zou kunnen zijn toegestaan hem te discrimineren op grond van zijn nationaliteit in een strafzaak tegen hem op het grondgebied van die staat. Vrijwaring van discriminatie op grond van nationaliteit is het meest fundamentele recht dat het Verdrag verleent en moet worden beschouwd als een basiselement van het burgerschap van de Unie.<sup>10</sup>

25. Die conclusie heeft uiteraard geen overdracht van bevoegdheden van de lidstaten in

strafzaken naar de Gemeenschap tot gevolg. Zij is enkel een erkenning van het feit dat, zoals het Hof in het arrest Cowan heeft opgemerkt<sup>11</sup>, de lidstaten hun bevoegdheden ter zake moeten uitoefenen in overeenstemming met het fundamentele beginsel van gelijke behandeling.

26. In bepaalde gevallen waarin artikel 6 aan de orde was, heeft het Hof weliswaar getracht een verband te leggen met het intracommunautaire handelsverkeer: dat was blijkbaar het geval in de zaak Phil Collins e. a.<sup>12</sup>, die betrekking had op het auteursrecht en naburige rechten, en in de zaken Data Delecta en Forsberg, en Hayes<sup>13</sup>, waarin het ging om voorschriften inzake de zekerheidstelling voor de proceskosten. Doch hieruit kan niet worden afgeleid, dat het Hof een bredere opvatting van de werkingsfeer van artikel 6 heeft verworpen.

27. Ten slotte moet worden beklemtoond, dat niet ieder voorschrift dat niet-onderdanen bijzonder benadeelt, met artikel 6 strijdige discriminatie tot gevolg heeft. Inzonderheid staat het de lidstaten vrij om aan te tonen, dat voordelen die zijn voorbehouden aan hun onderdanen of inwoners, objectief gerechtvaardigd zijn om andere redenen dan die welke verband houden met nationaliteit. Het valt evenwel steeds moeilijker in te zien, waarom het gemeenschapsrecht enig verschil

11 — Zie hierboven punt 17.

12 — Arrest van 20 oktober 1993 (C-92/92 en C-326/92, Jurispr. blz. I-5145).

13 — Arresten van 26 september 1996, Data Delecta en Forsberg (C-43/95, Jurispr. blz. I-4661), en 20 maart 1997, Hayes (C-323/95, Jurispr. blz. I-1711).

10 — Zie in die zin eveneens N. Bernard, „What are the purposes of EC discrimination law?”, in *Discrimination Law — Concepts, Limitations and Justifications*, Dine and Watt, Longman, 1996, blz. 91 e. v.

in behandeling zou moeten toestaan dat enkel is gebaseerd op nationaliteit, behalve voor zover het gaat om fundamentele kwesties in verband met nationaliteit, zoals de toegang tot een beperkte categorie van betrekkingen in overheidsdienst of de uitoefening van bepaalde politieke rechten.<sup>14</sup>

## Discriminatie

28. Ik kom derhalve toe aan de vraag, of het betrokken Italiaanse voorschrift discriminatie in het leven roept ten aanzien van Franz en Bickel.

29. De Italiaanse regering ontkent, dat er sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit. Zij wijst erop, dat het recht om te opteren voor het gebruik van het Duits onlosmakelijk is verbonden met het burgerschap van de provincie Bolzano. Een onderdaan van een andere lidstaat die daar tijdelijk verblijft, bevindt zich in dezelfde positie als een Italiaanse onderdaan die daar tijdelijk verblijft, nu laatstgenoemde het betrokken recht eveneens wordt ontzegd.

30. De Italiaanse regering voegt hieraan toe, dat niet-inwoners niet deelnemen aan de sociale contacten en niet deel hebben aan de levensomstandigheden en problemen die specifiek zijn voor de inwoners van Bolzano en die uitsluitend zij kennen. Het voorschrift is louter bedoeld ter bescherming van een specifieke linguïstische minderheid in Italië onder gelijktijdige erkenning van de etnische en culturele identiteit ervan. Bovendien zou het volstrekt onevenredig zijn om de verdachte te laten opteren voor het gebruik van zijn moedertaal ter waarborging van het recht van verweer; dat recht wordt door andere middelen gewaarborgd, zoals het recht om kosteloos over een tolk te beschikken, in overeenstemming met de relevante bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.<sup>15</sup>

31. Met betrekking tot dit laatste punt verwijst de Italiaanse regering naar een recent arrest van de Corte costituzionale, waarin deze verklaarde, dat de werkingssfeer van de voorschriften inzake de bescherming van linguïstische minderheden verschilt van die van de voorschriften inzake het recht van verweer. Laatstgenoemde voorschriften moeten, wat de regeling van het taalgebruik betreft, een verdachte in staat stellen de procedure te begrijpen, hetgeen wordt verondersteld niet het geval te zijn indien hij de officiële taal niet perfect beheerst. Eerstgenoemde voorschriften daarentegen komen neer op een bijzondere vorm van constitutionele bescherming, te weten van het culturele erfgoed van een specifieke etnische groep, en houden er dus geen

<sup>14</sup> — Zie eveneens F. Schockweiler, „La portée du principe de non-discrimination de l'article 7 du traité CEE”, *Rivista di Diritto Europeo*, 1991, blz. 22 en 23.

<sup>15</sup> — Zowel artikel 6, lid 3, sub c, van het Europees Verdrag als artikel 14, lid 3, sub f, van het Internationaal Verdrag waarborgt eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, het recht „zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter zitting wordt gebezigd, niet verstaat of niet spreekt” (bij beide instrumenten strekt de bescherming zich enkel uit tot de ter zitting gebezigde taal en niet tot andere aspecten van de procedure).



rekening mee, of een persoon die deel uitmaakt van een dergelijke groep, de officiële taal al dan niet machtig is.<sup>16</sup> De Italiaanse regering verbindt hieraan met betrekking tot de onderhavige zaak de conclusie, dat het recht van de inwoners van de provincie Bolzano om te opteren voor het gebruik van het Duits niet afhangt van de omstandigheid, of zij al dan niet in staat zijn zich van de Italiaanse taal te bedienen. Is een verdachte daartoe niet in staat, dan voorziet het Italiaanse recht dus in andere instrumenten om dat probleem het hoofd te bieden.

32. De Commissie betwijfelt, of het Italiaanse voorschrift discriminatie op grond van nationaliteit in het leven roept. Het recht om voor het gebruik van het Duits te opteren wordt niet aan alle Italiaanse burgers toegekend. Het wordt enkel aan inwoners van de provincie Bolzano toegekend. Ofschoon een woonplaatsvereiste indirecte discriminatie op grond van nationaliteit kan vormen, kan haars inziens een verschil in behandeling op grond van woonplaats overigens door objectieve factoren worden gerechtvaardigd.

33. Om te beginnen moet de precieze strekking van het Italiaanse voorschrift worden verduidelijkt. Uit het arrest Mutsch volgt, dat de keuze van het Duits in gerechtelijke procedures niet kan worden beperkt tot Italiaanse onderdanen, doch moet worden uitgebreid tot onderdanen van andere lidstaten die in de provincie Bolzano woonachtig zijn. Volgens de Italiaanse regering is dat in casu het geval. Ik ga derhalve ervan uit, dat het Italiaanse voorschrift geen directe discriminatie op grond van nationaliteit in het leven roept.

34. Artikel 6 van het Verdrag verbiedt evenwel ook indirecte discriminatie. Een voorschrift roept indirecte discriminatie ten aanzien van onderdanen van andere lidstaten in het leven, indien het:

a) in het bijzonder voor een groep die hoofdzakelijk uit onderdanen van andere lidstaten bestaat (bijvoorbeeld niet-inwoners), nadelig uitvalt,

en

b) niet is gebaseerd op objectieve factoren die niets van doen hebben met nationaliteit of niet evenredig is.<sup>17</sup>

35. Door personen die zich materieel in dezelfde situatie bevinden, verschillend te behandelen, maakt een dergelijk voorschrift inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling.

36. De eerste vraag luidt dus, of het voorschrift in het bijzonder voor onderdanen van andere lidstaten nadelig uitvalt. Mijns inziens is dit zonder meer het geval. Het voorschrift valt in het bijzonder nadelig uit voor Duitstalige bezoekers van de provincie Bolzano die afkomstig zijn uit Duitsland en Oostenrijk (die overwegend Duitse en Oostenrijkse

16 — Arrest nr. 15 van 29 januari 1996 (*GURI*, bijzondere serie, 7 februari 1996, nr. 6).

17 — Zie inzonderheid arrest van 23 mei 1996, O'Flynn (C-237/94, Jurispr. blz. I-2617).

onderdanen zullen zijn), omdat het laatstgenoemden zonder uitzondering wordt belet het Duits te kiezen voor het verloop van de strafrechtelijke procedure, terwijl de meeste Italiaanse inwoners die in de provincie Bolzano worden vervolgd en die zich van het Duits wensen te bedienen, dat wel kunnen doen.

37. Het door de Commissie en de Italiaanse regering aangevoerde argument dat Italiaanse onderdanen die niet in de provincie Bolzano woonachtig zijn, evenmin het Duits kunnen kiezen, snijdt geen hout. Daar verreweg de meeste Italiaanse inwoners Italiaans spreken, zullen zij er geen praktisch belang bij hebben het Duits te kiezen. Anders gezegd, Duitse en Oostenrijkse bezoekers wordt zonder uitzondering een voordeel ontzegd dat wel wordt toegekend aan de meeste Italiaanse inwoners die hiervoor feitelijk in aanmerking willen komen.<sup>18</sup>

38. Het onderhavige geval onderscheidt zich van gevallen waarin een voordeel dat voor inwoners in het algemeen van belang kan zijn, wordt voorbehouden aan de lokale inwoners. Gesteld, bijvoorbeeld, dat de ruïnes van Pompeji op grond van de relevante regeling in het laagseizoen gratis toegankelijk waren voor de inwoners van Napels en omstreken. Er valt moeilijk staande te houden, dat een dergelijk voorschrift met name ten nadele van onderdanen van andere lidstaten werkt, aangezien de meeste Italiaanse inwoners ook zouden

worden geraakt. Daarentegen is het voordeel in het onderhavige geval, hoewel qua vorm regionaal, in werkelijkheid bestemd voor een algemene categorie van inwoners, te weten Duitstalige personen.

39. Derhalve rijst de vraag, of het verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is. Het is uiteraard moeilijk welke administratieve rechtvaardiging dan ook aan te voeren, wanneer, zoals in casu het geval lijkt te zijn, de plaatselijke strafrechtelijke instanties, die zijn ingericht om de processen grotendeels in het Duits te voeren, verplicht zijn zaken tegen Duitstalige bezoekers in het Italiaans te behandelen (ter terechtzitting heeft de, Duitstalige<sup>19</sup>, raadsman van Bickel en Franz verklaard, dat hun zaak werd behandeld door Duitstalige rechters en dat de officier van justitie zelf ook Duitstalig was).

40. Het staat buiten kijf, dat een verdachte in een strafzaak die niet volledig vertrouwd is met de procestaal, een aanzienlijk nadeel ondervindt, zelfs al wordt hij bijgestaan door een tolk. Het zou evenwel te ver gaan om van een staat te verlangen, dat hij voorzieningen treft om een strafproces in elke gemeenschaps taal te voeren. Het behoeft evenwel geen betoog, dat een dergelijke rechtvaardiging niet kan worden aangevoerd wanneer, zoals in casu, de plaatselijke rechterlijke instanties gewoonlijk de taal van de bezoeker bezigen.

18 — Voor een analoog geval zie arrest van 15 januari 1998, Schönig-Kougebetopoulou (C-15/96, Jurispr. blz. I-47), inzonderheid punt 23, en de punten 12 tot en met 14 van mijn conclusie, waarnaar het arrest verwijst.

19 — Hem was op grond van artikel 29, lid 2, sub c, van het Reglement voor de procesvoering verlof verleend om voor de terechtzitting het Duits te bezigen, ofschoon Italiaans proces taal was.

Volgens de raadsman van Bickel en Franz zou het vereiste om het Italiaans te gebruiken in hun geval hooguit extra kosten meebrengen, omdat de verdachten dan het recht zouden hebben gratis over een tolk te beschikken. Nu er derhalve geen enkel beletsel van administratieve aard bestaat, moet een andere rechtvaardiging worden gezocht.

41. Mijns inziens kan het voorschrift evenmin worden gerechtvaardigd, zoals de Italiaanse regering voorstelt, op grond dat het tot doel heeft de Duitstalige minderheid in de provincie Bolzano te beschermen. Ik ben het er volledig mee eens, dat het betrokken voorschrift het volstrekt legitieme doel van bescherming van een linguïstische minderheid van een lidstaat dient, dat niets van doen heeft met nationaliteit. De moeilijkheid ligt evenwel hierin, dat

het exclusieve karakter van dat voorschrift, dat wil zeggen het feit dat het voordeel aan bezoekers uit andere lidstaten wordt ontzegd, noch een noodzakelijk noch een geschikt middel is ter verwezenlijking van dat doel. Anders gezegd, het voorschrift is onevenredig.<sup>20</sup> Dat doel wordt geenszins gediend door bezoekers het gebruik van het Duits te ontzeggen. Dit heeft hooguit het omgekeerde effect: het versterkt de positie van het Italiaans als hoofdtal zelfs in de overwegend Duitstalige regio Bolzano. Indien een Duitstalige inwoner van de provincie Bolzano een familielid of vriend uit Duitsland, Oostenrijk of Zwitserland voor een bezoek uitnodigt, dan zou elke tegen dat familielid of die vriend aanhangig gemaakte strafzaak in het Italiaans plaatsvinden. Het valt moeilijk in te zien, hoe zulks de bescherming van de Duitstalige minderheid in de provincie Bolzano dient.

## Conclusie

42. Gelet op een en ander, geef ik in overweging, de door de Pretura circondariale di Bolzano voorgelegde vraag te beantwoorden als volgt:

„Wanneer een lidstaat aan personen die op een deel van zijn grondgebied woonachtig zijn, het recht toekent in strafzaken tegen hen een andere dan de officiële taal van die staat te gebruiken, moet artikel 6 EG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat die lidstaat hetzelfde recht dient toe te kennen aan de onderdanen van andere lidstaten die dit grondgebied bezoeken, wanneer die andere taal de moedertaal van deze onderdanen is.”

20 — Voor een recente zaak waarin het Hof een voorschrift niet gerechtvaardigd achtte op grond dat niet-uitbreiding van het daarbij toegekende voordeel tot niet-inwoners, onevenredig was, zie arrest van 27 november 1997, Meints (C-57/96, Jurispr. blz. I-6689).