

HOGE RAAD HANDHAFT RECHTSONGELIJKHEID IN UITLEVERINGSRECHT

Mr. W.R. Jonk en Mr. G.P. Hamer¹

Sinds 12 mei jongstleden gelden in Nederland twee verschillende uitleveringsregimes. Eén voor uitleveringsrelaties met lidstaten van de Europese Unie (EU) en één voor de overige landen waarmee Nederland een uitleveringsverdrag heeft gesloten. Mede om het onderscheid te benadrukken wordt de uitlevering aan lidstaten van de EU sinds 12 mei 'overlevering' genoemd en wordt geregeld in de Overleveringswet². Deze wet geeft uitvoering aan een Kaderbesluit van de Europese Raad.³ Zowel op het Kaderbesluit als op de Nederlandse implementatiewetgeving is veel kritiek geuit, met name op het verdwijnen van rechtswaarborgen voor de opgeëiste persoon. De nieuwe Overleveringswet bevat echter ook een aantal bepalingen die mogelijk gunstig zijn voor de opgeëiste persoon. In dit artikel gaan wij in op het feit dat de Minister van Justitie in de overleveringsprocedure is verdwenen als beslissingsbevoegde autoriteit en de gunstige effecten die dat zou kunnen hebben voor een opgeëiste persoon die vreest voor schending van zijn mensenrechten. Daarnaast zullen wij aan de hand van een recent arrest van de Hoge Raad betogen dat het systeem van de Overleveringswet ook van toepassing zou moeten worden in de uitleveringsprocedure.

Weigeringsgronden

De opgeëiste persoon heeft in de uitleveringsprocedure een aantal gronden die hij kan aanvoeren ter voorkoming van zijn uitlevering. In deze 'weigeringsgronden' kan onderscheid gemaakt worden tussen imperatieve weigeringsgronden, die bij de rechter moeten worden aangebracht, en facultatieve weigeringsgronden, waar de minister zijn oordeel over velt. De opgeëiste persoon is meer gebaat bij een imperatieve dan bij een facultatieve weigeringsgrond. De rechter heeft in dat geval immers geen andere mogelijkheid dan de uitlevering ontoelaatbaar te verklaren, terwijl de minister altijd nog een belangenafweging maakt voordat hij beslist over het wel of niet weigeren van de uitlevering.

Het Kaderbesluit waaruit de Overleveringswet voortvloeit, bepaalt dat alleen een rechterlijke autoriteit mag beslissen of aan een overleveringsverzoek gehoor wordt gegeven. De minister is niet als zo'n autoriteit aangemerkt en dus uit de procedure verdwenen. Dit betekent dat bij overlevering de rechter oordeelt over weigeringsgronden, terwijl die bij uitlevering nog deels door de minister worden beoordeeld.

De mensenrechtenexceptie is in de uitleveringsprocedure een facultatieve weigeringsgrond. De rechter kan een uitlevering dus niet ontoelaatbaar verklaren als er voor hem een dergelijk verweer gevoerd wordt. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat dit onder strikte voorwaarden anders kan zijn. Bekend is de voorwaarde dat als de opgeëiste persoon in verband met de zaak waarvoor zijn uitlevering wordt gevraagd is gefolterd of als artikel 6 EVRM is geschonden, de rechter de uitlevering ontoelaatbaar kan verklaren.⁴ Dit komt overigens zelden voor.

1 Beiden verbonden aan Cleerdin & Hamer advocaten te Amsterdam

2 Staatsblad 2004, 195

3 Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie, 13 juni 2002, betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen lidstaten, 2002/ 584/ JBZ.

4 Zie o.a. HR 15 oktober 1996 en HR 17 december 1996, NJ 1997, 533 en 534 (Babayasin), HR 16 december 1997, NJ 1998, 388 HR 21 maart 2000 NJ 2000, 540 (Murillo) en HR 11 maart 2003, NJ 2004, 42.

In de Overleveringsprocedure is de rechter de enige beslissingsbevoegde autoriteit en de mensenrechtenexceptie is imperatief geformuleerd. Echter, anders dan bijvoorbeeld de jeugdige leeftijd van de opgeëiste persoon of het feit dat er sprake is van een verstekveroordeling, is er bij het beoordelen van een dreigende schending veel meer sprake van een impliciet waardeoordeel. Of de rechtbank tot een zodanig oordeel komt zal ervan afhangen of de opgeëiste persoon, gesteund door mensenrechtenrapportages het vertrouwensbeginsel kan doorbreken.

Voordeel voor de opgeëiste persoon

Voor de opgeëiste persoon zou de imperatieve weigeringsgrond een gunstige ontwikkeling kunnen zijn, afhankelijk van de bereidheid van de rechtbank om tot een vermoeden van flagrante schending van mensenrechten te komen. De rechtbank hoeft hierbij niet erg ruimhartig te zijn om toch al een verbetering ten opzichte van het oordeel door de minister te zijn. De minister is als beleidsmaker over het algemeen niet snel bereid een uitlevering te weigeren vanwege een gestelde dreigende schending van mensenrechten, nu hij bij zijn beslissing bijvoorbeeld ook het diplomatieke belang in het oog zal houden. Zo is het voorstelbaar dat het weigeren van een uitlevering wegens een dreigende schending van mensenrechten door de verzoekende staat niet in dank zal worden afgenomen. In plaats van een uitlevering te weigeren wordt door de minister wel regelmatig om garanties gevraagd betreffende de fundamentele rechten van de opgeëiste persoon. Het is echter de vraag of de opgeëiste persoon daar bij dreigende folteringen iets aan heeft, temeer dit soort mensenrechtenschendingen niet in de openbaarheid plaatsvinden. Bovendien is het sterk de vraag of een verzoekende staat die zich schuldig maakt aan folteringen zich veel gelegen zal laten liggen aan beloftes die gedaan zijn aan de Nederlandse Minister van Justitie.

Het voordeel van de regeling in de Overleveringswet komt voort uit het feit dat de rechtbank geen rekening hoeft en mag houden met internationale gevoeligheden. De rechtsvraag of er voldoende gronden zijn om aan te nemen dat de fundamentele rechten van de opgeëiste persoon na overlevering geschonden zullen worden heeft wezenlijk niets met buitenlands beleid te maken, en reeds daarom is de rechter en niet de minister bij uitstek geschikt om deze vraag te beantwoorden.⁵ Mocht de rechtbank in een overleveringsprocedure een voor de opgeëiste persoon gunstig standpunt innemen, namelijk dat sprake is van een dreigende schending van mensenrechten, dan ontstaat een vreemde situatie. Aan lidstaten van de EU zal Nederland dan niet overleveren, terwijl bij een vergelijkbare dreiging uitlevering aan andere staten door de minister zal kunnen worden toestaan. Dit terwijl wij toch moeten aannemen dat er meer vertrouwen bestaat in lidstaten van de EU dan in de meeste overige staten waarmee Nederland uitleveringsrelaties onderhoudt. Deze rechtsongelijkheid zou kunnen worden verholpen door de procedure zoals die in de Overleveringswet geldt ook in de Uitleveringswet te hanteren. Een wetswijziging zou hiervoor niet nodig zijn, omdat de rolverdeling in de uitleveringsprocedure in de jurisprudentie is bepaald, althans de wet niet dwingt tot de huidige rolverdeling.. De Hoge Raad wil echter niet van een verandering weten, zoals blijkt uit een arrest van 25 mei 2004⁶.

Het arrest van 25 mei 2004

In deze zaak ging het om een uitleveringsverzoek van de Republiek Moldavië. De raadvrouw van de opgeëiste persoon betoogde gedocumenteerd dat deze na uitlevering aan Moldavië een reëel risico zou lopen gemarteld te worden tijdens politieverhoren en dat hij geen fair trial zou krijgen. De rechtbank erkent dat uit rapporten blijkt dat in Moldavië een zorgelijke situatie bestaat als het gaat om (preventief) gedetineerden en attendeert de minister daar ook op, maar verder verklaart zij zichzelf onbevoegd over het gevoerde verweer te oordelen. De Hoge Raad bevestigt dit oordeel in zijn arrest.

⁵ Zie ook Alette Smeulers, "In staat van uitlevering", Antwerpen-Groningen 2002, p. 264

⁶ HR 25 mei 2004, LJN-nummer AO8387

Op zichzelf is dit niet verwonderlijk aangezien hiermee de vaste jurisprudentie op dit punt gevolgd wordt. De bijzonderheid van deze zaak ligt echter in de conclusie van waarnemend Advocaat-Generaal en voormalig raadsheer van de Hoge Raad, mr. N. Keijzer. In zijn conclusie adviseert hij de Hoge Raad in niet mis te verstane bewoordingen de vaste rechtspraak op dit punt te verlaten en “een nieuwe koers te kiezen, waarbij de afweging van enerzijds de verdragsverplichting tot uitlevering en anderzijds de verplichting tot bescherming van de fundamentele rechten van de opgeëiste persoon onverkort wordt opgedragen aan de uitleveringsrechter.”

Keijzer legt aan zijn oordeel dat het tijd is voor een andere koers een aantal argumenten ten grondslag. Ten eerste betoogt hij dat de argumenten voor het onderscheid tussen schendingen van mensenrechten die al hebben plaatsgevonden en dreigende schendingen, de keuze voor de minister als beslissingsbevoegde autoriteit niet kan rechtvaardigen. De gedachte dat schendingen van fundamentele mensenrechten die al hebben plaatsgevonden niet meer zijn af te wenden en dat dus de rechter op grond hiervan de uitlevering mag verbieden, terwijl dreigende schendingen beter door de regering voorkomen kunnen worden d.m.v. het uitoefenen van diplomatieke druk, is onjuist volgens Keijzer. Een ontoelaatbaarverklaring door de rechter kan juist extra steun geven aan de uit te oefenen diplomatieke druk. Als naar het oordeel van de rechter het betreffende land voldoende garanties kan bieden, kan een nieuw uitleveringsverzoek worden gedaan dat wel toelaatbaar wordt geacht. Met andere woorden, de regering zou zelfs beter in staat kunnen zijn garanties te vragen als zij gesteund wordt door een dreiging van een ontoelaatbaarverklaring door de rechter.

Ten tweede betoogt Keijzer dat een beslissing als deze van nature thuishoort bij de onpartijdige rechter en niet bij de regering die een eigen belang heeft bij uitlevering. Terloops merkt Keijzer hierbij nog op dat de onafhankelijke rechter de opgeëiste personen niet in de kou zou moeten laten staan. Hij volgt daarin de opvatting van Smeulers dat de minister ongeschikt is voor deze taak. Zij beargumenteert met voorbeelden uit het verleden dat de minister niet doet wat de rechter van hem verwacht, namelijk zich effectief uitspreken over een door de opgeëiste persoon gevoerd verweer, het onderzoeken van de strafrechtspleging in het betreffende land en het niet toestaan van de uitlevering als de opgeëiste persoon gevaar loopt.⁷ De rechter heeft daar echter in de uitleveringsprocedure geen middel tegen aangezien hij de uitlevering op deze grond (nog) niet ontoelaatbaar kan verklaren.

Ten slotte ziet Keijzer in de Overleveringswet een aanknopingspunt voor een nieuwe benadering van deze problematiek, aangezien daar de beslissing is opgedragen aan de rechter. Keijzer verwijst hiervoor naar de Memorie van Toelichting⁸ die inderdaad argumenten bevat die net zo goed van toepassing zijn op de uitleveringsprocedure als op de Overleveringswet. “Moeilijk zal zijn in te zien waarom, indien in verband met Europese arrestatiebevelen het oordeel over een beroep op schending van het EVRM niet deels aan de regering wordt overgelaten, dat wel het geval moet blijven in verband met uitleveringsverzoeken uit andere staten met wie Nederland een uitleveringsverdrag heeft.”, aldus Keijzer. Hier slaat Keijzer naar onze mening de spijker op zijn kop. De Memorie van Toelichting bij de Overleveringswet bevat een weerlegging van de argumenten die gebruikt worden om het systeem van de Uitleveringswet in stand te houden.

Memorie van Toelichting bij de Overleveringswet

Wat betreft de verwijzing naar de Overleveringswet is opvallend dat zowel de Hoge Raad als de waarnemend AG naar de Memorie van Toelichting verwijzen, maar tot verschillende conclusies komen wat betreft het toepassen van de regeling uit de Overleveringswet in de uitleveringsprocedure.

⁷ Alette Smeulers, “In staat van uitlevering”, Antwerpen-Groningen 2002, p. 262-264

⁸ Memorie van Toelichting Overleveringswet, Kamerstukken II 2002-2003, 29042, nr. 3

De Hoge Raad stelt in rechtsoverweging 3.4.2.: “De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat tot de Overleveringswet heeft geleid, houdt omtrent de voorschriften met betrekking tot de overlevering in: ‘Inpassing van die voorschriften in de Uitleveringswet, waarvan de regels onverkort gehandhaafd dienen te blijven voor de relatie met niet EU-landen, zou niet hebben geleid tot een heldere regeling.’”

Deze passage uit de Memorie van Toelichting maakt echter onderdeel uit van een groter geheel waarin uiteen gezet wordt waarom de nieuwe regeling niet geïntegreerd is in de Uitleveringswet⁹. Er wordt niets gezegd over de uitleg die de Hoge Raad aan die onverkort geldende regels moet geven. Even verderop in de Memorie van Toelichting gebeurt dat echter (waarschijnlijk onbedoeld) wel. Keijzer haalt zowel uit de Memorie van Toelichting als uit de Nota naar aanleiding van het verslag¹⁰ passages aan. “Overigens geldt ten aanzien van de praktische toepassing dat het aan de rechtbank is om te oordelen over een beroep op schending van het EVRM, zoals hij dat nu ook al doet. De rechtbank kan daartoe zo nodig experts of getuigen oproepen, maar ook de officier van justitie vragen de Minister van Justitie, die gelet op zijn lidmaatschap van de Raad van de Europese Unie goed op de hoogte is van ontwikkelingen in lidstaten, te raadplegen.” “Bij de overlevering is de rol van de Minister van Justitie tot een minimum beperkt en kunnen kwesties inzake gevreesde schendingen van mensenrechten uitsluitend aan de overleveringsrechter worden voorgelegd. Deze kan (...) bij de beoordeling daarvan een beroep doen op getuigen en experts etc. Derhalve valt niet in te zien dat deze rechter minder goed in staat zou zijn deze kwesties te beoordelen”¹¹ (curs. WRJ & GPH)

Uit het bovenstaande blijkt ondubbelzinnig dat de wetgever, althans Minister Donner,¹² de argumenten die ervoor pleiten in de uitleveringsprocedure de minister te laten beslissen over dreigende schendingen van fundamentele mensenrechten, niet meer onderschrijft.

Daarnaast speelt ook de overleveringsprocedure een rol. Als het zo is dat de rechtbank in de overleveringsprocedure in staat is te beslissen over een dreigende schending van mensenrechten, terwijl de Overleveringswet de rechtbank een enorme tijdsdruk (60 dagen) oplegt en er vrijwel¹³ geen mogelijkheid is deze beslissing in een hogere of andere instantie te toetsen, dan moet dat in de uitleveringsprocedure toch zeker ook zo zijn. Daar heeft de rechter immers een vrijwel onbegrensde, of in ieder geval vele malen langere periode voor het laten doen van onderzoeken naar de mensenrechtensituatie in de betreffende staat en bovendien kan dat oordeel door de Hoge Raad nog getoetst worden.

Hierbij komt nog dat afgezien van de argumenten voor een wetswijziging die tot nu toe al genoemd zijn, de wetgever in zou moeten zien dat de rechter uit oogpunt van de scheiding der machten moet beslissen over rechtsvragen en de minister over beleidsvragen. De minister is er medeverantwoordelijk voor dat de Hoge Raad in de uitleveringsprocedure een systeem in stand houdt waarin de minister beslist over rechtsvragen.

Of en in hoeverre de Hoge Raad zonder wetswijziging zijn standpunt zal wijzigen is onzeker. Het is echter onwaarschijnlijk dat de aanval van Keijzer op het bastion van de exclusieve bevoegdheid van de minister de laatste zal zijn. De vraag is echter wat de Hoge Raad zal bewegen tot een verandering van koers. De casus die aan het hier besproken arrest ten grondslag lag, leende zich hier uitstekend voor. Het is niet te hopen dat de Hoge Raad wacht op een schending van de door het EVRM gewaarborgde rechten van de opgeëiste persoon nadat de minister in afwijking van het advies van de rechtbank de uitlevering toch heeft toegestaan. Dat deze mogelijkheid zeker niet denkbeeldig is blijkt uit de rapporten die bestaan over een aantal landen met wie Nederland uitleveringsverdragen heeft.

⁹ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2002-2003, 29042, nr. 3. p. 7

¹⁰ Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2003-2004, 29042, nr. 12

¹¹ HR 25 mei 2004, LJN-nummer AO 8387, p. 8

¹² De Nota naar aanleiding van het verslag is een wetgevingsdocument opgesteld door de minister

¹³ Cassatie in belang der wet daargelaten

Volgens rapporten van uiteenlopende herkomst (van het ministerie van Binnenlandse Zaken van de VS, tot Amnesty International en de speciaal rapporteur inzake foltering¹⁴) lopen de schendingen uiteen van slechte detentieomstandigheden tot corrupte rechtssystemen en van foltering tot buitengerechtelijke executies. Het is schrijnend te moeten constateren dat Nederland met dit soort staten uitleveringsbetrekkingen onderhoudt. Nog schrijnender is het te moeten constateren dat het zo kan zijn dat de rechtbank te Amsterdam een overlevering aan bijvoorbeeld Portugal verbiedt vanwege de detentieomstandigheden aldaar, terwijl de minister een uitlevering aan Georgië of Oekraïne doorgang laat vinden na het verkrijgen van garanties dat er niet gefolterd zal worden.

Conclusie

Uit het Kaderbesluit over het Europees aanhoudingsbevel vloeide voort dat de Minister van Justitie geen beslissingsbevoegdheid meer kon hebben in de Overleveringswet. Dit betekende onder andere dat de vraag of sprake is van een dreigende schending van enig door het EVRM gewaarborgd recht niet langer aan de minister, maar aan de rechter toekomt. Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer¹⁵ heeft de minister beargumenteerd dat de rechtbank deze afweging kan maken. Hiermee heeft hij ook beargumenteerd dat de inrichting van de procedure van de Uitleveringswet veranderd kan worden. De argumenten die de minister gebruikt voor de Overleveringswet zijn immers onverkort van toepassing op de Uitleveringswet. De verdeling van bevoegdheden in de uitleveringsprocedure is niet dwingend voorgeschreven door de wet. Blijkens het arrest van 24 mei is de Hoge Raad nog niet klaar voor een verandering van standpunt. Dit terwijl de waarnemend AG Keijzer in zijn conclusie toch een niet mis te verstane aanwijzing in die richting gaf. Voor de opgeëiste persoon is het te hopen dat de rechtbank Amsterdam zich bewust zal zijn van haar grote verantwoordelijkheid als het gaat om de bescherming van de fundamentele rechten van de opgeëiste persoon. Niet alleen voor het individuele geval, maar ook omdat de Hoge Raad, bij gebreke van de hier betoogde wetswijziging wellicht in het verschil in rechtspraak tussen overlevering aan lidstaten van de EU en uitlevering aan andere staten een reden zal zien zich even streng op te stellen als de rechtbank Amsterdam en dus de door Keijzer bepleitte koersverandering zal maken.

14 Bron: Alette Smeulers, "In staat van uitlevering", Antwerpen-Groningen 2002, p. 527-532

15 Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2003-2004, 29042, nr. 12, p. 19