

Vergaderjaar 2022–2023

**36 233 (R2175)**

## **Goedkeuring van het op 29 augustus 2021 te Abu Dhabi tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake uitlevering (Trb. 2021, 117)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 2 december 2022

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **INHOUDSOPGAVE**

<b>I. ALGEMEEN</b>	<b>1</b>
<i>1. Inleiding</i>	<i>2</i>
<i>1.1 Algemeen</i>	<i>2</i>
<i>1.2 Intensivering van de strafrechtelijke samenwerking met staten buiten Europa</i>	<i>3</i>
<i>1.3 Strafrechtelijke samenwerking met de Verenigde Arabische Emiraten</i>	<i>3</i>
<i>1.4 Mensenrechtelijke aspecten</i>	<i>3</i>
<i>2. Wetgevingsaspecten</i>	<i>4</i>
<i>3. Financiële aspecten</i>	<i>4</i>
<b>II. Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>4</b>
<b>III. Eenieder verbindende bepalingen</b>	<b>5</b>
<b>IV. Koninkrijkspositie</b>	<b>5</b>

### **I. ALGEMEEN**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot goedkeuring van het op 29 augustus 2021 te Abu Dhabi tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake uitlevering (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden onderschrijven de noodzaak om internationale samenwerking te intensiveren en in dat kader de mogelijkheden uit te breiden om de uitlevering van verdachten te vergemakkelijken. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden ondersteunen het streven om de steeds meer internationaal georiënteerde criminaliteit effectiever aan te pakken door internationale samenwerking. Daarbij merken zij op dat een effectieve aanpak van drugsgerelateerde criminaliteit niet alleen gelegen is in repressie, maar ook in een realistisch drugsbeleid. Deze leden menen bovendien dat het Koninkrijk niet mag mee werken aan mensenrechtenschendingen. Zij hebben daarom nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn het met de regering eens dat het van groot belang is dat het Koninkrijk met andere landen samenwerkt om ondermijnende criminaliteit zo effectief mogelijk aan te pakken en straffeloosheid te voorkomen. Zij hebben verder geen vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van grensoverschrijdende aanpak van criminaliteit en dat met dit verdrag straffeloosheid van verdachten in Nederland die zich in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) bevinden teniet wordt gedaan. Zij brengen ook graag schriftelijke vragen uit het verleden in herinnering.<sup>1</sup> Toch hebben deze leden nog een enkele vraag.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Gezien de verschillen in de mensenrechtensituatie hebben deze leden nog enkele vragen over het voorstel.

## *1. Inleiding*

### 1.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat het uitleveringsverdrag niet alleen op verdachten ziet, maar expliciet ook ziet op de overbrenging van gevonnisde personen tussen de VAE en Nederland. Zou nee, wat zijn de juridische verschillen tussen het voorliggende verdrag en verdragen die zien op de overbrenging van gevonnisde personen, zoals bijvoorbeeld Trb. 2011, 109? Waarom worden er ten opzichte van bijvoorbeeld Trb. 2011, 109 verschillende definities gehanteerd voor bijvoorbeeld «veroordeling» en «vonnis» en zijn er ook andere voorwaarden voor overbrenging gesteld? Waarom is niet waar mogelijk aangesloten bij bestaande verdragen die zien op de overbrenging van gevonnisde personen?

Indien onderhavig verdrag het mogelijk maakt dat Nederlanders die zijn veroordeeld in de VAE vaker succesvol hun gevangenisstraf in Nederland kunnen uitzitten, kan de regering bevestigen dat hun straf na overbrenging niet wordt ingekort, vragen de leden van de VVD-fractie. Kan de regering daarnaast bevestigen dat een veroordeelde Nederlandse drugsmokkelaar die in de VAE vijftien jaar cel heeft opgelegd gekregen, ook daadwerkelijk in Nederland zijn volledige strafrestant moet uitzitten? Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie vragen welke verwachtingen de regering heeft van dit verdrag ter zake de uitlevering van verdachten op verzoek van Nederland. Hoe snel wordt verwacht dat verdachten, van bijvoorbeeld grootschalige drugscriminaliteit, uitgeleverd worden aan Nederland? Heeft dit wetsvoorstel, gelet op die internationale grootschalige drugscriminaliteit, daarom ook niet enige prioriteit?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het eens is met deze leden dat bij afwegingen die worden gemaakt bij een uitleveringsverzoek op grond van het verdrag ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden moet worden meegewogen.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 153.

De leden van de VVD-fractie lezen in de beslisnota die is aangeboden voorafgaand aan verzending van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer dat een verzoek op basis van de Wet open overheid (Woo) is ingediend naar alle documenten die betrekking hebben op de redenen van totstandkoming van onderhavig verdrag. Kan de regering de Kamer informeren over het besluit op het Woo-verzoek?

1.2 Intensivering van de strafrechtelijke samenwerking met staten buiten Europa

1.3 Strafrechtelijke samenwerking met de Verenigde Arabische Emiraten

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat sinds 1 januari 2017 acht uitleveringsverzoeken door Nederland bij de VAE zijn ingediend. Deze leden vragen hoeveel verzoeken door de VAE zijn ingediend bij Nederland. Kan de regering daar een toelichting op geven? De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat sinds 2017 er maar liefst acht uitleveringsverzoeken bij de VAE zijn ingediend. Hoeveel uitleveringsverzoeken heeft de VAE in die tijd bij Nederland ingediend? Deze vraag is relevant om het belang van de VAE bij dit verdrag vast te kunnen stellen. Onderschrijft de regering in het verdrag ook het principe dat onderdanen niet worden uitgeleverd aan vreemde mogendheden?

1.4 Mensenrechtelijke aspecten

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de verdragsverplichtingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vergen dat rechtsbetrekkingen, die ertoe kunnen leiden dat een persoon buiten de rechtsmacht van het Koninkrijk wordt gebracht, moeten worden gebaseerd op het vertrouwen dat de wederpartij in staat en bereid is de fundamentele rechten te waarborgen. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat de mensenrechtelijke situatie in de VAE afwijkt van die in het Koninkrijk. De Afdeling advies van de Raad van State (de Afdeling) merkt in haar advies op dat er in de memorie van toelichting niet voldoende aandacht wordt besteed aan de mensenrechtelijke situatie in de VAE. In de verdragsbepalingen zijn weliswaar verplichte weigeringsgronden opgenomen voor uitlevering bij politieke delicten, discriminatoire vervolging en bestraffing. Bij uitlevering voor feiten waarop de doodstraf of een lijfstraf is gesteld wordt een garantie gevraagd dat deze straf niet ten uitvoer wordt gelegd. Deze leden vragen hoe dit verdrag zich verhoudt tot de schending van andere mensenrechten in de VAE, zoals het recht op een eerlijk proces. Op basis van welke analyse of inzichten heeft de regering geconcludeerd dat de wederpartij, de VAE, in staat en bereid is fundamentele mensenrechten te waarborgen?

De leden van de SP-fractie waarderen het dat de regering in de memorie van toelichting uitgebreid ingaat op de mensenrechtelijke aspecten die behoren bij dit verdrag vanwege de mensenrechtenschendingen in de VAE. In dit licht verwelkomen deze leden de uitzondering van uitleveringsverzoeken die leiden tot het opleggen van de dood- of lijfstraf en bij politieke delicten. Welke sanctie staat er op overtreding van het verdrag op deze punten? Daarnaast komt het functioneren van onafhankelijke rechtspraak in de VAE niet aan bod. Kan de regering hierover uitweiden? Hebben verdachten van strafrechtelijke onderzoeken wel een eerlijke kans met adequate rechtsbescherming om zich in de VAE te kunnen verdedigen? Stelt dit verdrag volgens de regering voldoende waarborgen op dit punt?

De leden van de SP-fractie hebben nog een vraag over de bescherming van gegevens. Het uitvaardigen van een uitleveringsverzoek gaat gepaard met het delen van bijzondere gegevens van personen. De regering schrijft

in de memorie van toelichting dat er slechts aandacht is geschonken aan de bescherming van persoonsgegevens. Is dit adequaat genoeg volgens de regering? Zou dit niet onderdeel van het verdrag moeten zijn?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de verdragsverplichtingen van het EVRM vergen dat rechtsbetrekkingen moeten worden gebaseerd op het vertrouwen dat de wederpartij in staat en bereid is de fundamentele rechten te waarborgen. Deze leden vragen de regering of dit vertrouwen bestaat en waarop dat gebaseerd is. Zij vragen of onderzocht is in hoeverre de mensenrechten zoals wij die kennen in de VAE gewaarborgd zijn.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de mensenrechtelijke situatie in de VAE afwijkt van die van het Koninkrijk, zowel wat de verdragsrechtelijke betrekkingen met andere staten betreft, als wat betreft de uitvoeringspraktijk daarvan. Er is daarom zorg voor gedragen dat concrete toepassingen getoetst worden aan de fundamentele rechtsbeginselen die in het EVRM en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) zijn neergelegd. Deze leden vragen de regering hoe geborgd en gecontroleerd wordt dat deze mensenrechten gerespecteerd worden. Zij wijzen tevens op de discrepantie die er bestaat tussen mensenrechten die in het Koninkrijk gerespecteerd worden en mensenrechten die in de VAE al dan niet gerespecteerd worden. Zij vragen de regering of zij een overzicht kan leveren van mensenrechten die in de VAE onder druk staan en hoe geborgd wordt dat deze mensenrechten in het licht van dit verdrag toch gerespecteerd worden.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering bij de totstandkoming van het verdrag de jurisprudentie van de Hoge Raad in acht heeft genomen. De Hoge Raad gaat ervan uit dat de regering als verdragsluitende partij geacht wordt het verdrag af te stemmen op de aard en de mate waarin de in het EVRM en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) neergelegde fundamentele rechtsbeginselen worden erkend door de wederpartij. Die maatstaf vergt dat naarmate de mensenrechtelijke situatie van de wederpartij meer afwijkt van die van het Koninkrijk, er meer aandacht nodig is voor opname van de juiste bepalingen in het desbetreffende verdrag. Deze leden vragen de regering of de in het EVRM en IVBPR neergelegde fundamentele rechtsbeginselen volgens de regering worden erkend door de VAE. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen om aansluiting bij en erkenning van het IVBPR als voorwaarde te stellen voor het sluiten van dit verdrag.

De leden van de SGP-fractie lezen dat in de preambule van het verdrag wordt verwezen naar de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat. Deze leden constateren dat eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in de VAE anders wordt uitgelegd dan in Nederland. De rechtsstaat van de VAE heeft andere pijlers dan de Nederlandse rechtsstaat. Deze leden vragen de regering of er een objectief criterium is waaraan getoetst wordt of deze mensenrechten en de rechtsstaat voldoende geëerbiedigd worden. Is niet-eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat een voorwaarde voor ontbinding van het verdrag?

De leden van de SGP-fractie lezen dat uitlevering wordt geweigerd indien het feit waarvoor om uitlevering wordt verzocht door de aangezochte partij wordt beschouwd als een politiek delict. Deze leden vragen hoe omgegaan wordt met delicten waarop in de VAE een gevangenisstraf van meer dan een jaar staat, maar die in Nederland niet strafbaar zijn.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het Koninkrijk zich erop gericht heeft om volledig uit te sluiten dat medewerking aan een uitleveringsverzoek door een van de landen van het Koninkrijk leidt tot het opleggen, onderscheidenlijk het ten uitvoer leggen van twee straffen, te weten de doodstraf en lijfstraffen. Deze leden vragen hoe deze uitvoering van tevoren gecontroleerd, dan wel geborgd wordt nu, ook uit het advies van de Afdeling, blijkt dat de VAE geen mensenrechtencontroles toestaat. Heeft de regering overwogen om deze controles door onafhankelijke mensenrechtenorganisaties als voorwaarde te stellen voor het sluiten van dit verdrag?

De leden van de SGP-fractie lezen dat bij een uitleveringsverzoek een garantie wordt verlangd dat de doodstraf niet wordt opgelegd, of indien de doodstraf toch is opgelegd, deze straf niet ten uitvoer wordt gelegd. Deze leden vragen de regering hoe dit wordt gecontroleerd en wat de consequenties zijn indien de doodstraf toch wordt uitgevoerd.

*2. Wetgevingsaspecten*

*3. Financiële aspecten*

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 3*

De leden van de D66-fractie lezen in het onderhavige verdrag in artikel 3 lid 1 onder a dat uitlevering wordt geweigerd indien het strafbare feit waarvoor om uitlevering wordt gevraagd door de aangezochte partij beschouwd wordt als een politiek delict. Van de weigeringsgrond «politieke delicten» wordt een uitzondering gemaakt voor «terroristische misdrijven» dat ingevolge elk internationaal verdrag waar beide partijen partij bij zijn als zodanig wordt beschouwd. Deze leden vragen in welke zin een terroristisch delict zich onderscheidt van een politiek delict, en uit welke verdragen waar het Koninkrijk en de VAE partij bij zijn dat naar voren komt. Kan de regering meer duidelijkheid geven over het belang en de keuze voor deze uitzondering op de weigeringsgronden?

De leden van de D66-fractie lezen in de Concluding Observations aangenomen door het VN Committee Against Torture (CAT) dat er zorgen zijn over de vage en te brede terminologie met betrekking tot inspanningen voor anti-terrorisme in de VAE, waaronder de juridische definitie van terrorisme. Het Comité vreest dat deze wetgeving uitzonderingen biedt voor de regels omtrent strafvordering. Het rapport spreekt verder van het ontbreken van fundamentele procesrechten, onderwerping aan marteling en andere schendingen van mensenrechten bij (vermeende) terroristen. Op welke wijze heeft de regering in de totstandkoming van onderhavig verdrag met deze omstandigheid rekening gehouden? Kan de regering ingaan op de wenselijkheid en het belang van de uitzondering op de weigeringsgronden van uitlevering met betrekking tot terroristische misdrijven in het licht van deze bevindingen van de Verenigde Naties? Hoe wordt een verzoek tot uitlevering voor een terroristisch misdrijf op basis van dit verdrag beoordeeld in het licht van de bevindingen van de Verenigde Naties?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het feit waarvoor wordt vervolgd in beide staten strafbaar moet zijn met een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. Deze leden vragen de regering hoe omgegaan wordt met feiten die in het Koninkrijk der Nederlanden niet strafbaar zijn, maar in de VAE wel. Het is in de VAE bijvoorbeeld niet toegestaan om te demonstreren voor meer democratie. Er is weinig politieke vrijheid. Wat betekent dit concreet voor

Nederlanders die demonstreren in de VAE voor meer politieke vrijheid of de vrijheid voor het uitoefenen en verspreiden van het christelijk geloof? Hoe schiet de regering Nederlanders in de VAE te hulp die om bovenstaande redenen vastzitten nu er geen uitlevering mogelijk is?

### **III. Eenieder verbindende bepalingen**

#### **IV. Koninkrijkspositie**

De voorzitter van de commissie,  
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Nouse