

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. 6**

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

Ontvangen 27 januari 2023

Inleidende opmerkingen

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de leden van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid uitgebrachte verslag inzake dit voorstel van rijkswet. Ik heb goede nota genomen van de gestelde vragen en ook van de daarin tot uitdrukking komende zorgen over de mensenrechtelijke aspecten van het verdrag die door de leden van enkele fracties naar voren zijn gebracht. In het onderstaande zal ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, ingaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

### **I. Algemeen**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de aard en de functie van het verdrag. Zo vragen deze leden of dit verdrag niet alleen op de uitlevering van verdachten ziet, maar ook op de overbrenging van gevonnisse personen tussen de Verenigde Arabische Emiraten en Nederland. Als dit niet het geval is, zo vragen deze leden, wat de verschillen zijn tussen het voorliggende verdrag en het op 12 mei 2011 te 's-Gravenhage totstandgekomen verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Peru (Trb. 2011, 109). Deze leden vragen waarom er in vergelijking met laatstgenoemd verdrag verschillende definities zijn gehanteerd voor bijvoorbeeld «veroordeling» en «vonnis» en er ook andere voorwaarden voor overbrenging zijn gesteld. Deze leden vragen waarom er niet waar mogelijk is aangesloten bij bestaande verdragen voor de overbrenging van gevonnisse personen. Deze leden vragen daarnaast of, indien het onderhavige verdrag het mogelijk maakt dat Nederlanders die zijn veroordeeld in de Verenigde Arabische Emiraten vaker succesvol hun gevangenisstraf in Nederland kunnen uitzitten, bevestigd kan worden dat de straf na overbrenging niet wordt ingekort. Zij vragen in dat verband verder of een veroordeeld drugsmokkelaar die in

de Verenigde Arabische Emiraten vijftien jaar gevangenisstraf opgelegd heeft gekregen in Nederland dan ook zijn volledig strafrestant moet uitzitten.

De doelstellingen van het onderhavige verdrag omvatten blijkens artikel 1, eerste lid, van het verdrag dat personen die op het grondgebied van de verzoekende staat worden gezocht met het oog op de vervolging voor de strafbare feiten bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, van het verdrag, of de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke vrijheidsstraf, onder de voorwaarden bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, van het verdrag kunnen worden overgebracht naar het grondgebied en het rechtsstelsel van de verzoekende staat. Het verdrag voorziet dus zowel in de overbrenging van verdachten als van veroordeelden naar het grondgebied van de wederpartij. Wat de uitlevering ten behoeve van de executie van vrijheidsstraffen betreft zijn er inderdaad enige parallellen tussen uitleveringsverdragen en verdragen betreffende de overdracht van gevonniste personen, zoals de leden van de VVD-fractie terecht hebben opgemerkt. In beide gevallen gaat het om de overbrenging van een persoon naar het grondgebied en het rechtsstelsel van de andere verdragspartij ten behoeve van de uitvoering van een vrijheidsstraf.

Er zijn echter ook belangrijke verschillen. Een verdrag betreffende de overdracht van gevonniste personen strekt ertoe de onherroepelijke veroordeling van een eigen onderdaan door een buitenlandse rechter te erkennen en de in het buitenland reeds aangevangen detentie in het Koninkrijk der Nederlanden voort te zetten met het oog op resocialisatie van de veroordeelde. Die mogelijkheid is er niet voor onderdanen van derde landen. Onderdanen van derde landen kunnen wel worden uitgeleverd aan de wederpartij. Bij erkenning van een buitenlands vonnis moet de Nederlandse of de Caribische rechter de buitenlandse sanctie omzetten in een sanctie die beantwoordt aan het Nederlandse recht en de Nederlandse strafopleggingsmaatstaven, respectievelijk het recht en de strafopleggingsmaatstaven van de Caribische landen. Bij uitlevering die wordt verzocht met het oog op strafexecutie erkent de rechter een buitenlands vonnis niet zozeer, maar stelt hij slechts vast dat er een onherroepelijke veroordeling is die valt binnen de criteria die het verdrag regelt en of de uitlevering ook overigens toelaatbaar is. Resocialisatie van de veroordeelde onder voortzetting van een reeds aangevangen detentie is geen doelstelling van de uitlevering. In het uitleveringsrecht wordt de nationale onderdaan juist beschermd doordat uitlevering van Nederlanders voor de executie van vrijheidsstraffen in het buitenland krachtens artikel 4, eerste lid, van de Uitleveringswet is uitgesloten. Uitlevering van Nederlanders aan het buitenland is krachtens artikel 4, tweede lid, van de Uitleveringswet wel mogelijk voor een strafrechtelijk onderzoek. Voor de Caribische landen van het Koninkrijk geldt dezelfde regeling op grond van artikel 4 van het Uitleveringsbesluit Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Uitlevering is in die gevallen echter alleen mogelijk indien door de verzoekende staat de zogeheten dubbele terugkeergarantie wordt geboden. De betrokkene moet dan na veroordeling naar Nederland terugkeren en de straf moet dan worden omgezet naar Nederlandse of Caribische maatstaven. Die omzetting is echter ingevolge artikel 2 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen slechts mogelijk krachtens verdrag. Voor de Caribische landen van het Koninkrijk geldt dezelfde eis krachtens artikel 596 van het eenvormig Wetboek van Strafvordering voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De overdracht van een buitenlandse veroordeling aan Nederland kan bovendien, indien het desbetreffende verdrag dat regelt, slechts met instemming van de veroordeelde plaatsvinden. In het door de leden van de VVD-fractie genoemde verdrag, het op 12 mei 2011 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen

tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Peru (Trb. 2011, 109), is dat geregeld in artikel 3, onder f. Uitlevering kan daarentegen ook tegen de wil van de veroordeelde plaatsvinden. Een ander verschil is dat uitlevering beperkt blijft tot de persoonlijke vrijheid van veroordeelden. Bij de overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen kunnen ook verdragen met het buitenland worden gesloten die voorzien in de overdracht van vermogenssancties, zoals geldboeten, verbeurdverklaringen of confiscaties.

De betekenis van begrippen als «veroordeling» of «vonnis» is noch bij uitleveringsverdragen, noch bij verdragen voor de overdracht van gevonniste personen eenvormig geregeld. Variaties zijn eerder regel dan uitzondering. Die hangen samen met de doelstelling van het verdrag, onderscheiden nationale uitgangspunten bij de wederzijdse verdragspraktijken en nationale wettelijke minimumdrempels zoals artikel 5 van de Uitleveringswet.

Het onderhavige verdrag voorziet niet in de overdracht van gevonniste personen met het oog op erkenning van buitenlandse strafvonnissen ter bevordering van de resocialisatie van betrokkenen. Juist omdat een dergelijk verdrag tussen het Koninkrijk en de Verenigde Arabische Emiraten ontbreekt, volgt uit het stelsel van artikel 4 van de Uitleveringswet en artikel 2 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen, en de overeenkomstige Caribische wetgeving, dat de uitlevering van Nederlandse burgers aan de Verenigde Arabische Emiraten niet mogelijk is. Uitlevering van burgers van de Emiraten aan het Koninkrijk is evenmin mogelijk ingevolge artikel 4 van het voorliggende verdrag. Dat betekent dat de situaties waar de leden van de VVD-fractie specifiek naar vragen zich onder het onderhavige verdrag niet kunnen voordoen.

De leden van de VVD-fractie vragen welke verwachtingen de regering heeft van dit verdrag waar het de uitlevering van verdachten op verzoek van Nederland betreft. Zij vragen hoe snel verdachten van bijvoorbeeld grootschalige drugscriminaliteit uitgeleverd kunnen worden aan Nederland en of dit voorstel van rijkswet daarom niet ook enige prioriteit heeft.

Het is de verwachting dat dit verdrag, indien het wordt goedgekeurd, aanzienlijk zal bijdragen aan een bespoediging van de behandeling van ingediende uitleveringsverzoeken. Het is moeilijk in algemene zin aan te geven hoe snel of hoeveel sneller verdachten van grootschalige drugscriminaliteit kunnen worden uitgeleverd. Dat zal per zaak en per verdachte verschillen. Ik onderschrijf graag de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat prioritering van de behandeling van dit voorstel van rijkswet een niet te onderschatten bijdrage levert aan de bestrijding van grootschalige drugscriminaliteit en de daarmee verbonden geweldsmisdrijven en financieel-economische criminaliteit.

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

Ik ben het eens met deze leden dat de algehele doelstelling van het verdrag om straffeloosheid tegen te gaan ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden van strafbare feiten omvat. Het openbaar ministerie weegt die belangen steeds mee bij verzoeken om uitlevering.

De leden van de VVD-fractie lezen in de beslisnota die betrekking heeft op het wetsvoorstel dat er een verzoek op grond van de Wet open overheid is ingediend naar alle documenten die betrekking hebben op de redenen van totstandkoming van het onderhavige verdrag. Zij verzoeken de Kamer te informeren over het besluit op het verzoek.

Bij besluit van 27 oktober 2022, nr. 4270510, heb ik op dit verzoek beslist. Ik heb besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van de verzochte stukken. Het besluit en de documenten zijn bekendgemaakt op de website van de rijksoverheid. (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/10/27/besluit-op-woo-verzoek-waar-in-verzocht-wordt-om-informatie-aangaande-het-rechtshulpverdrag-en-uitleveringsverdrag-gesloten-met-de-verenigde-arabische-emiraten>).

### *1.3 Strafrechtelijke samenwerking met de Verenigde Arabische Emiraten*

De leden van de D66-fractie en de leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van de verantwoording in de memorie van toelichting van het aantal uitleveringsverzoeken uitgaande van het Koninkrijk hoeveel uitleveringsverzoeken door de Verenigde Arabische Emiraten bij het Koninkrijk zijn ingediend en of daarop een toelichting kan worden gegeven.

Er zijn in de afgelopen tien jaar door de Verenigde Arabische Emiraten geen uitleveringsverzoeken ingediend bij het Koninkrijk.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering in het verdrag ook het principe onderschrijft dat onderdanen niet worden uitgeleverd aan vreemde mogendheden.

Krachtens artikel 4, eerste lid, van de Uitleveringswet worden Nederlanders niet uitgeleverd. Artikel 4, tweede lid, van de Uitleveringswet maakt op dat uitgangspunt een uitzondering. Uitlevering van Nederlanders aan het buitenland is wel mogelijk ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek, mits daarvoor door de verzoekende staat de zogeheten dubbele terugkeergarantie wordt geboden. Dat houdt in dat de betrokkene na een eventuele veroordeling tot een vrijheidsstraf in Nederland mag ondergaan en de opgelegde straf dan wordt omgezet in een straf naar Nederlandse maatstaven. Uitvoering van de dubbele terugkeergarantie is echter ingevolge artikel 2 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis slechts mogelijk krachtens verdrag. In de Caribische landen van het Koninkrijk gelden overeenkomstige regelingen. Aangezien het voorliggende verdrag niet strekt tot de overdracht van gevonniste personen op de grondslag van een door de Nederlandse rechter erkend vonnis van een rechter in de Verenigde Arabische Emiraten en een dergelijk verdrag met de Verenigde Arabische Emiraten ook overigens niet bestaat, kunnen Nederlanders niet aan de Verenigde Arabische Emiraten worden uitgeleverd.

### *1.4 Mensenrechtelijke aspecten*

De leden van de D66-fractie stellen, mede tegen de achtergrond van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de naar aanleiding daarvan aangepaste memorie van toelichting, de vraag hoe het verdrag zich verhoudt tot een mogelijke schending van andere dan, naar deze leden kennelijk bedoelen, niet door een specifieke voorziening in het verdrag bestreken mensenrechten, zoals het recht op een eerlijk proces. Deze leden vragen op basis van welke analyse of inzichten de regering heeft geconcludeerd dat de wederpartij, de Verenigde Arabische Emiraten,

in staat is en bereid is fundamentele mensenrechten te waarborgen. Ook de leden van de SGP-fractie stellen deze vraag.

In het algemeen gesproken geldt dat de rechtsorde van een staat waarmee een verdrag tot strafrechtelijke samenwerking wordt aangegaan moet worden aanvaard, ook als daar vanuit het perspectief van het Koninkrijk of uit Europees perspectief vragen bij te stellen zijn. Dat geldt niet slechts bij bilaterale verdragen, zoals het voorliggende verdrag, maar ook bij multilaterale verdragen tot strafrechtelijke samenwerking die immers ook uitleveringsbepalingen nodig hebben om de handhaving ervan te kunnen verzekeren. Zoals reeds in de memorie van toelichting is verantwoord, wijkt de mensenrechtelijke situatie in de Verenigde Arabische Emiraten af van die van het Koninkrijk, zowel wat de verdragsrechtelijke betrekkingen betreft, als wat betreft de uitvoeringspraktijk. Bij de voorbereiding van de verdragsonderhandelingen is op basis van algemeen beschikbare en breed aanvaarde mensenrechtelijke rapportages, zoals bijvoorbeeld die van het *US Department of State* en die van enkele bekende mensenrechtenorganisaties, waaronder *Human Rights Watch* en *Amnesty International*, een beeld gevormd van algehele mensenrechtelijke situatie in de Verenigde Arabische Emiraten. Vervolgens is voor het Koninkrijk leidend geweest dat de jurisprudentie van Hoge Raad, aangehaald in het nader rapport, vergt dat het zich als verdragsluitende partij rekenschap moet geven van die situatie. Die rekenschap moet blijken uit bepalingen in het verdrag die inhoud moeten geven aan mensenrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk bij uitlevering. In paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting is daarover verantwoording afgelegd. Het functioneren van de rechterlijke macht in de rechtsstelsels van partijen is geen onderwerp waarover bij een uitleveringsverdrag wordt onderhandeld. Waar het op aankomt is dat in individuele verzoeken om uitlevering, met inachtneming van het verdrag, de Uitleveringswet, onderscheidenlijk het Uitleveringsbesluit Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden goed wordt gezien wat de mogelijke consequenties zijn voor naleving van de mensenrechten in dat specifieke geval. Die verplichting rust op de rechter en op de Minister van Justitie en Veiligheid, onderscheidenlijk de Gouverneurs van de Caribische landen, in de desbetreffende fasen van de uitleveringsprocedure. Moet worden gevreesd voor een serieus risico op een mensenrechtenschending, dan is afwijzing van het uitleveringsverzoek daarvan de consequentie. Onder de in artikel 3, eerste lid, onder g, van het verdrag genoemde weigeringsgrond «andere wezenlijke belangen van de staat» valt de gehele constitutionele orde van de aangezochte staat. Wat het Koninkrijk betreft is het evident dat de mensenrechtelijke verplichtingen daaronder begrepen zijn. Daarnaast kan de uitlevering, na een belangenafweging op grond van artikel 3, tweede lid, onder b, van het verdrag worden geweigerd op grond van humanitaire overwegingen. Vermelding verdient in dit verband ook dat tijdens de onderhandelingen met de Verenigde Arabische Emiraten is uitgesproken dat het onderhavige uitleveringsverdrag op geen enkele wijze afbreuk kan doen aan de bestaande internationale mensenrechtelijke verplichtingen van de partijen. Dit heeft zijn weerslag gekregen in de preambule en in artikel 20 van het verdrag. In het verleden heeft de Hoge Raad overigens de uitlevering van een persoon aan de Verenigde Arabische Emiraten toelaatbaar geoordeeld<sup>1</sup>.

De leden van de SP-fractie verwelkomen de regel in het verdrag met betrekking tot uitleveringsverzoeken waarbij een strafbedreiging met de doodstraf of met lijfstraffen aan de orde is, of waarbij sprake zou kunnen

<sup>1</sup> HR 13 januari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF837.

zijn van een politiek delict. Deze leden vragen welke sanctie er staat op overtreding van het verdrag op deze punten. Deze leden constateren dat het functioneren van onafhankelijke rechtspraak in de Verenigde Arabische Emiraten niet aan bod komt. Zij vragen de regering hierover uit te weiden. Zij vragen of verdachten van strafrechtelijke onderzoeken wel een eerlijke kans krijgen zich te verdedigen en of het verdrag op dit punt wel voldoende waarborgen stelt.

Indien een uitleveringsverzoek zou worden ingediend dat betrekking heeft op feiten waarop krachtens het recht van de Verenigde Arabische Emiraten de doodstraf of een lijfstraf staat, zal het Koninkrijk van de wederpartij de in artikel 3, eerste lid, onder f, van het verdrag bedoelde garanties verlangen. Deze garanties worden vanzelfsprekend schriftelijk vastgelegd. De essentie van een verdragsrechtelijke regeling van deze materie is dat erop mag worden vertrouwd dat deze garanties worden verleend en dat deze ook worden nageleefd. Zou de garantie niet worden verleend dan moet het uitleveringsverzoek worden afgewezen. Zou er niettemin aanleiding zijn de gang van zaken rondom een dergelijke garantie nader te bezien, dan voorziet artikel 22 van het verdrag in de verplichting tot het voeren van overleg. In het uiterste geval zou het verdrag op grond van artikel 23 kunnen worden opgezegd. Indien er sprake is van een uitleveringsverzoek dat door het Koninkrijk wordt beschouwd als een politiek delict, dan moet het uitleveringsverzoek op grond van artikel 3, eerste lid, van het verdrag worden geweigerd.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie naar het recht op een eerlijk proces en de positie van de rechterlijke macht in de Verenigde Arabische Emiraten is hierboven op een gelijkaardige vraag van de leden van de D66-fractie reeds geantwoord. Ik verwijs de leden van de SP-fractie graag naar deze beantwoording.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat het uitvaardigen van een uitleveringsverzoek gepaard gaat met het delen van bijzondere persoonsgegevens. Zij wijzen erop dat in de memorie van toelichting slechts is beschreven dat er aandacht is geschonken aan de bescherming van persoonsgegevens. Deze leden vragen of dit volgens de regering wel adequaat genoeg is en of dit niet onderdeel van het verdrag zou moeten zijn.

Uitvoering van een uitleveringsverzoek kan vanzelfsprekend niet plaatsvinden zonder de doorgifte van persoonsgegevens. De leden van de SP-fractie vragen daarvoor terecht aandacht. Anders dan deze leden mogelijk vooronderstellen, is een dergelijke doorgifte niet louter een doorgifte van bijzondere persoonsgegevens. Strafrechtelijke persoonsgegevens hebben op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming een met bijzondere persoonsgegevens vergelijkbaar beschermingsniveau. Echter, een doorgifte ter uitvoering van een uitleveringsverzoek vindt plaats in de context van de toepassing van het strafrecht, en valt daarmee naar het in Nederland geldende recht onder de reikwijdte van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119) (hierna: de richtlijn). Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet politiegegevens en in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het enkele feit dat de gegevens in een strafrechtelijke context worden



verwerkt door bevoegde autoriteiten brengt op grond van de richtlijn en de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens niet zonder meer met zich dat sprake is van verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Daarvan is pas sprake als gegevens worden verwerkt die zijn genoemd in artikel 10 van richtlijn, zoals ras of etnische afkomst, politieke overtuiging, gezondheidsgegevens en dergelijke. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens vindt ingevolge artikel 5 van de Wet politiegegevens slechts plaats wanneer dat onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking, in aanvulling op de verwerking van andere politiegegevens.

In het verdrag is geen afzonderlijke regeling getroffen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens worden mede begrepen onder «gegevens» in de zin van artikel 18 van het verdrag. Zoals hierboven reeds is aangegeven, geldt voor de Nederlandse bevoegde autoriteiten dat bij de toepassing van het verdrag slechts die bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt voor zover dat onvermijdelijk is. Dat zou aan de orde kunnen zijn bij de toepassing van artikel 3, eerste lid, onder e, van het verdrag, waar een dwingende weigeringsgrond is neergelegd voor de gevallen waarin ernstige redenen zijn om aan te nemen dat het uitleveringsverzoek dient voor discriminatoire vervolging of bestraffing. Verder is, zoals in de memorie van toelichting is beschreven, in de Verenigde Arabische Emiraten de gegevensbescherming niet op een met Nederland vergelijkbaar niveau. Recent heeft het land wetgeving vastgesteld voor de gegevensbescherming in de commerciële sector (*Federal Decree Law no.45 of 2021*), in werking getreden op 1 januari 2023), maar een regeling voor de overheid en het strafrecht is er niet. Het is nog een open vraag of de Verenigde Arabische Emiraten overwegen daartoe over te gaan. Daarom is volstaan met een bepaling die enkele principes vastlegt die ook voor de Verenigde Arabische Emiraten uitvoerbaar zijn. In alle gevallen dienen de Nederlandse autoriteiten zich ervan te vergewissen welke aanvullende afspraken per doorgifte nodig zijn om aan het in Nederland geldende recht te voldoen. Daarnaast moet de regeling ook in Koninkrijksverband uitvoerbaar zijn. De richtlijn geldt immers alleen in Nederland. Voor het Caribische deel van het Koninkrijk gelden andere regels. De regels voor de Caribische landen vertonen bovendien op onderdelen onderlinge verschillen. Ook daarom verdient een eenvoudige regeling de voorkeur. Mede omdat voldoende duidelijk is dat het risico op het gebruik van gegevens ten behoeve van een discriminatoire vervolging en bestraffing is afgedekt, is de regering van oordeel dat de regeling adequaat is.

De leden van de SGP-fractie wijzen op de verschillen in de mensenrechtelijke situatie tussen het Koninkrijk en de Verenigde Arabische Emiraten en de zorgplicht van de regering dat de concrete toepassing van het voorliggende verdrag moet voldoen aan de fundamentele rechtsbeginselen die zijn neergelegd in het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR). Deze leden vragen hoe geborgd en gecontroleerd wordt dat deze mensenrechten gerespecteerd worden. Zij wijzen daarbij op de discrepantie die er bestaat tussen mensenrechten die in het Koninkrijk gerespecteerd worden en mensenrechten die in de Verenigde Arabische Emiraten al dan niet gerespecteerd worden. Zij vragen of de regering een overzicht kan leveren van mensenrechten die in de Verenigde Arabische Emiraten onder druk staan en hoe geborgd wordt dat deze mensenrechten in het licht van dit verdrag toch gerespecteerd worden.

Een verdrag met betrekking tot strafrechtelijke samenwerking met een andere staat raakt uiteraard aan de mensenrechten die door het strafrecht worden beschermd en de mensenrechten die door het strafrecht moeten worden gerespecteerd. Een dergelijk verdrag is echter niet primair een instrument van het mensenrechtenbeleid van het Koninkrijk. Ik hecht eraan de beantwoording van deze en de overige vragen van de SGP-fractie in dit perspectief te plaatsen. Wat de borging en controle op de naleving van de mensenrechtelijke aspecten in concrete zaken betreft zal dat in de zaken waarin daarvoor aanleiding is tot uiting moeten komen in de verlening van garanties door de wederpartij over de behandeling van een opgeëiste persoon. Daarop moet, gegeven dit verdrag, worden vertrouwd. Het is evident dat elke uitleveringsrelatie met staten die niet of in beperkte mate zijn aangesloten bij internationale mensenrechtenverdragen, ook die met de Verenigde Arabische Emiraten, bijzondere aandacht vereist voor enkele grondrechten. In de eerste plaats het recht op leven in verband met feiten waarop de doodstraf is gesteld. In de tweede plaats het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in verband met feiten waarop lijfstraffen staan en de detentieomstandigheden. In derde plaats het recht op een eerlijk proces in verband met de behandeling van de opgeëiste persoon na de feitelijke uitlevering. In de vierde plaats is er nog het recht op bescherming van persoonsgegevens. Andere fundamentele rechten zouden indirect aan de orde kunnen komen in zaken waarin sprake is van hetzij discriminatoire vervolging of bestraffing, hetzij vervolging of bestraffing wegens delicten die als delict van politieke aard zouden kunnen worden aangemerkt. Het voorliggende verdrag bevat de nodige voorzieningen om het risico van mensenrechtenschendingen in concrete gevallen te kunnen ondervangen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de in het EVRM en het IVBPR neergelegde fundamentele rechtsbeginselen worden erkend in de Verenigde Arabische Emiraten. 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.

Waar het wat de mensenrechten betreft primair om gaat is dat het verdrag voldoende voorzieningen moet bevatten om het Koninkrijk in staat te stellen om in concrete gevallen te kunnen beoordelen of de mensenrechten voldoende worden geëerbiedigd. In het nader rapport, in de memorie van toelichting en in deze nota is verantwoord op welke wijze die beoordeling plaatsvindt. Dat is in het licht van de eerdergenoemde jurisprudentie van de Hoge Raad de maatstaf waaraan moet worden voldaan in die gevallen waarin uitleveringsrelaties worden ontwikkeld met staten waarin niet dezelfde mensenrechtensituatie bestaat als in het Koninkrijk. Of de Verenigde Arabische Emiraten al dan niet partij willen worden bij het IVBPR is geen gespreksonderwerp geweest bij de onderhandelingen over het voorliggende verdrag. Dat is een beslissing zijn die een soevereine staat zelf neemt.

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van de preambule van het verdrag aandacht voor mogelijke verschillen tussen het Koninkrijk en de Verenigde Arabische Emiraten in interpretatie betreffende de begrippen «mensenrechten» en «rechtsstaat». In dat verband vragen zij of er een objectief criterium is waaraan getoetst wordt of de mensenrechten en de rechtsstaat voldoende geëerbiedigd worden. Zij vragen in dat verband of het niet eerbiedigen van de mensenrechten een voorwaarde is voor ontbinding van het verdrag.



Er is geen eensluidend objectief criterium waaraan wordt getoetst of de mensenrechten en de rechtsstaat wel of niet voldoende worden geëerbiedigd. Het gaat om een combinatie van het al of niet aangesloten zijn bij de verdragen die mensenrechten beogen te beschermen en de wijze waarop daarmee in de uitvoeringspraktijk wordt omgegaan, ongeacht of daadwerkelijk sprake is van binding aan een dergelijk verdrag. Er zal ook gekeken moeten worden naar de ontwikkelingen die een land dat op mensenrechtelijk gebied in een langere reeks van jaren doormaakt. In zijn algemeenheid gesproken is voorstelbaar dat een achteruitgang van naleving van de mensenrechten door een verdragspartner aanleiding zou kunnen zijn verdragen betreffende de strafrechtelijke samenwerking op te schorten of zelfs te beëindigen. In het najaar van 2020 heeft het Koninkrijk bijvoorbeeld de strafrechtelijke samenwerking met Hongkong moeten opschorten vanwege de invoering van de veiligheidswetgeving voor Hongkong door de Volksrepubliek China<sup>2</sup>.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe wordt omgegaan met delicten waarop in de Verenigde Arabische Emiraten een gevangenisstraf van meer dan een jaar staat, maar die in Nederland niet strafbaar zijn.

Uitgangspunt van elk uitleveringsverdrag, en dus ook het voorliggende verdrag, is dat uitlevering slechts mogelijk is indien wordt voldaan aan het vereiste van dubbele strafbaarheid. Is een feit volgens de strafwetgeving van de Verenigde Arabische Emiraten strafbaar, maar volgens de wetgeving van het desbetreffende land in het Koninkrijk niet, dan is de uitlevering voor dat feit niet toelaatbaar. Dat vereiste geldt naast de eis dat de strafmaat van het feit waarvoor om uitlevering wordt verzocht ten minste een jaar moet bedragen. Die eis wordt gesteld om te voorkomen dat het zware middel van uitlevering wordt gehanteerd voor relatief geringe feiten.

De leden van de SGP-fractie stellen enige vragen over de wijze waarop de uitvoering van door de wederpartij geboden garanties dat een eventueel op te leggen doodstraf of lijfstraf worden uitgevoerd, zowel vooraf als achteraf. Deze leden vragen in dit verband hoe controles vooraf en achteraf op het naleven van deze garanties plaatsvinden. Zij vragen in dat verband ook wat de consequenties zijn als die garanties toch niet worden nageleefd en een doodstraf toch ten uitvoer zou worden gelegd. In dit verband wijzen deze leden erop dat in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State valt te lezen dat de Verenigde Arabische Emiraten geen mensenrechtencontroles toestaan.

Wat betreft de status van door het Koninkrijk gevraagde garanties betreffende de uitlevering voor feiten waarop krachtens de wetgeving in de Verenigde Arabische Emiraten de doodstraf of lijfstraffen staan verwijs ik de leden van de SGP-fractie allereerst graag naar de beantwoording van gelijkaardige vragen van de leden van de SP-fractie. Op de werking van het in het verdrag overeengekomen stelsel van garantieverlening moet kunnen worden vertrouwd. Dat vertrouwen is er en staat los van de vraag of de Verenigde Arabische Emiraten wel of geen inkomend bezoek zouden toelaten van commissies die de naleving van mensenrechtelijke verdragen observeren.

---

<sup>2</sup> Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 485.

## II. Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 3

De leden van de D66-fractie vragen naar de betekenis van artikel 3, eerste lid, onder a, van het verdrag waarin is neergelegd dat uitlevering wordt geweigerd indien de uitlevering wordt verzocht voor een feit dat door de aangezochte partij wordt beschouwd als een politiek delict. Deze leden vragen in dat kader waarom op die regel een uitzondering is gemaakt voor terroristische misdrijven die ingevolge elk internationaal verdrag waar het Koninkrijk en de Verenigde Arabische Emiraten partij bij zijn strafbaar zijn, en zij vragen uit welke verdragen dat dan blijkt. Zij vragen meer duidelijkheid te geven over het belang en de keuze voor deze uitzondering.

Het is al geruime tijd de overtuiging van de wereldgemeenschap dat terrorisme en de methoden waarvan terroristen en terroristische groepen zich bedienen een zodanig ernstige bedreiging van het menselijk leven, de veiligheid en de onderlinge gemeenschap van staten zijn, dat de bestrijding daarvan een belangrijke opgave is. Bestrijding door middel van strafbaarstelling is een van de hoekstenen van deze wereldomvattende opgave. Deze opgave wordt van zodanig groot belang geacht dat het sinds het begin van deze eeuw gebruikelijk is in rechtshulp- en uitleveringsverdragen misdrijven die als terroristische misdrijven worden aangemerkt in daarvoor gesloten verdragen niet langer als politieke delicten aan te merken. Zou dit anders liggen dan zou het gevaar van straffeloosheid voor dergelijke misdrijven groot zijn, aangezien terroristische misdrijven niet zelden worden begaan met politieke of ideële motieven. Het Koninkrijk en de Verenigde Arabische Emiraten zijn beide partij bij het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84), bij het op 13 april 2005 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van daden van nucleair terrorisme (Trb. 2005, 290) en bij het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12). De ter uitvoering van deze verdragen vastgestelde strafbaarstellingen zijn daarmee geen politieke delicten in de zin van artikel 3, eerste lid, onder a, van het verdrag.

De leden van de D66-fractie lezen in de *Concluding observations on the initial report of the United Arab Emirates van het Committee against Torture* van de Verenigde Naties van 22 augustus 2022, nr. CAT/c/ARE/CO/ van de Verenigde Naties (CAT) dat er zorgen zijn over de vage en te brede terminologie met betrekking tot anti-terrorisme in de Verenigde Arabische Emiraten, waaronder de juridische definitie van terrorisme. Naar deze leden stellen vreest het CAT dat deze wetgeving uitzonderingen biedt voor de regels omtrent de strafvordering en gesteld wordt dat het rapport verder spreekt over het ontbreken van fundamentele procesrechten, onderwerping aan marteling en andere schendingen van mensenrechten bij vermeende terroristen. Deze leden vragen op welke wijze de regering rekening gehouden heeft met deze omstandigheden. Zij vragen in dit verband nogmaals naar de rechtvaardiging van de uitzondering op de weigeringsgronden van uitlevering in het licht van deze bevindingen van de Verenigde Naties. Zij vragen hoe een verzoek tot uitlevering voor een terroristisch misdrijf op basis van dit verdrag wordt beoordeeld in het licht van de bevindingen van de Verenigde Naties.

De *Concluding observations on the initial report of the United Arab Emirates van het Committee against Torture* van de Verenigde Naties van 22 augustus 2022, nr. CAT/c/ARE/CO/1, bevat in paragraaf 17 inderdaad het

oordeel dat de desbetreffende wetgeving van de Verenigde Arabische Emiraten een vage en brede terminologie bevat, met inbegrip van de omschrijving van terrorisme en het oordeel dat de inspanningen in de strijd tegen het terrorisme leiden tot een afwijking van de normale regels voor de strafvordering. Daargelaten dat dit rapport een jaar na de ondertekening van het onderhavige verdrag is vastgesteld, zodat daar geen rekening mee kon worden gehouden, ben ik terughoudend in het geven van een oordeel over de interne wetgeving van vreemde staten. Daarnaast geldt dat ook Titel VB van het Eerste Boek van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering regels voor de opsporing van terroristische misdrijven bevat die afwijken van de regels voor de gewone strafvordering. Voor de overige oordelen in het rapport geldt stellig dat in de Verenigde Arabische Emiraten op onderdelen van de strafrechtspraak vooruitgang kan worden geboekt. Dat doet overigens niet af aan de algemene rechtvaardiging voor het uitzonderen van terroristische misdrijven bij de toepassing van exceptie voor politieke misdrijven. Die rechtvaardiging is reeds toegelicht bij de beantwoording van de eerdere vragen van de leden van de D66-fractie. Zou een verzoek tot uitlevering betrekking hebben op een terroristisch misdrijf, dan zullen de rechter en de Minister van Justitie en Veiligheid, respectievelijk de Gouverneurs, moeten beoordelen of het misdrijf valt binnen de uitzondering van artikel 3, eerste lid, onder a, tweede gedachtestreepje, van het verdrag. Daarbij mag van alle genoemde autoriteiten worden verwacht dat zij beoordelen of het feit dat aan het uitleveringsverzoek ten grondslag ligt valt binnen reikwijdte van een van de hierboven genoemde verdragen. Op grond van artikel 6, derde lid, onder c en d, van het verdrag moet de verzoekende partij over het feit en de strafbepaling de nodige informatie leveren. Op grond van artikel 7 van het verdrag kan aan de verzoekende partij nadere informatie worden verzocht, bijvoorbeeld indien de bepaling van nationaal recht die de strafbaarstelling bevat vragen oproept in verhouding tot een van de genoemde verdragen. Kunnen die vragen niet naar bevrediging worden beantwoord, dan kan de uitlevering worden geweigerd, indien het inroepen van de uitzondering niet kan worden gerechtvaardigd en er overigens aanleiding is aan te nemen dat sprake is van een politiek delict. De andere aspecten die in het genoemde rapport van het CAT worden genoemd kunnen aanleiding zijn de uitlevering te weigeren op de gronden genoemd in artikel 3, eerste lid, onder e (discriminatoire vervolging) of g (soevereiniteit, veiligheid en openbare orde waaronder tevens de constitutionele orde van het Koninkrijk valt, met inbegrip van de mensenrechtelijke aspecten daarvan), van het verdrag.

De leden van de SGP-fractie wijzen nogmaals op de regels voor de dubbele strafbaarheid en de minimum strafmaat. Naar de leden van de SGP-fractie in dat kader stellen is het in de Verenigde Arabische Emiraten niet toegestaan te demonstreren voor meer democratie. Zij vragen tegen deze achtergrond wat dit concreet betekent voor Nederlanders die demonstreren in de Verenigde Arabische Emiraten voor meer politieke vrijheid of de vrijheid voor het uitoefenen van het Christelijk geloof. Zij vragen hoe de regering Nederlanders in de Verenigde Arabische Emiraten te hulp schiet indien zij vastzitten nu er naar hun inzicht geen uitlevering mogelijk is voor dergelijke feiten.

Het is mij niet bekend of het in de Verenigde Arabische Emiraten verboden is te demonstreren, ongeacht om welke reden iemand dat zou willen. Mocht dat inderdaad strafbaar zijn, dan zou het feit – zoals de leden van de SGP-fractie dat blijkbaar voor zich zien – gepleegd worden op het grondgebied en daarmee binnen de rechtsmacht van de Verenigde Arabische Emiraten. Bevindt de vermoedelijke overtreder van het verbod zich in de rechtsmacht van de Verenigde Arabische Emiraten, bijvoorbeeld omdat de betrokkene zich op het grondgebied van die staat bevindt, dan

is uitlevering niet aan orde. Bevindt de betrokkene zich nadat het feit is begaan in de rechtsmacht van het Koninkrijk dan zou om uitlevering kunnen worden verzocht, maar zou de uitlevering moeten afstuiten op het vereiste van dubbele strafbaarheid of het politieke karakter van het delict. Verder is het Koninkrijk altijd bereid tot het bieden van consulaire bijstand aan Nederlanders die zich in het buitenland in detentie bevinden, ongeacht om welke reden. Dat geldt ook voor Nederlanders die zich in de Verenigde Arabische Emiraten in detentie bevinden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yesilgöz-Zegerius