

Nationaliteit en uitlevering van Bouterse

Citation for published version (APA):

Ahmad Ali, H. A., & Klip, A. H. (1998). Nationaliteit en uitlevering van Bouterse. *Nederlands Juristenblad*, 1998(28), 1242-1244.

Document status and date:

Published: 31/07/1998

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

De Surinaamse Adviseur van Staat Desi Bouterse is momenteel onderwerp van twee juridische kwesties in Nederland. In de eerste draait alles om de vraag over welke nationaliteit hij beschikt. In de tweede gaat het om zijn uitlevering terzake van drugsdelicten.

Allereerst de nationaliteitskwestie. Deze speelt in een artikel 12 Sv procedure voor het Gerechtshof te Amsterdam. Hierin verzoeken nabestaanden van de decembermoorden van 1982 het Hof de officier van justitie te bevelen Bouterse terzake te vervolgen. Deze had zulks eerder geweigerd omdat Bouterse ten tijde van het delict geen Nederlander zou zijn geweest, zoals artikel 5 Sr voor feiten in het buitenland

lof voor Bouterse niet is voorkomen en hij dus onverminderd Nederlander is.

Naar onze mening is dit standpunt niet juist. Daarvoor dient het bewuste KB echter te worden geplaatst in de juiste nationaalrechtelijke en verdragsrechtelijke context. De nationaliteit van personen van Surinaamse origine die op 25 november 1975 reeds geboren waren wordt primair bepaald door de Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen Nederland en Suriname (hierna: 'Toescheidingsovereenkomst') (*Trb.* 1975, 132). Dit verdrag kent als belangrijkste criterium voor de verdeling van staatsburgers de combinatie van geboorteplaats in Suriname en woonplaats aldaar op 25 november 1975. Hierdoor onderging praktisch de gehele Surinaamse bevolking van Suriname op 25 november 1975 automatisch een nationaliteitswisseling. Ook Bouterse is in Suriname geboren, was op 25 november 1975 meerderjarig en had woonplaats in Suriname. Dit leidt tot de vaststelling dat hij op 25 november 1975 de Surinaamse nationaliteit van rechtswege heeft verkregen onder gelijktijdig verlies van het Nederlanderschap. Het verlies is derhalve gebaseerd op het verdrag en niet op de wet.

Het KB is niet bedoeld voor personen die op grond van de Toescheidingsovereenkomst op 25 november 1975 het Nederlanderschap verloren. Op dat tijdstip waren tal van (niet in Suriname maar in Nederland geboren) Nederlanders ('Europese Nederlanders') in Surinaamse staatsdienst (bijv. in het onderwijs). Zij ondergingen geen automatische nationaliteitswisseling op grond van de Toescheidingsovereenkomst. Ook na de onafhankelijkheidsdatum zijn Europese Nederlanders in Surinaamse overheidsdienst getreden. Zonder het in het KB van 6 januari 1976 gegeven algemeen verlot zouden zij niet alleen het Nederlanderschap (op grond van de wet, niet op grond van het verdrag) hebben verloren, maar bovendien staatloos zijn geworden. In reactie op de decembermoorden is dit algemeen verlot bij Koninklijk Besluit van 8 februari 1983 ingetrokken (*Stb.* 1983, 74). In de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap komt een soortgelijke verliesbepaling van het Nederlanderschap als opgenomen artikel 7 aanhef onder ten 4e van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap 1892 niet meer voor. Het KB zag op verlies van Nederlanderschap ingevolge de Nederlandse nationaliteitswetgeving, niet op die ingevolge een volkenrechtelijk verdrag. De conclusie luidt dat Bouterse ten tijde van de decembermoorden in 1982 geen Nederlander kan zijn geweest en dat Nederland voor die feiten derhalve geen rechtsmacht heeft.

Opinie

vereist. Juist bij personen van Surinaamse origine die ervan worden verdacht strafbare feiten in het buitenland te hebben begaan, duikt de vraag naar nationaliteit regelmatig op (Zie *Rb. Amsterdam*, 28 november 1994, besproken door H.A. Ahmad Ali en A.H. Klip, *Nederlanderschap in het strafrecht, Migrantenrecht* 1995, p.80-84 en *Hof Amsterdam*, 17 november 1997, *RV* 1997,48). Dit vloeit voort uit het feit dat zij tot 1975 allen Nederlander waren, alsmede de ingewikkelde verdeling van nationaliteit bij de onafhankelijkheid van Suriname.

De nabestaanden beroepen zich voor hun stelling dat Bouterse in 1982 Nederlander was op het Koninklijk Besluit van 6 januari 1976, *Stb.* 1976, 1. Hierin wordt aan 'alle Nederlanders (...), die zich in krijgsdienst of staatsdienst van de Republiek Suriname begeven of zich na 24 november 1975 reeds hebben begeven, (...) hiertoe verlot verleend'. Hiermee heeft de wetgever een ongewenst verlies van Nederlanderschap voor een bepaalde categorie personen willen voorkomen. De destijds geldende Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap 1892 bepaalde in artikel 7 aanhef ten 4e, dat het zich begeven in vreemde krijgs- of staatsdienst onverenigbaar is met het Nederlanderschap, in die zin dat het leidt tot verlies van het Nederlanderschap, tenzij daarvoor bij Koninklijk Besluit verlot is verleend. Voor de nabestaanden betekent dit dat het verlies van het Nederlanderschap door dit algemeen ver-

vering van Bouterse

Die rechtsmachtproblemen spelen niet in de tweede procedure, terzake van drugsdelicten waarvoor Bouterse in Nederland reeds wel wordt vervolgd. De Opiumwet kent een afzonderlijke (zeer ruime) rechtsmachtregeling waarin geen onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit. Voor deze feiten probeert Nederland (tot dusver tevergeefs) zijn uitlevering te verkrijgen. Wat betreft de uitleveringsperikelen met Trinidad lijkt één en ander een herhaling van het mislukte uitleveringsverzoek aan Brazilië in 1997 (zie A.H.J. Swart, Suriname, drugs en internationale samenwerking in strafzaken, NJB 1997, 2049-2058). Weer gaat het om een land waarmee uitsluitend het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 20 december 1988 (hierna: VN-Drugsverdrag) van kracht is en geen specifiek uitleveringsverdrag. Bouterse is gesignaleerd in Trinidad. Nederland doet een uitleveringsverzoek dat vervolgens bij gebrek aan een uitleveringsverdrag wordt afgewezen. Enkele vragen rijzen hier. Was Trinidad gerechtigd het verzoek te weigeren? Was het überhaupt verstandig het verzoek te doen? Aan welke voorwaarden dient te worden voldaan om een Nederlands uitleveringsverzoek wel kansrijk te maken? Als voormalige Britse kolonie viel Trinidad tot 1962 onder de werking van het Brits-Nederlandse uitleveringsverdrag van 1898. De Nederlandse regering heeft zich, in overeenstemming met de volkenrechtelijke praktijk, altijd op het standpunt gesteld dat een uitdrukkelijke verklaring de voortgezette gebondenheid dient te bewerkstelligen. Dat is in het verleden dan ook met tal van nieuwe staten gebeurd. Soms tientallen jaren na de onafhankelijkheid. Viel hierover niet met de regering van Trinidad te praten, nu artikel 6 lid 11 VN-Drugsverdrag de partijen oproept zondig een uitleveringsverdrag te sluiten? Bestaan de bezwaren die de Nederlandse regering in 1992 (zie *Kamerstukken II 1992/93, 22800 V, nr. 72, p.11*) had tegen Nederlandse toetreding tot het uitleveringsverdrag van de Organisatie van Amerikaanse Staten van 1981 nog steeds? Bij het genoemde VN-Drugsverdrag is het merendeel van de staten ter wereld partij. Het verplicht staten tot strafbaarstelling van allerlei vormen van drugshandel, -bezit, -productie. Daarnaast schept het tal van mogelijkheden om elkaar bij te staan bij de strafrechtelijke bestrijding van overtreders van strafbepalingen inzake drugs. Op het gebied van de samenwerking maakt het verdrag weliswaar veel mogelijk, maar verplicht het staten tot zeer weinig. Artikel 6 lid 3 geeft staten die in hun uitleveringswetgeving een specifiek uitleve-

ringsverdrag als voorwaarde stellen, in overweging het VN-Drugsverdrag als zodanig aan te merken. Het verdrag laat echter aan staten, en dus ook Trinidad, al naar gelang het eigen rechtsstelsel de vrijheid uitlevering bij gebrek aan een uitleveringsverdrag te weigeren. Het tumult rond de mislukte uitlevering uit Brazilië wekte de verwachting dat de Nederlandse regering zich dat niet een tweede keer zou laten overkomen. Veel juridische aspecten van uitlevering vinden een grondslag in het recht van de betrokken staat en zijn daarmee voorspelbaar. Een onderzoek naar de wettelijke voorwaarden per land zou inzicht hebben gegeven in de kans van slagen. Het is nauwelijks voorstelbaar dat de Nederlandse regering een dergelijk onderzoek (zie Swart in dit blad) niet heeft verricht. Door met potentiële uitleveringslanden in contact te treden, kunnen obstakels reeds zonder druk en buiten de openbaarheid worden opgeruimd. Zo kan wellicht ook inzicht worden verkregen in de minder voorspelbare reacties op een uitleveringsverzoek. Er zijn immers nog vele weigeringsgronden die politiek kunnen worden ingevuld. Als Nederland daadwerkelijk de uitlevering van Bouterse wenst, mag het zich niet pas bij een concreet verzoek door formeel juridische voorwaarden laten verrassen. Juist een land als Nederland, dat zelf de voorwaarde van een uitleveringsverdrag stelt, moet er op bedacht zijn dat andere staten dat ook kunnen doen. Als een soort checklist voor de belangrijkste formeel juridische obstakels kunnen de volgende vragen worden geformuleerd:

1. Bestaat met het land een uitleveringsverdrag? In Noord- en Zuid Amerika is dat het geval met Canada, de Verenigde Staten, Mexico, de Bahama's, Argentinië en de Franse gebieden in de regio (door middel van het Europees uitleveringsverdrag). In dat geval is uitlevering in de meeste gevallen verplicht. Te meer omdat artikel 6 lid 2 VN-Drugsverdrag deze staten dan verplicht de drugsdelicten te beschouwen als delicten waarvoor uitgeleverd kan worden.
2. Is het land partij bij het VN-Drugsverdrag?
3. Indien het antwoord op vraag twee negatief is, is het land bereid zonder verdrag uit te leveren? Indien het antwoord op vraag 3 negatief is, vervolg als bij vraag 6.
4. Merkt het land het VN-Drugsverdrag aan als grondslag voor uitlevering, zoals bedoeld in artikel 6 lid 3?
5. Heeft het land zelf (al dan niet ingevolge art.4 lid 2 VN-Drugsverdrag) rechtsmacht over de feiten waarvan Bouterse wordt verdacht? Als dat zo is dient het ingevolge artikel 6 lid 9 VN-Drugsverdrag te kiezen tussen uit-

leveren of zelf vervolgen. Welke keuze zal het land maken?

6. Indien een verdrag ontbreekt, valt daar een juridische mouw aan te passen? Bijvoorbeeld door middel van een toezegging van wederkerigheid of een nieuw uitleveringsverdrag.

7. Welke weigeringsgronden kent het uitleveringsrecht van het land?

Tot slot is ten aanzien van alle landen van belang of Bouterse een diplomatieke status heeft. Het volkenrecht verzet zich er tegen dat een diplomaat in hechtenis wordt genomen, laat staan uitgeleverd. Opheffing van een eenmaal erkende diplomatieke status kan slechts met toestemming van de zendstaat (Suriname). Doet deze dat niet dan rest de verblijfstaat niets anders dan de betrokkene uit te wijzen. De diplomatieke bescherming ontstaat eerst wanneer de zendstaat (Suriname) hem als diplomaat aanmerkt en de gaststaat deze status erkent. Het gaat derhalve om een tweezijdige handeling. Zonder die erkenning kan Bouterse worden aangehouden. De Nederlandse invloed op de erkenning van een diplomatieke status door derde landen is beperkt tot politieke druk.

Een garantie dat aan een uitleveringsverzoek steeds gevolg zal worden gegeven bestaat niet. Wel kunnen de kansen op een positieve beantwoording worden vergroot. Evident kansloze verzoeken kunnen beter niet worden gedaan.

H.A. Abmad Ali

(bereidt een proefschrift voor over de Toescheidingsovereenkomst)

A.H. Klip

(universitair hoofddocent strafrecht)

KANTELPUNT IN DE JURIDISERING VAN HET BESTUUR

De voorstellen die zijn gedaan door de werkgroep-Van Kemenade, waarvan op persoonlijke titel drie commissarissen van de Koningin en drie burgemeesters deel uitmaken, in het rapport *Bestuur in geding*¹ zijn al van vele kanten becommentarieerd.² De werkgroep-Van Kemenade beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie in het kader van de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die per 1 januari 1994 van kracht is geworden. De werkgroep acht dit evaluatie-moment een goed moment om uitdrukkelijk stil te staan bij de juridisering van het openbaar bestuur. Het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de Awb, gebaseerd op de evaluatie die in 1996 is uitgevoerd door de Commissie-Polak,³ komt er op neer dat de Awb in het algemeen bevredigend functioneert.⁴ Het kabinet komt met een aantal voorstellen van technisch-juridische aard en kondigt aan dat in een afzonderlijke notitie aandacht zal worden besteed aan de juridisering zoals die in *Bestuur in geding* is verwoord.

In haar rapportage gaat de werkgroep-Van Kemenade echter verder dan een evaluatie van de Awb doordat zij bijvoorbeeld ook voorstellen doet om het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer te wijzigen. Dergelijke signalen geven aan dat er meer aan de hand is dan het stroomlijnen van procedures. Het zit kennelijk diep geworteld bij bestuurders dan hun taakuitoefening in de knel komt door (vermeende) juridisering. Tot nu toe ontbreken in de discussie echter twee belangrijke elementen, namelijk de positie van minderheden in een democratische rechtsstaat en de weeffout die de Awb bezit doordat er geen onderscheid is gemaakt tussen objectieve rechtmatigheidscontrole en subjectieve rechtsbescherming. In deze bijdrage zal daar aandacht aan worden besteed.

Minderheden in een democratische rechtsstaat

De werkgroep-Van Kemenade concludeert dat de door haar geconsta-

teerde buitensporige juridisering tot uitholling van het voor een democratie essentiële politieke primaat van het openbaar bestuur (afbreuk aan de trias politica) leidt. Naast het feit dat er nogal wat discussie bestaat over de betekenis van het begrip 'primaat van de politiek/wetgever/bestuur',⁵ is het goed te bedenken dat bestuurders in veel gevallen niet direct zijn gekozen. Waar dit wel het geval is, zijn gekozen bestuurders niet gelegitimeerd om een bepaald, concreet belang te vertegenwoordigen, maar bezitten zij een algemene legitimatie om te besturen. Burgers verwachten van gekozen bestuurders dat de politieke partij die zij vertegenwoordigen het meest beantwoordt aan hun visie omtrent de inrichting van de samenleving. Burgers

stemmen op een politieke partij dan wel op een door die partij als kandidaat gestelde persoon omdat zij in algemene zin de visie van die partij/persoon de-



len. Voor het gelegitimeerd zijn om een concreet besluit te nemen, dienen bestuurders nog wel wat te doen, namelijk mensen overtuigen en draagvlak creëren voor dat besluit. De werkgroep-Van Kemenade gaat voorbij aan de noodzaak van een legitimatie voor het nemen van een concreet besluit en daarmee aan de positie van minderheden in een democratische rechtsstaat.

Een fundamenteel probleem van de democratische rechtsstaat is de democratische besluitvorming en de positie van minderheden daarbij, indien het gaat om besluitvorming met meerderheid van stemmen door een beperkte groep volksvertegenwoordigers.⁶ Een uitgangspunt dat bij de constructie van de democratische rechtsstaat is gehanteerd, is dat er slechts een niet-absoluut, een relatief waarheidsbegrip bestaat. Waarheid is niet meer dan datgene dat feilbare mensen als waarheid menen te onderkennen. Rationele discussie is een middel om tot gedeelde waarheid en tot betere besluitvorming te komen. Democratisch genomen besluiten zijn in zoverre juist dat de desbetreffende meerderheid van mening is dat ze het meest juist zijn. Die juistheid is echter een voorlopige; de meningen kunnen zich wijzigen en de meerderheid kan omslaan in een minderheid. Overheidsbesluiten zijn