

Vergaderjaar 2012–2013

33 427

Wijziging van enige wetten in verband met de handhaving van voorschriften in de Engelse taal

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 16 juli 2012 en het nader rapport d.d. 1 oktober 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juni 2012, no. 12.001344, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de handhaving van voorschriften in een vreemde taal, met memorie van toelichting.

Het voorstel sterkt ertoe om de mogelijkheid te scheppen dat bepalingen van verdragen en besluiten van internationale organisaties die strafrechtelijk dienen te worden gehandhaafd, niet langer in alle gevallen in het Nederlands hoeven te zijn opgesteld. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de noodzaak van het voorstel en de afbakening van de afwijkingsbevoegdheid. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden onderbouwd en zo nodig aan te passen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juni 2012, nr. 12.001344, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 juli 2012, nr. W03.12.0197/II, bied ik U hierbij aan.

1. Engels als vreemde taal

In het opschrift van het voorstel van wet en in de considerans wordt gesproken van «voorschriften (die zijn gesteld) in een vreemde taal», terwijl in de voorgestelde wijzigingen uitsluitend sprake is van het Engels als vreemde taal. Nu niet binnen afzienbare tijd te verwachten is dat de in

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

het voorstel als aanleiding gekozen situatie dat een andere taal dan het Nederlands «voertaal» is, zich ten aanzien van een andere vreemde taal dan het Engels zal voordoen, adviseert de Afdeling deze beperking in het opschrift en de considerans tot uitdrukking te brengen en ook in de memorie van toelichting met deze beperking rekening te houden.

1. Engels als vreemde taal

Overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering is zowel in het opschrift en de considerans als in de toelichting tot uitdrukking gebracht dat vooralsnog alleen voorzieningen worden getroffen voor het handhaven van voorschriften die zijn gesteld in de Engelse taal.

2. Noodzaak

Aanleiding voor het voorstel vormt het feit dat in de wetgeving op sommige terreinen veelvuldig verwezen wordt naar regels die door bijvoorbeeld internationale organisaties worden opgesteld in het Engels als de authentieke taal. De Hoge Raad heeft in een arrest van 24 juni 1997 overwogen dat het begrip «wettelijke strafbepaling» in artikel 16 van de Grondwet en artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht zo moet worden geïnterpreteerd, dat daarmee uitsluitend wordt bedoeld op van een strafbepaling voorziene normen die in de Nederlandse taal zijn gesteld en bekendgemaakt.¹ Deze interpretatie brengt mee dat de hiervoor genoemde in het Engels gestelde regels van internationale organisaties vertaald moeten worden naar het Nederlands, indien zij normen bevatten die via het strafrecht worden gehandhaafd.

In de toelichting geeft de regering aan dat in die gevallen waarin de regels een hoog technische karakter hebben en zich richten tot een doelgroep die gewend is in die vreemde taal te communiceren, de eis dat de voorschriften in het Nederlands moeten worden vertaald, niet steeds gerechtvaardigd is. De regering stelt dat het vertalen van deze voorschriften veel geld kost en tijdrovend is. Tevens kan het in bepaalde gevallen contraproductief werken omdat het moeilijk is om een goede vertaling van bepaalde voorschriften te maken, waardoor er verschillen kunnen ontstaan tussen de authentieke tekst en de Nederlandse vertaling.

De Afdeling merkt op dat voor verdragen op zich geen verplichting geldt deze te vertalen in het Nederlands. Artikel 16, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen bepaalt dat de bekendmaking van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties geschiedt in het Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Artikel 17, onder a, stelt dat in het Tractatenblad worden geplaatst: de tekst van het verdrag of het besluit in één of meer talen. Artikel 18, onder a, bepaalt vervolgens dat voorts in het Tractatenblad kan worden geplaatst: een vertaling in het Nederlands van het verdrag of het besluit. Voor zover het daarbij om strafrechtelijk te handhaven bepalingen van verdragen en besluiten van internationale organisaties gaat, heeft de Hoge Raad echter de hiervoor vermelde interpretatie van artikel 16 van de Grondwet gegeven. Zoals de toelichting aangeeft, staat het de wetgever vrij om een nadere interpretatie te geven aan een bepaalde Grondwetsbepaling, ook als deze interpretatie afwijkt van die van de Hoge Raad. Dit vraagt evenwel om een dragende motivering van de noodzaak van de wijziging.

De Afdeling mist in de toelichting een dergelijke motivering. In de eerste plaats is het de Afdeling opgevallen dat het arrest van de Hoge Raad zo'n vijftien jaar geleden is geweest. De toelichting maakt geen melding van problemen van enige omvang die sindsdien zijn ontstaan. Voorts

¹ HR 24 juni 1997, NJ 1998/70, LJN ZD 0773.

overweegt de Afdeling het volgende. Artikel 16 van de Grondwet betreft het nulla poena beginsel. Onderdeel van dit beginsel, dat ook in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht en in mensenrechtenverdragen is neergelegd, vormt de eis van bepaalbaarheid van strafbepalingen. Het werken met regels die gesteld worden in verdragen en door internationale organisaties zonder dat deze regels in het Nederlands vertaald worden, kan afbreuk doen aan deze bepaalbaarheid.

De Afdeling onderkent dat de in het voorstel opgenomen onderwerpen terreinen betreffen waarbij van degenen die op die terreinen actief zijn, althans in overgrote meerderheid, verwacht mag worden dat zij de Engelse taal machtig zijn. Dit is echter, reeds omdat zich in die taalvaardigheid gradaties voordoen, vanuit het oogpunt van de bepaalbaarheid geen afdoende reden om een uitzondering te maken op de door de Hoge Raad reeds in 1997 gegeven interpretatie van artikel 16 van de Grondwet.

De algemene verwijzingen naar veranderde omstandigheden en een toename van technologisering en internationalisering biedt naar het oordeel van de Afdeling daarvoor ook geen afdoende motivering, evenmin als de stelling dat het in sommige sectoren wenselijk is om het Engels als voertaal te stimuleren. Het enkele feit dat in de onderlinge communicatie tussen deelnemers in een bepaalde sector het Engels de voertaal is, staat er immers niet aan in de weg dat strafbepalingen ook in de Nederlandse taal kenbaar worden gemaakt. Zeker nu in alle gevallen de authentieke tekst van het verdrag of de overeenkomst in Nederland wordt gepubliceerd, wordt aan deze deelnemers voldoende mogelijkheid geboden om kennis te nemen van de Engelse bepalingen.

Over het aspect van de kosten die de verplichte vertaling met zich brengt, is de toelichting onduidelijk. Enerzijds wordt in de toelichting aangegeven dat deze kosten een factor zijn om te besluiten om geen vertaling beschikbaar te stellen.¹ Anderzijds stelt de toelichting dat het voorstel er weliswaar toe leidt dat de verantwoordelijke departementen zich de kosten en moeite van een vertaling van vreemde voorschriften kunnen besparen, maar dat dit een bescheiden besparing oplevert en niet het doel van het wetsvoorstel is.²

Op grond van het voorgaande concludeert de Afdeling dat de noodzaak het uitgangspunt van de Nederlandse taal als rechtstaal los te laten en de interpretatie van de Hoge Raad van het begrip «wettelijke strafbepaling» in artikel 16 van de Grondwet niet langer te volgen, niet toereikend zijn gemotiveerd. De Afdeling adviseert in de toelichting de noodzaak van het voorstel alsnog dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Noodzaak

De regering is het met de Afdeling eens dat het loslaten – voor bepaalde gevallen – van het uitgangspunt van de Nederlandse taal als rechtstaal vraagt om een dragende motivering van de noodzaak van deze wijziging, temeer wanneer dit een afwijking betekent van de interpretatie die de Hoge Raad aan een Grondwetsbepaling heeft gegeven. Met het oog hierop is de toelichting verder aangescherpt. Het is waar dat niet is gebleken dat het arrest van de Hoge Raad uit 1997 in de handhavingspraktijk tot grote problemen heeft geleid. Dit sluit echter niet uit dat in de toekomst verwarring en discussie ontstaat in geval van discrepanties tussen de authentieke tekst en een Nederlandse vertaling. Dit zou een effectieve handhaving kunnen frustreren en de regering wil dit risico uitsluiten, mede gelet op de belangen die door de in dit wetsvoorstel gewijzigde wetten worden gediend. Verder is verduidelijkt dat het aspect van de kosten die verplichte vertaling voor de departementen meebrengt, geen op zichzelf staande factor is om te besluiten tot het maken van een

¹ Toelichting, paragraaf 1, vierde alinea.

² Toelichting, paragraaf 4, derde alinea.

uitzondering op de vertaalplicht. De – bescheiden – besparing die dit wetsvoorstel oplevert is een neveneffect en geen doel van het voorstel. Deze aanscherping van de toelichting heeft geleid tot zowel wijziging van de algemene paragrafen 1 en 4 als van de bespreking van de afzonderlijke wijzigingsvoorstellen zoals nu grotendeels neergelegd in het artikelsge-wijze deel.

3. Doelmatigheid

Met betrekking tot de handhaving vermeldt de toelichting dat niet is gebleken dat in de praktijk problemen zijn ontstaan door de uitspraak van de Hoge Raad. De toelichting vermeldt dat er weliswaar strafbepalingen zijn die niet in het Nederlands zijn vertaald, maar dat dit niet tot handhavingsproblemen leidt. Aangegeven wordt dat dit verschillende oorzaken kan hebben. Zo kan het zijn dat overtredingen van zulke bepalingen nooit tot de oplegging van een strafsancie leiden, omdat de overtredingen op andere wijze worden afgedaan. Denkbaar is ook dat de bij de sanctieoplegging betrokken personen zulke situaties niet als problematisch ervaren.¹

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of en in hoeverre strafrechtelijk te handhaven regels die uitsluitend in het Engels zijn gesteld, complicaties kunnen opleveren bij de strafvervolgning en berechting. Van de daarbij betrokken vervolgende en rechterlijke instanties kan moeilijk worden verondersteld dat het Engels hun «voertaal» is. Ook wordt niet ingegaan op de vraag of bij vervolgning op basis van een uitsluitend in het Engels gestelde strafnorm ook de telastelegging in het Engels dient te worden gesteld om het risico te beperken dat deze niet volledig aansluit bij de strafnorm, zodat ontslag van rechtsvervolgning dient te volgen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de complicaties die het voorstel voor de strafvervolgning met zich kan brengen.

Onverminderd het bovenstaande merkt de Afdeling het volgende op.

3. Doelmatigheid

Overeenkomstig het advies van de Afdeling wordt in de toelichting aandacht besteed aan de gevolgen die het voorstel voor de strafvervolgning en de daarbij betrokken instanties kan hebben. De regering verwacht niet dat die instanties, zoals opsporingsambtenaren, officieren van justitie en rechters, problemen zullen ondervinden bij het werken met voorschriften in de Engelse taal. De regering wijst hiervoor op de specifieke expertise van deze functionarissen op de betrokken terreinen en op de taalvaardigheid die van hen mag worden verwacht. Verder wordt in de toelichting apart ingegaan op de gevolgen van het voorstel voor de wijze van tenlastelegging in het strafrecht. Voortaan kunnen tenlasteleggingen die zijn gebaseerd op door dit wetsvoorstel gewijzigde wetten, in de bij de wet aangewezen gevallen Engelstalige passages bevatten. Wat dit concreet betekent wordt verduidelijkt met een voorbeeld.

4. Wettelijke regeling van de afbakening van de afwijkingsbevoegdheid

In de toelichting worden enkele criteria gegeven waaraan voldaan moet worden om sanctionering van voorschriften in een vreemde taal toe te staan. De toelichting stelt hierover dat de wetgever hierbij steeds nauwkeurig moet aangeven om welke (categorieën) voorschriften het gaat. Daarnaast moeten de voorschriften zich richten tot een doelgroep die gewend is in de betrokken vreemde taal te communiceren, het moeten voorschriften betreffen met een in hoge mate technische karakter die

¹ Toelichting, paragraaf 4, eerste alinea.

moeilijk vertaalbaar zijn en de betrokken voorschriften moeten zo omvangrijk zijn of zo vaak wijzigen dat het vertalen in het Nederlands onevenredig hoge kosten meebrengt.¹ De Afdeling onderschrijft de genoemde criteria, maar acht het noodzakelijk dat wordt aangegeven of deze al dan niet cumulatief gelden.

De Afdeling wijst er daarnaast op dat niet in alle artikelen uit het voorstel aan deze criteria strak de hand wordt gehouden. Artikel IV maakt het bijvoorbeeld mogelijk om bij of krachtens de Scheepvaartverkeerswet overtreding van besluiten van volkenrechtelijke organisaties als strafbaar feit aan te merken, als deze besluiten in de Engelse taal zijn gesteld en bekend gemaakt. Het artikel bevat geen omschrijving van het onderwerp van deze besluiten, noch geeft het enige nadere specificatie van de volkenrechtelijke organisaties die het zou kunnen betreffen. Dit betekent dat bij lagere regelgeving feitelijk vrijwel alle besluiten van volkenrechtelijke organisaties zouden kunnen worden aangewezen. Ook artikel VIII bevat een dergelijke ruime omschrijving. In de toelichting bij beide artikelen wordt weliswaar nauwkeuriger aangegeven om welk type besluiten het gaat, maar deze nadere specificatie is niet opgenomen in de tekst van het artikel.

De Afdeling adviseert de afwijkingsbevoegdheid en de daarvoor geldende criteria in het Wetboek van Strafrecht op te nemen en op basis daarvan de afzonderlijke voorgestelde afwijkingsbevoegdheden zo nauwkeurig mogelijk af te bakenen, opdat voldoende verzekerd is dat deze voldoen aan de gestelde criteria. De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande aan te passen.

4. Wettelijke regeling van de afbakening van de afwijkingsbevoegdheid

- Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in § 1 van de toelichting verduidelijkt dat de criteria om voor bepaalde voorschriften een uitzondering te maken op de vertaalplicht, cumulatief gelden, maar dat de (hoge) kosten van vertaling daarbij geen criterium zijn.
- Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de bepalingen betreffende de Scheepvaartverkeerswet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen nader afgebakend ten aanzien van welke voorschriften een uitzondering op de vertaalplicht wordt gemaakt, namelijk in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie van de Verenigde Naties tot stand gekomen besluiten die betrekking hebben op de ordening van het scheepvaartverkeer onderscheidenlijk de voorkoming van verontreiniging door schepen. In dezelfde lijn is de aanpassing van de Arbeidstijdenwet beperkt tot artikelen en voorschriften die verwijzen naar het AETR-verdrag en is de verwijzing naar besluiten van een volkenrechtelijke organisatie geschrapt.
- De regering neemt niet over het advies van de Afdeling om de afwijkingsbevoegdheid en de daarvoor geldende criteria op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. Dit heeft naar het oordeel van de regering onvoldoende toegevoegde waarde daar zo'n algemene regeling onverlet laat dat telkens op het niveau van de bijzondere wet door de wetgever een afweging moet worden gemaakt of een uitzondering op de vertaalplicht noodzakelijk is, en – bij een bevestigend antwoord – een voorziening in die bijzondere wet moet worden getroffen.

5. Redactionele kanttekeningen

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

¹ Toelichting paragraaf 1, vierde alinea.

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn in het voorstel verwerkt. Een groot deel van § 3 is verschoven naar een artikelsgewijze toelichting.

6.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de tekst van het voorstel en de toelichting enkele verbeteringen aan te brengen. Waar het gaat om de mogelijkheid van sanctionering van Engelstalige voorschriften via het strafrecht, sprak het oorspronkelijke voorstel in een aantal wijzigingsbepalingen van «economisch delict». Voor de duidelijkheid is deze term telkens vervangen door: strafbaar feit. In de toelichting is duidelijk gemaakt dat de strafrechtelijke sanctionering in de meeste van de door het wetsvoorstel bestreken wetten verloopt via de Wet op de economische delicten. Verder zijn enkele tekstuele verbeteringen en verduidelijkingen van zeer ondergeschikte aard aangebracht, die hier geen afzonderlijke bespreking behoeven.

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,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.12.0197/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel C, aangeven wat het nummer wordt van het nieuw toe te voegen lid.
- Paragraaf 3 van de toelichting splitsen in een artikelsgewijze toelichting.