

Vergaderjaar 2001–2002

**27 797 (R 1686)**

## **Regeling van cassatie in Antilliaanse en Arubaanse uitleveringszaken**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 6 juni 2002

De regering heeft met genoegen kennisgenomen van het verslag van de Tweede Kamer bij het onderhavige voorstel van rijkswet. Zij stelt vast dat de openstelling van cassatie in Antilliaanse en Arubaanse uitleveringszaken op de instemming van de aan het woord zijnde fracties kan rekenen. Zij hoopt dat de overblijvende vragen in het navolgende naar tevredenheid worden beantwoord. De beantwoording is tot stand gekomen in overleg tussen de ondertekenaar dezès en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De beantwoording van het verslag van de Kamer heeft helaas lang op zich laten wachten. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste bleek nader overleg met de Hoge Raad nodig over de uitwerking van enkele onderdelen van de voorstellen (verderop hierover meer). Ten tweede trokken andere ontwikkelingen in het internationaal strafrecht (onder andere met betrekking tot terrorismebestrijding en het Internationaal Strafhof) de afgelopen periode een grote wissel op de beschikbare capaciteit van het Ministerie van Justitie.

### **Algemeen**

De aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie stellen de vraag aan de orde waarom het Nederlands-Antilliaanse Uitleveringsbesluit niet in een rijkswet wordt geregeld. Waarom is er, jaren na een daartoe strekkend advies van de Raad van State van het Koninkrijk en na het verzoek van parlementaire delegaties van de landen van het Koninkrijk, nog steeds geen voorstel van rijkswet, zo vragen zij. Wanneer is dit voorstel nu voorzien?

Reeds bij de wijziging van het Nederlands-Antilliaanse Uitleveringsbesluit in 1996 (Stb. 1995, 706) gaf de regering aan, mede in reactie op het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, met de Raad van oordeel te zijn dat de tijd rijp is voor een bezinning op de vraag of regels omtrent de uitlevering bij algemene maatregel van rijksbestuur of bij wet in formele zin moeten worden gesteld. De Minister van Justitie van Nederland heeft toen een gemengde ambtelijke werkgroep ingesteld met als taak te adviseren over de wijze waarop het Uitleveringsbesluit moet worden herzien. Deze werkgroep bracht in november 1997 rapport uit. De werkgroep concludeerde dat een integrale herziening van het uitleveringsrecht voor

de Nederlandse Antillen en Aruba een gecompliceerde aangelegenheid is, waarvoor op een aantal fundamentele punten overeenstemming tussen de landen van het Koninkrijk moet bestaan. Bij deze punten ging het onder andere om de vorm van een rijksregeling (een rijkswet alleen geldend voor de Nederlandse Antillen en Aruba of een rijkskaderwet met uitwerking in de wetgeving van de drie landen?) en om de vraag naar openstelling en vormgeving van beroep op de Hoge Raad. Toen vervolgens niet op alle punten overeenstemming kon worden bereikt, is laatstgenoemd punt, waarop dat wèl het geval was, eruit gelicht en in het onderhavige voorstel uitgewerkt. Hiernaast blijft de vraag naar een integrale rijkswet uitlevering punt van aandacht. Zowel in Nederland als in de Nederlandse Antillen vindt thans een wisseling van regering plaats. Het ligt voor de hand dat, zodra de nieuwe kabinetten zijn aangetreden, de Minister van Justitie van Nederland dit onderwerp weer bij zijn collega's overzee aan de orde zal stellen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie wat de reden is van de lange duur van totstandkoming van het wetsvoorstel na het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, zij het volgende opgemerkt. Het advies van de Raad is aanleiding geweest voor hernieuwd en diepgaand overleg tussen de Koninkrijkspartners over opzet en inhoud van de voorgestelde cassatieregeling. Centraal punt daarbij was de verhouding van de voorgestelde regeling tot de betrokken landsregelgeving, zoals – wat Nederland betreft – de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafvordering en – wat de Nederlandse Antillen en Aruba betreft – het Nederlands-Antilliaanse Uitleveringsbesluit en het Antilliaanse en het Arubaanse Wetboek van Strafvordering, en de technische uitwerking van die verhouding in de voorgestelde regeling (door verwijzingen en van-overeenkomstige-toepassingverklaringen, alsmede door opneming van zelfstandige bepalingen). Deze heroverweging heeft tot een aantal wijzigingen van het oorspronkelijke voorstel geleid. Aan de totstandkoming van het wetsvoorstel lag geen specifieke wens of vraag van de Nederlandse Antillen of Aruba ten grondslag; dit in antwoord op een andere vraag van deze leden. Het initiatief tot dit wetsvoorstel komt voort uit de – door de drie landen binnen het Koninkrijk gedeelde – overtuiging dat het niet langer acceptabel is dat in Antilliaanse en Arubaanse uitleveringszaken, anders dan in Nederlandse uitleveringszaken, geen beroep op de cassatierechter openstaat.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of de Hoge Raad is gehoord over de voorgestelde cassatieregeling, zij het volgende opgemerkt. Bij aanvang van het wetgevingsproces is door het departement van Justitie met vertegenwoordigers van de Hoge Raad gesproken over wenselijkheid en noodzaak van invoering van een cassatievoorziening in Antilliaanse en Arubaanse uitleveringszaken en over de uitgangspunten van een daartoe strekkende regeling. Op deze punten bestond overeenstemming met de Hoge Raad. Vervolgens is echter, door een misverstand op het departement, helaas verzuimd het opgestelde ontwerp van rijkswet voor commentaar voor te leggen aan de Hoge Raad, in het bijzonder aan de strafkamer. Dit is wel gebruikelijk bij de onderhavige soort onderwerpen. Toen de Hoge Raad eind vorig jaar kennisnam van het voorstel, heeft hij de Minister van Justitie een aantal opmerkingen bij het voorstel doen toekomen. Hierover is overleg gevoerd, dat heeft geresulteerd in een aantal wijzigingen die de regeling op enkele punten verduidelijken. Deze wijzigingen zijn vervat in een nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd.

Naar aanleiding van de vraag of voor de Hoge Raad een werklasterverzekering is te verwachten, zij opgemerkt dat dit in de eerste plaats uiteraard afhangt van het aantal uitleveringszaken op de Nederlandse Antillen en Aruba. Uit cijfers verstrekt door het openbaar ministerie in de beide landen blijkt het volgende. Aruba heeft in 1999 vijf uitleveringsverzoeken ontvangen, die alle tot uitlevering van de gevraagde persoon

hebben geleid; vier via de normale procedure (met toetsing door het Gemeenschappelijk Hof) en één via de verkorte procedure. In 2000 ontving Aruba acht verzoeken om voorlopige aanhouding ter fine van uitlevering. In slechts vier gevallen leidde dit uiteindelijk tot uitlevering, tweemaal via de normale procedure, tweemaal via de verkorte procedure. Wat de Nederlandse Antillen betreft zijn er volgens de ontvangsten informatie twee à drie uitleveringszaken per jaar; niet bekend is of deze zaken alle tot een procedure bij het Gemeenschappelijk Hof leiden. Gelet op deze cijfers over de uitleveringspraktijk in de Nederlandse Antillen en Aruba zullen de gevolgen voor de Hoge Raad in kwantitatieve zin waarschijnlijk gering zijn. In kwalitatieve zin is er mogelijk sprake van een werklastverzwaring, vooral de eerste jaren na invoering van de cassatieregeling. Dit heeft te maken met het feit dat het Nederlands-Antilliaanse Uitleveringsbesluit de uitleveringsprocedure in eerste aanleg slechts summier regelt. Dit kan betekenen dat de Hoge Raad in voorkomend geval, waar het Uitleveringsbesluit zwijgt, nadere regels zal moeten formuleren, een en ander conform het uitgangspunt van het onderhavige voorstel dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het systeem van de Nederlandse Uitleveringswet en de daaromtrent door de Hoge Raad ontwikkelde jurisprudentie.

Op de vraag van deze leden wat de financiële gevolgen van een werklastverzwaring voor de Hoge Raad zullen zijn, kan gelet op het voorgaande moeilijk een precies antwoord worden gegeven, anders dan dat deze gevolgen op het totaal van de met de werklast van de Hoge Raad gemoeide kosten gering zullen zijn.

### **De uitspraak en de terugwijzingsopdracht**

De leden van de fractie van de VVD vragen of het na cassatie terugwijzen naar dezelfde feitenrechter op bezwaren stuit. Terugwijzing naar dezelfde rechter wiens uitspraak door de Hoge Raad is gecasseerd, kan onder omstandigheden bezwaarlijk zijn in gewone strafzaken. In uitleveringszaken, daarentegen, is dit veel minder het geval nu daarin niet de schuldvraag aan de orde is. Een praktisch probleem hierbij is uiteraard dat in de kleine rechterlijke organisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba er geen reële mogelijkheid is voor verwijzing naar een andere rechter. Voor gewone strafzaken bepaalt artikel 14, eerste lid, van de Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen en Aruba dan ook dat, indien verwijzing van de zaak naar een andere rechter plaats moet hebben, deze steeds geschiedt naar het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Wel bepaalt artikel 14, derde lid, dat het Gemeenschappelijk Hof na verwijzing zoveel mogelijk is samengesteld uit rechters die nog niet over de zaak hebben geoordeeld.

### **Cassatie in het belang der wet**

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie kan worden geantwoord dat voor zover bekend in gewone Antilliaanse en Arubaanse strafzaken, in het kader van de Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen en Aruba nog nooit cassatie in het belang der wet is ingesteld.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel 2*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie in welke zin het onderhavige voorstel, en in het bijzonder artikel 2 betreffende toepasselijke procedurevoorschriften, bevorderlijk is voor de rechtseenheid, zij het volgende opgemerkt. De rechtseenheid binnen de Nederlandse

Antillen en Aruba is onder de huidige regeling reeds voldoende gewaarborgd doordat ter zake van de toelaatbaarheid van uitlevering gevraagd aan de Antillen dan wel Aruba een en dezelfde uitleveringsrechter bevoegd is, namelijk het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Het gaat bij het onderhavige voorstel dan ook voornamelijk om de rechtseenheid binnen het Koninkrijk als geheel. Daarbij is de hoofddoelstelling dat ter zake van de volkenrechtelijke (c.q. verdrags-) verplichtingen van het Koninkrijk de uitleg binnen de drie landen gelijk is. Dit wordt gewaarborgd door de aanwijzing van een en dezelfde cassatierechter, namelijk de Hoge Raad. Bijkomend doel is – en hieraan wordt gerefereerd in de toelichting op artikel 2 – dat ook waar het gaat om de toepasselijke procedure er een grote mate van rechtseenheid is tussen enerzijds de Nederlandse Antillen en Aruba en anderzijds Nederland, reden waarom voor het uitgangspunt is gekozen dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het systeem van de Nederlandse Uitleveringswet. Het is immers niet wenselijk dat er ten aanzien van de rechtspositie van opgeëiste personen in het Koninkrijk substantiële verschillen tussen de landen bestaan.

De aan het woord zijnde leden hebben overigens gelijk dat waar het Nederlands-Antilliaanse Uitleveringsbesluit een eigen (zij het summiere) regeling van de uitleveringsprocedure in eerste aanleg kent, een volledige rechtseenheid op dit punt niet kan worden bewerkstelligd. De – na invoering van een cassatietoetsing door de Hoge Raad – resterende verschillen zullen naar verwachting echter niet groot zijn.

### *Artikel 3*

De leden van de fractie van GroenLinks stellen enkele vragen bij de in artikel 3, vijfde lid, vervatte verplichting voor de opgeëiste persoon om, op straffe van niet-ontvankelijkheid, binnen twintig dagen nadat hij beroep in cassatie heeft ingesteld, door een raadsman een schriftuur te doen indienen, houdende de middelen van cassatie.

Ten eerste vragen zij zich af of de verplichting om gebruik te maken van rechtsbijstand niet de vrijheid van opgeëiste personen om hun eigen processtrategie te kiezen aantast. Gelijke verplichting bestaat, sinds de Wet van 28 oktober 1999, Stb. 467, in (gewone) Nederlandse strafzaken en in Nederlandse uitleveringszaken. In *Antilliaanse en Arubaanse* strafzaken bestond de verplichte rechtsbijstand in cassatie al veel langer op grond van de Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Achtergrond van de verplichte rechtsbijstand bij de Hoge Raad is dat de betrokken persoon verzekerd is van deskundige bijstand in een procedure die bij uitstek op de toepassing van het recht is gericht, hetgeen tevens de kwaliteit en de doelmatigheid van de rechtsbedeling in cassatie ten goede komt. Van een (ongerechtvaardigde) aantasting van de vrijheid van personen om zichzelf te verdedigen en hun eigen processtrategie te kiezen is daarbij volgens de wetgever geen sprake. Tegen deze achtergrond ziet de regering geen goede grond waarom juist in Antilliaanse en Arubaanse uitleveringszaken van de inmiddels algemeen geworden regel dat men zich in cassatie van rechtsbijstand verzekert, zou moeten worden afgeweken.

Voorts wijzen deze leden op de uiteenlopende schriftuurtermijnen die in achtereenvolgens artikel 437, tweede lid, Sv, artikel 31, vierde lid, Uitleveringswet en artikel 3, vijfde lid, van de onderhavige regeling zijn voorzien. Zij achten deze uiteenlopende termijnen ongewenst. In Nederlandse uitleveringszaken heeft de wetgever met het oog op de extra spoedeisendheid van deze zaken kortere schriftuurtermijnen voorzien dan in gewone strafzaken. In het onderhavige voorstel zoals het is ingediend zijn zelfs nog kortere termijnen voorzien. Op verzoek van de Hoge Raad, die zich zoals gezegd met een aantal opmerkingen tot de Minister van Justitie heeft gewend, worden deze termijnen nu gelijkgetrokken met die

in de Uitleveringswet. Dit is voor de administratieve organisatie bij de Hoge Raad eenvoudiger. Zie verder de bijgevoegde nota van wijziging.

#### Artikel 4

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of de in artikel 4, derde lid, voorziene terugwijzigingsopdracht niet de in de Nederlandse strafrechtspleging gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid, die ook aan het Gemeenschappelijk Hof toekomt, aantast, zij het volgende opgemerkt. De positie van het Gemeenschappelijk Hof na terugwijziging door de Hoge Raad is geen andere dan wanneer de Hoge Raad in een (gewone) Nederlandse strafzaak na vernietiging de zaak terugwijst (zie hierover A.J.A. van Dorst, Cassatie in strafzaken, studiepockets strafrecht nr. 9, vierde druk, Deventer 1998, p. 93–98). Laatstgenoemde situatie is geregeld in artikel 440 Sv. Ten eerste kan de Hoge Raad, net als op grond van artikel 440, eerste lid, Sv in Nederlandse strafzaken het geval is, de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof in de uitleveringszaak geheel of *gedeeltelijk* vernietigen (artikel 4, eerste lid, van het voorstel). Een *gedeeltelijke* vernietiging betekent dat het in stand gelaten gedeelte van de uitspraak na verwijzing geen onderwerp van debat meer is en dus niet meer aan het oordeel van het Gemeenschappelijk Hof is onderworpen. Verder geldt, wederom net als in Nederlandse strafzaken, dat het Gemeenschappelijk Hof na verwijzing door de Hoge Raad de zaak *met inachtname van de uitspraak van de Hoge Raad* opnieuw, dan wel verder, dient te berechten en afdoen. In artikel 440, tweede lid, Sv vindt men de gecursiveerde clausulering met zoveel woorden, in het onderhavige voorstel ligt zij – in andere bewoordingen en meer toegespitst – besloten in het voorschrift van artikel 4, derde lid, eerste volzin, dat de Hoge Raad in geval van terugwijziging in zijn opdracht het punt omschrijft waarover het Gemeenschappelijk Hof opnieuw dient te beslissen. Een inbreuk op de rechterlijke onafhankelijkheid levert deze binding van de terugwijzigingsrechter aan de uitspraak van de Hoge Raad naar het oordeel van de regering niet op. Deze binding van de rechter, oordelend na cassatie, vloeit logischerwijs voort uit de positie en functie van de Hoge Raad als hiërarchisch hogere, controlerende rechter. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting strekt de expliciete opdracht aan de Hoge Raad om een terugwijzigingsopdracht te formuleren ertoe om voor alle partijen, inclusief het Gemeenschappelijk Hof, zoveel mogelijk duidelijkheid te geven omtrent het object van onderzoek na cassatie. Aldus wordt de kans verkleind dat met succes opnieuw cassatieberoep kan worden ingesteld zonder dat nieuwe relevante punten worden aangevoerd. Overigens zal het van de betrokken casus en het door de Hoge Raad geconstateerde gebrek afhangen of de Hoge Raad een heel toegespitste, nauwkeurige terugwijzigingsopdracht kan formuleren dan wel een meer algemeen geformuleerde opdracht aan het Gemeenschappelijk Hof moet geven om de zaak opnieuw te berechten en af te doen.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals