

Vergaderjaar 2022–2023

36 232 (R2174)

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 wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 2021, 116)

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)

C¹

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 juni 2023

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid inzake deze voorstellen van rijkswet. Ik ben verheugd dat de verschillende leden de noodzaak van beide verdragen in het licht van de strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit onderschrijven. Graag ga ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, hieronder in op de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag aangehouden. De opmerkingen en vragen uit het verslag zijn letterlijk overgenomen in cursieve opmaak. De antwoorden zijn in gewone opmaak weergegeven.

1. Inleiding

*De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wetsvoorstellen Goedkeuring verdrag met de Verenigde Arabische Emiraten over wederzijdse rechtshulp in strafzaken respectievelijk uitlevering. Zij hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen.*

*Met belangstelling hebben de leden van de fractie van **D66** kennisgenomen van het voorstel van rijkswet ter 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 wederzijdse rechtshulp in strafzaken en het wetsvoorstel ter goedkeuring van Verdrag met de Verenigde Arabische Emiraten inzake uitlevering. Deze leden onderschrijven het grote belang om de internationale criminaliteit op het gebied van drugs, mensenhandel, wapens etc. zo veel mogelijk tegen te gaan. Zij onderschrijven het belang van de regering om*

¹ De letter C heeft alleen betrekking op (36 232).

*met de Verenigde Arabische Emiraten beide verdragen te sluiten. Toch wensen zij nog een nadere toelichting van de regering. De leden van de fractie van **JA21** hebben kennisgenomen van de twee voorstellen en wensen de regering enkele vragen te stellen.*

2. Bescherming van mensenrechten

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onderschrijven de noodzaak van beide verdragen in het licht van de strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Goedkeuring van een verdrag inzake wederzijdse rechtshulp veronderstelt onder meer dat het vertrouwen bestaat dat de fundamentele mensenrechten van betrokkenen in de andere staat worden gerespecteerd. Dit vertrouwen werkt door in de terughoudende beoordeling door de rechter die in dit verband een beroep op het risico van een mensenrechtenschending beoordeelt.

Het verdrag voorziet er in dat rechtshulp kan worden geweigerd als er geen voldoende garantie wordt gegeven dat geen doodstraf of lijfstraffen worden opgelegd dan wel dat deze niet ten uitvoer worden gelegd. De aan het woord zijnde leden wijzen de regering op de zorgelijke mensenrechtenrapportages ten aanzien van de Verenigde Arabische Emiraten en op het feit dat de Verenigde Arabische Emiraten niet aangesloten zijn bij belangrijke mensenrechtenverdragen, zoals ook uitgebreid door de Raad van State is gememoreerd.

Kan de regering uiteenzetten in hoeverre rechters in de Verenigde Arabische Emiraten onafhankelijk zijn en welke waarborgen er in de Verenigde Arabische Emiraten gelden voor een eerlijk proces?

De eerbiediging van mensenrechten is een integraal onderdeel van de betrekkingen tussen Nederland en de EU enerzijds en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) anderzijds. Daarnaast levert Nederland ook een bijdrage aan de mensenrechtendialoog met de VAE in de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (VN) door vragen stellen voor de zogenaamde Universal Periodic Review. Het maken van rapporten over de mensenrechtensituatie in andere landen ziet de regering in algemene zin als een taak die goed kan worden verricht door internationale organisaties, zoals de VN en de Raad van Europa, en door non-gouvernementele mensenrechtenorganisaties. 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 mensenrechtelijk perspectief vragen bij te stellen zijn. Dat geldt niet slechts bij bilaterale verdragen, zoals de voorliggende verdragen, maar ook bij multilaterale verdragen tot strafrechtelijke samenwerking die immers ook rechtshulp- en uitleveringsbepalingen nodig hebben om een doeltreffende toepassing ervan te kunnen verzekeren. De mensenrechtelijke situatie in de VAE wijkt af van die van het Koninkrijk der Nederlanden, zowel wat de verdragsrechtelijke (mensenrechten)verplichtingen 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 rapportages die in het kader van de VN zijn opgesteld, en die van enkele bekende mensenrechtenorganisaties, waaronder Human Rights Watch en Amnesty International, een beeld gevormd van algehele mensenrechtelijke situatie in de VAE. Vervolgens heeft het Koninkrijk zich als verdragssluitende partij rekenschap gegeven van die situatie. Die rekenschap blijkt uit de bepalingen in het verdrag die inhoud geven aan de mensenrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk bij rechtshulp en uitlevering. Het functioneren van de rechterlijke macht en de detentieomstandigheden in de VAE zijn geen onderwerpen waarover is onderhandeld, omdat deze onderwerpen geen onderdeel van het verdrag uitmaakten. Wel is in de

onderhandelingen voorop gesteld dat bij de strafrechtelijke samenwerking met de VAE de eerbiediging van de mensenrechten onverkort moet gelden.

Waar dit op aankomt, is dat in individuele verzoeken om rechtshulp of uitlevering goed wordt bezien wat de mogelijke consequenties zijn voor naleving van de mensenrechten in dat specifieke geval, waaronder het al dan niet aanwezig zijn van een risico van een (in de termen van het Europees Hof voor de rechten van de mens) «flagrant denial of justice». Indien moet worden gevreesd voor een serieus risico op een mensenrechtenschending, dan is het niet doen van een verzoek of het afwijzen van een verzoek daarvan de consequentie.

Kan de regering ook uiteenzetten op welke wijze er wordt zorggedragen dat er bij een verzoek tot rechtshulp of uitlevering voldoende garantie wordt gegeven dat geen doodstraf of lijfstraffen worden opgelegd dan wel dat deze niet worden ten uitvoer gelegd? De Minister zegt hierover in de Tweede Kamer «Kijk, ik kan niet zien wat daar gebeurt (...). Zoals ik al zei: honderd procent garantie kan ik niet geven, want ik zit daar niet aan de knoppen.». De leden begrijpen dat de Minister niet aan de knoppen zit, maar kan de regering uiteenzetten op welke wijze wordt geborgd dat geen rechtshulp of uitlevering plaatsvindt indien er een risico bestaat op lijfstraffen en/of de doodstraf? Op welke informatie baseert de regering een dergelijke risicoafweging? En welke garanties zijn voldoende om alsnog tot het verlenen van rechtshulp of uitlevering over te gaan?

Zowel op basis van nationale wetgeving (artikel 8 van de Uitleveringswet, artikel 5.1.5 van het Wetboek van Strafvordering) als op basis van beide bilaterale verdragen (artikel 5, vierde lid, van het rechtshulpverdrag en artikel 3, eerste lid, onder f, van het uitleveringsverdrag) dient een verzoek tot uitlevering of rechtshulp te worden geweigerd indien op het strafbare feit in kwestie de doodstraf of een lijfstraf is gesteld. Elk inkomend rechtshulp- of uitleveringsverzoek wordt hierop door het Ministerie van Justitie en Veiligheid als centrale autoriteit getoetst. Een rechtshulp- of uitleveringsverzoek dient de relevante bepalingen van nationaal recht te bevatten op basis waarvan deze toets kan plaatsvinden, zo bepalen de bilaterale verdragen. Indien inderdaad sprake is van een zogenaamd doodstraf- of lijfstraffenfeit, vindt in beginsel geen uitvoering van zo'n verzoek plaats. Wel treedt het Ministerie van Justitie en Veiligheid vervolgens in contact met de centrale autoriteit van het verzoekende land om te bezien of het bereid is diplomatieke garanties af te geven, waarin is opgenomen dat de doodstraf of lijfstraffen niet worden opgelegd en/of niet ten uitvoering zullen worden gelegd. Indien een dergelijke garantie wordt afgegeven, kan de uitvoering van het verzoek heroverwogen worden.

Meent de regering dat het verdrag met de Verenigde Arabische Emiraten over wederzijdse rechtshulp in strafzaken op deze wijze nog effectief zijn werk zal doen, nu deze extra waarborgen die op advies van Raad van State zijn toegevoegd in artikel 3 en 4, gezien de mensenrechtensituatie in Verenigde Arabische Emiraten, een wassen neus wordt, zo vragen de leden van de JA21-fractie.

De regering heeft geen reden om aan te nemen dat de verdragen niet effectief hun werk kunnen doen. De verdragen bevatten een aantal gronden om rechtshulp of uitlevering te weigeren, maar het gaat daarbij om gronden die in dergelijke verdragen gebruikelijk zijn en waarmee dus ook in de praktijk met andere landen de nodige ervaring is opgedaan.

In artikel 3 wordt verwezen naar een afgifte van een verklaring door de wederpartij dat de doodstraf of lijfstraf niet zal worden opgelegd, of indien opgelegd, niet ten uitvoer zal worden gebracht. Nederland heeft over de inhoud van de verklaring beoordelingsvrijheid, hoe zorgt de regering voor borging van deze afgegeven verklaring? Neigt dit niet naar een papieren exercitie in plaats van het daadwerkelijk beschermen van de rechten van de mens?

Met het sluiten van de onderhavige bilaterale verdragen wordt de reeds bestaande samenwerkingsrelatie met de autoriteiten van de VAE verder bestendigd. De regering heeft geen aanleiding te veronderstellen dat een eventuele op grond van deze verdragen afgegeven diplomatieke garantie omtrent de toepassing van de doodstraf en/of lijfstraffen niet zal worden nageleefd. Tussen mijn departement en de betrokken autoriteiten van de VAE is bovendien reeds jaren sprake van een goede samenwerkingsrelatie waarin dergelijke kwesties aan de orde kunnen worden gebracht.

De Verenigde Arabische Emiraten hebben niet alle een even harmonieuze verhouding tot dissidenten en activisten. Hoe garandeert de regering dat onder dit akkoord, dissidenten en activisten niet zullen worden uitgeleverd aan de Verenigde Arabische Emiraten?

Ieder op grond van het onderhavige uitleveringsverdrag met de VAE ontvangen uitleveringsverzoek wordt beoordeeld op de toepasselijkheid van weigeringsgronden. Indien het uitleveringsverzoek betrekking heeft op een dissident of een activist komen verschillende weigeringsgronden in beeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om het weigeren van de uitlevering omdat er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat het verzoek om uitlevering is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, etnische herkomst, politieke overtuiging, geslacht of status of dat inwilliging van het verzoek de positie van die persoon om een van deze redenen ongunstig zou kunnen beïnvloeden (artikel 3, eerste lid, onder e, van het uitleveringsverdrag). Ook kan sprake zijn van het verlenen van politiek asiel door Nederland (artikel 3, eerste lid, onder i). Voorts kan het gaan om een politiek delict (artikel 3, eerste lid, onder a) en het kan ook zijn dat op het strafbaar feit waarvoor om uitlevering wordt gevraagd de doodstraf of een lijfstraf is gesteld (artikel 3, eerste lid, onder f) en er geen afdoende garanties worden verkregen dat deze straffen niet zullen worden opgelegd of uitgevoerd.

Indien een beroep wordt gedaan op een weigeringsgrond, betekent dit dat aan het uitleveringsverzoek geen gevolg wordt gegeven.

De regering hecht er in dit verband aan te vermelden dat in de Uitleveringswet de procedure is vastgelegd die moet worden gevolgd in het geval dat het Koninkrijk een uitleveringsverzoek ontvangt. Deze procedure omvat beoordelingen door verschillende instanties, waaronder de rechter die over de toelaatbaarheid van het uitleveringsverzoek oordeelt. De uiteindelijke beslissing, indien de rechter de uitlevering toelaatbaar acht, wordt genomen door de Minister van Justitie en Veiligheid. Indien de opgeëiste persoon het niet eens is met de beslissing van de Minister, is het mogelijk om daartegen een kort geding aan te spannen. De voorzieningenrechter toetst of de Minister de juiste beslissing heeft genomen en kan de uitlevering verbieden of de vordering afwijzen. Tegen de beslissing van de voorzieningenrechter kan ten slotte nog een (spoed)appel worden ingesteld.

Met de genoemde weigeringsgronden kan in de uitleveringsprocedure worden verzekerd dat toetsing aan de relevante weigeringsgronden plaatsvindt.

3. Internationale verdragen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering om uiteen te zetten welk beeld er naar het oordeel van de regering naar voren komt uit de diverse mensenrechtenrapportages ten aanzien van het EVRM en het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten beschermde mensenrechten, in het bijzonder het verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en recht op een eerlijk proces?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het hierboven gegeven antwoord op de vraag van deze leden naar de onafhankelijkheid van rechters en de waarborgen voor een eerlijk proces.

Uit diverse mensenrechtenrapporten blijkt dat bij de opsporing, aanhouding, gevangenneming en verdere procedures van verdachten van misdrijven niet altijd een eerlijk proces plaatsvindt en dat soms mensenrechten worden geschonden, bijvoorbeeld door het martelen van verdachten. Klopt het dat de Verenigde Arabische Emiraten geen partij zijn bij het Internationale Verdrag ter Bescherming van Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en bij het Facultatief Protocol bij het Folterverdrag?

De VAE zijn partij bij de volgende in het kader van de VN tot stand gekomen verdragen:

- het verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing;
- het verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie;
- het verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen;
- het verdrag inzake de rechten van het kind;
- het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

De VAE zijn geen partij bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en bij het facultatief protocol bij het verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing.

Klopt het dat er daarom geen periodieke bezoeken door onafhankelijke internationale (bijvoorbeeld VN-rapporteurs) en nationale instanties plaatsvinden aan plaatsen waar personen gedetineerd worden teneinde foltering of onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing te voorkomen? Een organisatie als Human Rights Watch is het niet toegestaan om gevangenen te bezoeken en onderzoek naar mensenrechtenschendingen in te stellen. Dit vinden de leden van de D66-fractie een veeg teken, waardoor het vertrouwensbeginsel bepaald kritisch zou moeten worden bekeken.

Op basis van de zogenaamde *concluding observations* van het Comité tegen Foltering van de VN (CAT/C/ARE/CO/1) stelt de regering vast dat het Comité de VAE oproept om de samenwerking met VN-mensenrechtenmechanismen te versterken en bezoeken van speciale rapporteurs van de VN toe te staan. Het Comité stelt ook vast dat het openbaar Ministerie van de VAE tot taak heeft toezicht te houden op plaatsen van detentie en dat het nieuw opgerichte nationale mensenrechtinstituut van de VAE ook bevoegd is dergelijk toezicht te houden. Het Comité spreekt voorts zijn bezorgdheid uit over berichten dat het civil society organisaties en mensenrechtenorganisaties verboden is om plaatsen van detentie te bezoeken.

De regering is zich zeer goed bewust van de mensenrechtensituatie in de VAE. De VAE zijn een jong land. Er is nog veel in ontwikkeling. Dat geldt ook voor de rechtstaat en de eerbiediging van mensenrechten. Eerbiediging van mensenrechten is daarom ook een integraal onderdeel van de bilaterale dialoog en de dialoog van de EU met de VAE, zoals ik hierboven heb aangegeven. In de afgelopen jaren bezochten de Minister van Buitenlandse Zaken, de Mensenrechtenambassadeur en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel de VAE en spraken daar onder andere over mensenrechten. In de dialoog van de EU met de VAE zijn onder meer de detentie van mensenrechtenverdedigers, de doodstraf en de werkomstandigheden van arbeidsmigranten aan de orde gesteld. Het vertrouwensbeginsel is in de strafrechtelijke samenwerking met de VAE een belangrijk uitgangspunt, maar van blind vertrouwen kan geen sprake zijn: altijd zal op basis van de feiten en omstandigheden van het geval moeten worden vastgesteld of rechtshulp kan worden gevraagd of verleend en of om uitlevering kan worden gevraagd of deze kan worden toegestaan in het licht van de mogelijke consequenties voor naleving van de mensenrechten in dat specifieke geval.

Dit roept de vraag op bij de leden van de fractie van D66 hoe in concrete strafzaken (waarbij Nederland een Nederlandse verdachte die is aangehouden in de Verenigde Arabische Emiraten naar Nederland overgedragen wil krijgen om hier in Nederland te berechten) door de Nederlandse strafrechtelijke autoriteiten wordt nagegaan of er geen mensenrechtenschendingen in de Verenigde Arabische Emiraten tegen de Nederlandse verdachte hebben plaatsgevonden. Gaan de Nederlandse autoriteiten in het kader van het vertrouwensbeginsel louter af op hetgeen de autoriteiten van de Verenigde Arabische Emiraten daarover opmerken? Vindt zo mogelijk eigen onderzoek door de Nederlandse autoriteiten naar beweerde mensenrechtenschendingen tegen de Nederlandse verdachte (bijvoorbeeld bij de aanhouding en tijdens de voorlopige hechtenis) plaats? Indien niet, waarom niet?

Een eigen onderzoek naar mensenrechtenschendingen in het buitenland tegen personen die daar op verzoek van Nederland zijn aangehouden en gedetineerd, wordt gedaan als daar een concrete aanleiding toe is, zoals een signaal van de betrokkene zelf. Bij concrete signalen in individuele zaken die wijzen op een schending van mensenrechten, zal vanzelfsprekend in contact worden getreden met de autoriteiten van het betreffende land, in dit geval de VAE, om de situatie te bespreken. Bij het onderzoeken van een dergelijke situatie kunnen ook andere bronnen worden betrokken, zoals informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken of van non-gouvernementele organisaties.

4. Uitleveringen

In aanvulling op de vragen die de twee Tweede Kamerleden tijdens de plenaire behandeling van beide wetsvoorstellen op 18 april 2023 naar voren hebben gebracht vragen de leden van de D66-fractie de regering of er een overzicht gegeven kan worden hoeveel Nederlandse verdachten door de Verenigde Arabische Emiraten aan Nederland zijn uitgeleverd de laatste paar jaar. Op hoeveel crimineel geld is er in de laatste paar jaar in de Verenigde Arabische Emiraten beslag gelegd? Op hoeveel vermogensbestanddelen zoals huizen en jachten et cetera? Zet deze inbeslagname zoden aan de dijk tegen de noodzakelijke strijd tegen de georganiseerde internationale criminaliteit? Heeft de regering een bepaald streefbedrag dat zij jaarlijks in de Verenigde Arabische Emiraten in beslag wil nemen? Hoe werken de autoriteiten van de Verenigde Arabische Emiraten mee aan de verzoeken van de Nederlandse autoriteiten?

De afgelopen jaren hebben de VAE een significante bijdrage geleverd aan diverse strafrechtelijke onderzoeken in Nederland, onder meer door de aanhouding en overbrenging van verschillende gezochte personen naar Nederland en de uitvoering van Nederlandse rechtshulpverzoeken. De Nederlandse regering is hier de autoriteiten van de VAE zeer erkentelijk voor. Met het sluiten van bilaterale verdragen op het gebied van rechtshulp en uitlevering worden de mogelijkheden voor uitlevering en rechtshulp, met inbegrip van beslaglegging, verder verruimd, vereenvoudigd en gestructureerd. Exacte cijfers betreffende de afgelopen jaren raken aan lopende strafrechtelijke onderzoeken en daarover kan de regering geen uitspraken doen.

5. Resultaten

De Minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd een terugkoppeling te geven over de resultaten. De leden van de JA21-fractie vragen op welke wijze en termijn de regering dat zal gaan doen?

Na hun inwerkingtreding zullen beide verdragen eerst in de praktijk moeten worden toegepast. Rechtshulp en uitlevering zijn zaken van lange adem: procedures kunnen in bepaalde gevallen soms vele jaren duren. Om een gedegen terugkoppeling te kunnen geven over wat de verdragen hebben betekend voor de strafrechtelijke samenwerking met de VAE is dus tijd nodig. Vijf jaar na inwerkingtreding van beide verdragen zal de regering uw Kamer informeren over de ervaringen omtrent de werking ervan in de praktijk. Hierbij merkt de regering op dat ook in dat geval, met het oog op het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, niet altijd exacte cijfers kunnen worden gedeeld.

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