

Mensenrechtelijke mazen

Uitlevering van Hong Kong naar China

Koen Bovend'Eerd¹

Peking startte in augustus een nieuw mediaoffensief om de protesten in Hong Kong – ontstaan naar aanleiding van een wetsvoorstel van de regering dat uitlevering naar China mogelijk maakt – de kop in te drukken. De Volksrepubliek hoopte aanvankelijk dat het verzet als een nachtkars zou uitgaan. Nu blijkt dat demonstranten die spandoeken en megafoons niet uit eigen beweging neerleggen, zet het andere middelen in.

China tracht nu de aandacht af te wenden van het kritisch ontvangen wetsvoorstel en de discussie te sturen in de richting van de actievoerders en het door hen gebruikte geweld. Een voorbeeld van zo een rookgordijn vinden we in een stuk van Xu Hong, de ambassadeur van China in Nederland, in het *Financieele Dagblad* van 7 augustus. De ambassadeur stelt dat geweldadige demonstranten het wetsvoorstel aangrijpen om 'kwaadwillige geruchten te verspreiden' en zo hun kans schoon zien Hong Kong te destabiliseren en de rechtsstaat aan te tasten. Onacceptabel, aldus de ambassadeur. Het betreft immers een 'normaal wetsvoorstel': uitlevering is noodzakelijk om te voorkomen dat Hong Kong een toevluchtsoord wordt voor criminelen. Uitlevering is een 'kwestie van gezond verstand'.

De ambassadeur gaat voorbij aan een inhoudelijke bespreking van het wetsvoorstel en geeft een vertekend beeld van wezenlijke mensenrechtelijke knelpunten die met uitlevering naar China gepaard gaan. Hierdoor mist hij en ondergraaft hij de legitimiteit van de protesten die hierop zijn gebaseerd.

Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel brengt twee wijzigingen aan in de uitleveringswet van Hong Kong. De eerste wijziging heft de geografische beperking op die uitlevering naar China momenteel uitsluit. De tweede wijziging neemt een obstakel weg dat *ad hoc* uitlevering, dus zonder verdrag, praktisch onmogelijk maakt. Dit obstakel houdt in dat regeringsleider Carrie Lam, voordat in een concreet geval tot uitlevering wordt overgegaan, de (*ad hoc*) uitleveringsregeling met betrekking daartoe publiceert en voorlegt aan de Wetgevingsraad. De Wetgevingsraad kan de overeenkomst dan bekritisseren en, in het ergste geval, verwerpen.

Het wetsvoorstel stelt dat verandering noodzakelijk is omdat het publicatievereiste bij *ad hoc* overlevering de voortvluchtige kan alarmeren en hem ertoe kan aanzetten de benen te nemen. Dit vluchtrisico wordt vergroot door het feit dat pas tot uitlevering mag worden overgegaan nadat de Wetgevingsraad de kans heeft gehad zijn blik te werpen op de overeenkomst.

Het wetsvoorstel kent, om bovenstaande obstakels te overbruggen, de bevoegdheid toe aan de regeringsleider om zogenaamde 'certificaten' uit te vaardigen, waardoor Carrie Lam niet slechts het alleenrecht heeft te beslissen of een *ad hoc* uitleveringsovereenkomst wordt gesloten, maar ook de inhoud daarvan kan bepalen. Door het uitvaardigen van een certificaat omzeilt de regeringsleider in feite de controle die normaliter door de Wetgevingsraad wordt uitgeoefend. Het uitvaardigen van een dergelijk certificaat leidt niet automatisch tot uitlevering. Een uitleveringsrechter zal toetsen of wettelijke weigeringsgronden aan uitlevering in de weg staan.

Mensenrechtelijke knelpunten

Het enkele ontbreken van een uitleveringsrelatie rechtvaardigt volgens Peking het wetsvoorstel. Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan de meer prangende vraag *waarom* er sinds Hong Kongs teruggave aan China geen uitleveringsovereenkomst tot stand is gekomen. Een antwoord hierop vergt enig historisch besef. Bij de teruggave van Hong Kong in 1997 werd de geografische beperking opgenomen om het principe van 'één land, twee systemen' te handhaven en een strikte scheiding aan te brengen tussen de Chinese en Hongkongse rechtssystemen.

De verschillen tussen deze twee systemen uiteten zich met name op de manier waarop met mensenrechten wordt omgegaan in strafrechtelijke procedures. Zo is



Hong Kong, 9 juni 2019, meer dan een miljoen inwoners van Hong Kong protesteren tegen de uitleveringswet © Jimmy Siu / Shutterstock

het bijvoorbeeld geen geheim dat in China veelvuldig tot foltering wordt overgegaan om bekentenissen af te dwingen. Hong Kong daarentegen heeft zich niet alleen (inter)nationaalrechtelijk verplicht personen te vrijwaren van foltering, maar is ook verplicht voortvluchtigen niet bloot te stellen aan het risico dat zij elders worden gefolterd.

Het is met name met betrekking tot die laatste verplichting waar het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen biedt om in een concreet geval te verzekeren dat een persoon niet wordt blootgesteld aan mogelijke foltering. Hoewel de rechter uitlevering niet kan toestaan ingeval een wettelijke weigeringsgrond van toepassing is – bijvoorbeeld bij het ontbreken van dubbele strafbaarheid, schending van het specialiteitsbeginsel of wanneer sprake is van een politiek delict – bevat de uitleveringswet geen weigeringsgrond inzake (toekomstige) schendingen van mensenrechten. En hoewel de opgeëiste persoon wel een ‘torture claim’ mag indienen, kan een dergelijk verzoek alleen worden gedaan ten aanzien van andere landen dan China. Met andere woorden, wanneer mensenrechtenverweren worden aangevoerd, zijn de handen van de rechter gebonden en kan hij uitlevering niet weigeren, zelfs niet wanneer hij vreest dat de uit te leveren persoon zal worden gefolterd. De Wetgevingsraad die een belangrijke mensenrechtelijke controlefunctie uitoefent bij het sluiten van uitleveringsovereenkomsten wordt in het voorstel buitenspel gezet. Tegelijkertijd krijgt de regeringsleider

onevenredig veel macht in handen. En hoewel deze laatste verdere beperkingen en waarborgen kan bedingen met de Chinese overheid bij het kortsluiten van een uitleveringsovereenkomst, is dit zeer onwaarschijnlijk. De regeringsleider van Hong Kong legt immers verantwoording af aan de overheid van de Volksrepubliek.

Conclusie

De onrust in Hong Kong is niet veroorzaakt door een ‘normaal wetsvoorstel’. De voorziene aanpassingen zullen verstrekkende mensenrechtelijke gevolgen hebben voor allen die onderwerp worden van uitlevering naar China. Het verwijzen naar een complot om Hong Kong te destabiliseren is daarom onterecht. Integendeel, het zou de Chinese overheid sieren als zij ook een hand in eigen boezem durft te steken door niet alleen de Hongkongse rechtsstatelijkheid in twijfel te trekken, maar ook eens zelf tot rechtsstatelijke zelfreflectie over te gaan. •

PS.: Na het schrijven van dit stuk is het wetsvoorstel ingetrokken door de regering van Hong Kong. De protesten houden niettemin aan.

Auteur

1. Mr. K.H.P. Bovend'Eerd is als promovendus verbonden aan het Willem Pompe

Instituut voor strafrechtswetenschappen van het departement Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht.