

Bij Kabinetsmissive van 21 april 2022, nr. 2022000910, heeft Uwe Majesteit, op voorstel van de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van Rijkswet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het verdrag regelt de uitlevering tussen de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en het Koninkrijk der Nederlanden (het Koninkrijk). Het verdrag maakt het mogelijk om voor alle delicten die in beide verdragsstaten met een vrijheidsstraf van ten minste een jaar worden bedreigd om uitlevering te verzoeken. Voorts wordt beoogd de samenwerking met de autoriteiten van de VAE soepeler en sneller te laten verlopen. Het voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van dit verdrag.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wijst erop dat goedkeuring van een uitleveringsverdrag onder meer veronderstelt dat het vertrouwen bestaat dat de fundamentele mensenrechten van opgeëiste personen in de om uitlevering vragende staat worden gerespecteerd. Dit vertrouwen werkt door in de terughoudendheid van de rechterlijke toetsing van individuele uitleveringsverzoeken.

In het licht daarvan is het van belang dat de regering bij het aangaan van een bilateraal verdrag als het onderhavige zorgvuldig de mensenrechtensituatie in de andere staat beoordeelt. Deze afweging dient met het oog op de parlementaire goedkeuring van het verdrag tot uitdrukking te komen in de memorie van toelichting. De toelichting geeft er geen blijk van dat een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden. Nu er vragen kunnen worden gesteld over de mensenrechtensituatie in de VAE, adviseert de Afdeling in de toelichting alsnog aandacht te besteden aan de mensenrechtensituatie in de VAE.

1. Inhoud en achtergrond voorstel

Het voorstel strekt tot goedkeuring van het op 29 augustus 2021 te Abu Dhabi tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk en de VAE inzake uitlevering.¹ Het

¹ Op 29 augustus 2021 is eveneens een verdrag tussen dezelfde staten inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tot stand gekomen (Trb. 2021, 116). Zie het advies van de Afdeling advisering betreffende het Voorstel van Rijkswet inzake de Goedkeuring van het op 29 augustus 2021 te Abu Dhabi tot stand gekomen Verdrag

verdrag bevat de verplichting tot het uitleveren van personen ten behoeve van strafvervolging of de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel in de verzoekende staat.² De verplichting tot uitlevering is niet absoluut en het verdrag voorziet in (de gebruikelijke) gronden om de uitlevering te weigeren.³

Tussen de VAE en het Koninkrijk bestaat thans op grond van diverse multilaterale verdragen een rechtshulprelatie.⁴ De desbetreffende verdragen zijn voor specifieke doeleinden gesloten. Deze rechtshulprelatie kent daardoor volgens de toelichting beperkingen. Uitlevering is niet altijd mogelijk. Vanwege de intensivering van het personenverkeer en de zakelijke betrekkingen tussen de VAE en het Koninkrijk en hun inwoners neemt de behoefte aan een beter op de relatie tussen staten toegesneden juridische samenwerking toe, aldus de toelichting. Met de intensivering gaat immers ook een verplaatsing van criminaliteit gepaard.⁵

Met het voorliggende bilaterale verdrag kan in veel meer gevallen dan thans om uitlevering worden verzocht. Het verdrag maakt het mogelijk om voor alle delicten die in beide staten met een vrijheidsstraf van tenminste een jaar worden bedreigd⁶ om uitlevering te verzoeken. Te denken valt aan moord, doodslag en andere geweldsdelicten, maar ook aan financieel-economische delicten. Het verdrag beoogt de samenwerking met de autoriteiten van de VAE bovendien soepeler en sneller te laten verlopen.⁷

2. *Mensenrechten*

Uitlevering is de handeling waarmee iemand onder de rechtsmacht van een andere staat wordt gebracht, hetzij om te worden vervolgd voor feiten waarvan

tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 2021, 116).

² Artikel 1 van het verdrag.

³ Artikel 3 van het verdrag.

⁴ Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15 november 2000 (Trb. 2001, 68); het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20 december 1988 (Trb. 1989, 97); het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, New York, 30 maart 1961 (Trb. 1962, 30); het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, New York, 31 oktober 2003 (Trb. 2004, 11); het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, New York, 15 december 1997 (Trb. 1998, 84); het Internationaal Verdrag ter bestrijding van daden van nucleair terrorisme, New York, 13 april 2005 (Trb. 2005, 290).

⁵ Toelichting, paragrafen 1.1 en 1.2.

⁶ In geval het uitleveringsverzoek strekt tot tenuitvoerlegging van een vonnis moet het strafrestant op het moment van het indienen van het uitleveringsverzoek nog ten minste zes maanden bedragen. Zie artikel 2, eerste lid onder a, van het verdrag.

⁷ Toelichting, paragrafen 1.1 en 1.2.

hij wordt verdacht, hetzij voor de tenuitvoerlegging van een reeds opgelegde vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel. Als er in de staat die om uitlevering verzoekt een eerlijke rechtsgang is, die in overeenstemming is met algemeen aanvaarde mensenrechtennormen, is uitlevering een nuttig instrument om straffeloosheid te voorkomen. Er zijn echter staten waarin de opgeëiste persoon na uitlevering het gevaar loopt te worden onderworpen aan schending van zijn mensenrechten; juist bij strafvervolgning en detentie is dat risico in bepaalde staten groot.⁸

a. *Verdragsverplichtingen EVRM versus vertrouwensbeginsel*

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bevat voor een verdragsluitende staat de verplichting om de verdragsrechten te beschermen van een ieder die onder haar rechtsmacht ressorteert.⁹ In het Soering-arrest en latere arresten heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bepaald dat deze verplichting ook geldt wanneer na uitlevering schending van het verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing als bedoeld in artikel 3 EVRM¹⁰ dreigt buiten de rechtsmacht van de aangezochte staat.¹¹ Uit deze bepaling vloeit een verbod op uitlevering voort wanneer substantiële gronden aan het licht zijn gekomen om te geloven dat de betrokken persoon zal worden blootgesteld aan een reëel risico ("real risk") op een schending van behandeling als bedoeld in deze bepaling. Dit ongeacht de vraag of de staat waaraan is uitgeleverd partij is bij het EVRM.¹² Ook is het niet uitgesloten dat in uitzonderlijke gevallen een beslissing tot uitlevering onverenigbaar is met het recht op een eerlijk proces¹³ wanneer de betrokken persoon een flagrante schending van het recht op een eerlijk proces heeft ondergaan of dreigt te ondergaan in de verzoekende staat ("a flagrant denial of a fair trial").¹⁴

Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat aangenomen moet worden dat het Koninkrijk, dat zowel door het EVRM als het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) gebonden is, het resultaat van

⁸ Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 15 juli 2003 over het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Trinidad en Tobago inzake uitlevering (W03.03.0160/I/K). Het advies kan worden geraadpleegd op de website van de Raad van State.

⁹ Artikel 1 EVRM.

¹⁰ Artikel 3 EVRM.

¹¹ Zie EHRM 7 juli 1989, 14038/88 (Soering t. VK), paragraaf 86.

¹² Zie EHRM 7 juli 1989, 14038/88 (Soering t. VK), paragraaf 91.

¹³ Artikel 6 EVRM.

¹⁴ Zie EHRM 7 juli 1989, 14038/88 (Soering t. VK), paragraaf 113; EHRM 24 juli 2014, 7511/13 (Huseyn/Abu Zubaydah), paragraaf 555-557 en EHRM 24 juli 2014, 28761/11 (Al Nashiri), paragraaf 565-567 ("flagrant denial of justice"). Zie ook N. Rozemond, 'Begrensd vertrouwen. Mensenrechtenbescherming bij uitlevering en overlevering' (preadvies), Zutphen: Uitgeverij Paris 2009, p. 15, en B. Aarrass, Migratie middels mensenrechten, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 386 e.v.

bilaterale onderhandelingen die hebben geleid tot het toepasselijke uitleveringsverdrag heeft kunnen afstemmen op de aard en de mate waarin de in het EVRM en IVBPR neergelegde fundamentele rechtsbeginselen worden erkend in de staat waarmee het Koninkrijk het verdrag sluit. De Hoge Raad neemt dan ook als uitgangspunt dat bij de beoordeling van een uitleveringsverzoek dat is gebaseerd op een bilateraal uitleveringsverdrag in beginsel moet worden uitgegaan van het vertrouwen dat de verzoekende staat bij de vervolging van de opgeëiste persoon respectievelijk de tenuitvoerlegging van de aan de opgeëiste persoon opgelegde straf de daarop betrekking hebbende fundamentele rechten welke zijn neergelegd in het EVRM en IVBPR zal respecteren.¹⁵

Dit uitgangspunt kan uitzondering lijden, voor wat betreft het recht op een eerlijk proces,¹⁶ indien is komen vast te staan “dat de opgeëiste persoon door zijn uitlevering zal worden blootgesteld aan het risico van een flagrante inbreuk op enig hem ingevolge deze verdragsbepalingen toekomend recht”, en tevens “dat hem na zijn uitlevering ter zake van die inbreuk niet een rechtsmiddel als bedoeld in art. 13 EVRM respectievelijk art. 2, derde lid aanhef en onder a, IVBPR ten dienste staat”. In een dergelijk geval staat de op de landen van het Koninkrijk rustende verplichting om de uit voormelde verdragsbepaling(en) voortvloeiende rechten van de opgeëiste persoon te verzekeren¹⁷ in de weg aan de nakoming van de verdragsrechtelijke verplichting tot uitlevering. Het is de uitleveringsrechter die in een dergelijk geval tot oordelen is geroepen.¹⁸ Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat niet snel wordt aangenomen dat sprake is van blootstelling aan het risico van een flagrante inbreuk op het recht op een eerlijk proces die moet leiden tot ontoelaatbaarverklaring van de gevraagde uitlevering ter strafvervolging.¹⁹

¹⁵ Zie onder meer HR 8 juli 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE5288, r.o. 3.1.2 en het overzichtsarrest HR 21 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:463, r.o. 3.5.

¹⁶ Volgens bestendige jurisprudentie van de Hoge Raad is in uitleveringszaken het oordeel omtrent de vraag of de verzochte uitlevering moet worden geweigerd wegens een gegrond vermoeden dat bij inwilliging van het verzoek de opgeëiste persoon zal worden blootgesteld aan een *dreigende* inbreuk op zijn fundamentele rechten als bedoeld in onder meer art. 3 EVRM voorbehouden aan de Minister van Justitie en Veiligheid en zal hij bij een bevestigend antwoord het verzoek tot uitlevering moeten afwijzen. Indien evenwel komt vast te staan dat in de zaak waarvoor de uitlevering van de opgeëiste persoon is gevraagd, sprake is van een *voltooid* inbreuk op zijn fundamentele rechten, is het de uitleveringsrechter die de verzochte uitlevering ontoelaatbaar dient te verklaren. Zie onder meer het overzichtsarrest HR 21 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:463, r.o. 3.5.

¹⁷ Artikel 1 EVRM.

¹⁸ Zie het overzichtsarrest HR 21 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:463, r.o. 3.6.

¹⁹ Zie het overzichtsarrest HR 21 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:463, r.o. 3.6. Zie voorts EHRM 17 januari 2012, 8139/09 (Othman t. V.K.), paragraaf 259 waar gevallen zijn opgesomd waarin sprake is van een 'flagrant denial of justice', en voor toepassing hiervan in uitleveringszaken EHRM 24 juli 2014, 7511/13 (Huseyn/Abu Zubaydah)), paragraaf 555-557 en EHRM 24 juli 2014, 28761/11 (Al Nashiri), paragraaf 565-567.

b. *Mensenrechtensituatie VAE*

Het voorgaande brengt met zich dat de regering bij het voorstel tot goedkeuring van een bilateraal uitleveringsverdrag een goed beeld zal moeten hebben van de mensenrechtensituatie in de staat waarmee het verdrag is gesloten. Goedkeuring van een uitleveringsverdrag kan alleen gegeven worden als voldoende zekerheid bestaat dat uitlevering in het algemeen, mede met het oog op de hiervoor genoemde verdragsverplichtingen, verantwoord zal zijn.

In de toelichting op het voorliggende verdrag ontbreekt een uiteenzetting over dit onderwerp. In de toelichting wordt enkel aandacht besteed aan de omstandigheid dat in de VAE de doodstraf en lijfstraffen kunnen worden opgelegd. Het verdrag voorziet erin dat uitlevering kan worden geweigerd als er geen voldoende garantie wordt gegeven dat geen doodstraf of lijfstraffen worden opgelegd dan wel dat een eventueel daartoe strekkend vonnis niet ten uitvoer zal worden gelegd.²⁰ Daardoor vormt het bestaan van de doodstraf en lijfstraffen in de VAE voor goedkeuring van het verdrag in beginsel geen beletsel.

In diverse mensenrechtenrapportages wordt evenwel het beeld geschetst dat daarnaast sprake is van mensenrechtenschendingen ten aanzien van politieke gevangenen, zoals mensenrechtenactivisten.²¹ Uit de rapportages komt naar voren dat foltering in die gevallen niet wordt geschuwd.²² Ook dit gegeven vormt voor goedkeuring van het verdrag niet zonder meer een beletsel. Het verdrag voorziet er immers in dat uitlevering wordt geweigerd indien het betrekking heeft op een strafbaar feit dat door de aangezochte staat wordt gezien als een politiek delict.²³

Wel is de inhoud van deze rapportages zorgelijk te noemen. Dit doet vragen rijzen als het gaat om de mensenrechtensituatie van categorieën verdachten van en veroordeelden ter zake van strafbare feiten waarvoor als gevolg van dit verdrag wel zal kunnen worden uitgeleverd. De mensenrechtenrapportages geven daarvan niet een helder beeld. Deze gaan bijvoorbeeld niet in op de detentieomstandigheden van andere dan politieke gevangenen. Ook wordt niet duidelijk of en in hoeverre het recht op een eerlijk proces in die gevallen op de tocht staat: in hoeverre zijn de rechters onafhankelijk en zijn er waarborgen voor een eerlijk proces?

²⁰ Artikel 3, eerste lid onder f, van het verdrag.

²¹ Human Rights watch world report 2022, p. 695; Amnesty International Report 2021/22, The state of the world's human rights 2022, p. 384-385; Amnesty International, 'There is no freedom here. Silencing dissent in the United Arab Emirates' 2014, p. 23-32, 33-43.

²² Amnesty International, 'There is no freedom here. Silencing dissent in the United Arab Emirates' 2014, p. 23-32; Report by the Gulf Centre for Human Rights, 'Patterns of Torture in the United Arab Emirates 2022', p.13-18; Report by Wejha Centre for Studies Produced in cooperation with the Gulf Centre for Human Rights (GCHR) with support from the European Union, 'Torture in the United Arab Emirates: The Tolerance Charade' 2021, p. 8-25.

²³ Artikel 3, eerste lid onder a, van het verdrag.

In dat licht is tevens van belang dat de VAE geen partij zijn bij het IVBPR²⁴ en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.²⁵ Wel zijn de VAE toegetreden tot verschillende andere mensenrechtenverdragen, zoals het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie,²⁶ het Genocideverdrag,²⁷ het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen²⁸ en het Folterverdrag.²⁹ Bij een aantal van die verdragen hebben de VAE evenwel bezwaarlijke voorbehouden gemaakt en erkennen de VAE anders dan Nederland niet het individuele klachtrecht onder dit verdrag.³⁰

Bovendien zijn de VAE geen partij bij het Facultatief Protocol bij het Folterverdrag.³¹ Dat protocol heeft een systeem in het leven geroepen van periodieke bezoeken door onafhankelijke internationale en nationale organen aan plaatsen waar personen gedetineerd worden teneinde foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing te voorkomen. Onafhankelijke mensenrechtenorganisaties worden daarnaast niet toegelaten voor het doen van onderzoek in het land en het bezoeken van gevangenen.³² Dit bemoeilijkt dus het internationaal toezicht op de mensenrechtensituatie in de VAE.

c. *Beoordeling*

Mede in verband met de terughoudende opstelling van de uitleveringsrechter die wordt ingegeven door het vertrouwensbeginsel,³³ is het van belang dat de regering bij het aangaan van een bilateraal verdrag zorgvuldig de mensenrechtensituatie in de andere staat beoordeelt. Deze afweging dient met het oog op de parlementaire goedkeuring van het verdrag tot uitdrukking te komen in de memorie van toelichting.³⁴

De toelichting geeft er geen blijk van dat een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden. De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog aandacht te

²⁴ Trb. 1969, 99.

²⁵ Trb. 1969, 100. Zie hierover ook: United Nations, Universal Periodic Review UAE 2018.

²⁶ Trb. 1966, 237.

²⁷ Trb. 1960, 32.

²⁸ Trb. 1980, 146

²⁹ Trb. 1985, 69.

³⁰ Bij het Folterverdrag hebben de VAE bijvoorbeeld aangegeven dat zij lijfstraffen die een wettelijke basis hebben niet zien als marteling als bedoeld in het verdrag. Bovendien erkennen zij het Comité tegen Foltering niet. Nederland heeft bezwaar gemaakt tegen deze voorbehouden.

³¹ Trb. 2005, 243.

³² Human Rights watch report 2022, p. 693.

³³ Zie daarvoor ook B. Aarrass, 'Mensenrechten en migratierecht: mensenrechtennormen als grond voor toelating en verblijf', Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 385-386.

³⁴ Zo ook T. Kraniotis, 'Het vertrouwensbeginsel bij interstatelijke samenwerking in strafzaken' (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2016, paragraaf 10.6.

besteden aan de mensenrechtensituatie in de VAE. Hierbij kan worden gedacht aan een uiteenzetting van het beeld dat uit de verschillende mensenrechtenrapportages naar voren komt ten aanzien van de in het EVRM en het IVBPR beschermde mensenrechten, in het bijzonder het verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en het recht op een eerlijk proces, het al dan niet aangesloten zijn bij mensenrechtenverdragen en de daarbij gemaakte voorbehouden en de mogelijkheden van toezicht op de mensenrechtensituatie in de VAE.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan die van Sint Maarten wordt overgelegd.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk