

Afdeling Verdragen
MINBUZA-2022.1378247

AAN DE KONING

Nader rapport inzake het 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)

's-Gravenhage, 20 oktober 2022

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 april 2022, no. 2022000910, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 juli 2022, No.W16.22.0062/II/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

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. Het 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. De verplichting tot uitlevering is niet absoluut en het verdrag voorziet in (de gebruikelijke) gronden om de uitlevering te weigeren.

Tussen de VAE en het Koninkrijk bestaat thans op grond van diverse multilaterale verdragen een rechtshulprelatie. 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.

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 bedreigd 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.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (de Raad) uitgebreid met een nieuwe paragraaf 1.2, met daarin een nadere beschouwing over de beleidsmatige grondslag van het verdrag. Deze paragraaf is tevens opgenomen ter verdere verduidelijking van de behoefte naar een intensievere samenwerking met andere staten buiten Europa dan alleen de Verenigde Arabische Emiraten, ten behoeve van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. De veelvormigheid van deze criminaliteit vergt dat een intensievere strafrechtelijke samenwerking met de Verenigde Arabische Emiraten plaatsvindt dan mogelijk is op basis van alleen multilaterale verdragen waar beide landen partij bij zijn.

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 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 strafvervolging en detentie is dat risico in bepaalde staten groot.

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. 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 EVRM dreigt buiten de rechtsmacht van de aangezochte staat. 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. Ook is het niet uitgesloten dat in uitzonderlijke gevallen een beslissing tot uitlevering onverenigbaar is met het recht op een eerlijk proces 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").

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 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.

Dit uitgangspunt kan uitzondering lijden, voor wat betreft het recht op een eerlijk proces, 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 verzekeren 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. 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 strafvervolgung.

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. 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. Uit de rapportages komt naar voren dat foltering in die gevallen niet wordt geschuwd. 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.

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?

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

Bovendien zijn de VAE geen partij bij het Facultatief Protocol bij het Folterverdrag. 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 gevangenis. 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, 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.

De toelichting geeft er geen blijk van dat een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden. De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog aandacht te 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 voorbeholden en de mogelijkheden van toezicht op de mensenrechtensituatie in de VAE.

De Raad wijst er terecht op dat het EVRM van het Koninkrijk vergt dat de verplichtingen van het EVRM ook jegens personen moeten worden gewaarborgd in verdragsrechtelijke rechtsbetrekkingen met staten die geen partij bij het EVRM zijn, en die rechtsbetrekkingen er mogelijk toe kunnen leiden dat die personen buiten de rechtsmacht van het Koninkrijk worden gebracht. De verdragsverplichtingen van het EVRM vergen dan dat die rechtsbetrekkingen moeten worden gebaseerd op het vertrouwen dat de wederpartij in staat en bereid is de fundamentele rechten te waarborgen. De Raad geeft, onder verwijzing naar de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Hoge

Raad aan dat dit vertrouwensbeginsel in zijn algemeenheid uitzondering lijdt, indien er, na uitlevering in de verzoekende staat sprake zou zijn van "flagrant denial of justice", dan wel dat duidelijk zou zijn dat de opgeëiste persoon geen rechtsmiddel ten dienste zou staan in de desbetreffende staat om de inbreuk op zijn fundamentele rechten te redresseren.

Het is de regering niet duidelijk in hoeverre de Raad hiermee wil betogen dat de Verenigde Arabische Emiraten moeten worden aangemerkt als een staat waarop die algemene uitzondering steeds van toepassing zou zijn. Zou de Raad dat van oordeel zijn, dan zou dit naar het oordeel van de regering niet alleen strafrechtelijke samenwerking op basis van een bilateraal verdrag in de weg staan, maar in wezen ook elke andere strafrechtelijke samenwerking in de vorm van uitlevering op basis van multilaterale verdragen. Ook in die rechtsbetrekkingen kunnen die rechten immers worden ingeroepen. Wat de Verenigde Arabische Emiraten betreft heeft in het verleden in een enkel geval overigens reeds uitlevering naar die staat plaatsgevonden met toepassing van artikel 16 van het op 15 november 2000 te Palermo tot stand gekomen VN-Verdrag tot bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2000, 34)¹.

Bij de vestiging van rechtsbetrekkingen tot strafrechtelijke samenwerking met andere staten moet een belangenafweging plaatsvinden. In die afweging moet worden betrokken dat het Koninkrijk enerzijds in staat moet zijn om door middel van de bestrijding van criminaliteit te garanderen dat de fundamentele rechten van hen die zich in het Koninkrijk bevinden zo goed mogelijk worden beschermd. Anderzijds moet in die afweging worden betrokken dat het Koninkrijk, ook in zijn externe relaties zorg moet dragen voor de handhaving van de fundamentele rechten, althans voor zover dat in de macht van het Koninkrijk ligt. Zou de ruimte voor een dergelijke afweging ontbreken, dan is het ook minder goed mogelijk om de garantie van de mensenrechten in de samenlevingen van het Koninkrijk zelf te garanderen. In de nieuwe paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting is op de achtergronden van die belangenafweging ingegaan. Bij die afweging behoren de mensenrechten, gelet op artikel 43 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, uiteraard een belangrijke plaats in te nemen, maar ook als mensenrechtelijke situatie in de desbetreffende staat zich niet op hetzelfde niveau bevindt als het niveau in het Koninkrijk, behoeft dat naar het oordeel van de regering nog niet prohibitief te zijn voor het vestigen van rechtsbetrekkingen in de vorm van een bilateraal uitleveringsverdrag. Het komt in die categorie van gevallen dan neer op het bieden van zoveel mogelijk waarborgen in het desbetreffende verdrag, en in individuele gevallen op een grondige toetsing door de rechter. Daarnaast mag van de Minister van Justitie en Veiligheid uit hoofde van de Uitleveringswet, respectievelijk van de Gouverneurs, uit hoofde van het Uitleveringsbesluit Aruba, Curaçao en Sint Maarten, in die individuele gevallen hetzelfde worden verwacht. De regering heeft bij de totstandkoming van het verdrag de jurisprudentie van de Hoge Raad uiteraard in acht genomen. De regering wijst erop dat de Hoge Raad ervan uitgaat 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 IVBPR neergelegde fundamentele rechtsbeginselen worden erkend in de wederpartij². Die maatstaf vergt dat naarmate de mensenrechtelijke situatie in de wederpartij meer afwijkt van die van het Koninkrijk, er meer aandacht nodig is voor opname van de juiste bepalingen in het desbetreffende verdrag.

De Raad stelt in zijn advies dat de memorie van toelichting slechts aandacht schenkt aan de omstandigheid dat in de Verenigde Arabische Emiraten de doodstraf en lijfstraffen bestaan en dat het verdrag erin voorziet dat uitlevering kan worden geweigerd indien er geen garanties worden verleend in gevallen waarin de doodstraf of een lijfstraf is opgelegd. De regering meent dat dit getuigt van een te beperkte lezing van de memorie van toelichting en het verdrag.

De memorie van toelichting is aangevuld met een nieuwe paragraaf 1.4 over de mensenrechtelijke aspecten van het verdrag. In deze paragraaf is verantwoord hoe het

¹ HR 13 januari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF837.

² HR 8 juli 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE5288, r.o. 3.1.2 en HR 21 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:463, r.o. 3.5.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

verdrag zich verhoudt tot de fundamentele rechtsbeginselen en het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten. Deze paragraaf bestaat gedeeltelijk uit nieuwe tekst. In de reeds opgenomen tekst zijn daarnaast twee redactionele toevoegingen gedaan.

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
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is naast de hierboven aangegeven toevoegingen gebruikgemaakt om in paragraaf 4 inzake de Koninkrijkspositie een aanpassing aan te brengen. De regering van Aruba wenst, net zoals de regeringen van Curaçao en Sint Maarten, de medegelding van het verdrag.

Daarnaast zijn er nog enkele redactionele aanpassingen aangebracht in de artikelsgewijze toelichting van artikel 18 en paragraaf 3 inzake eenieder verbindende bepalingen. De paragraaf over strafrechtelijke samenwerking met de VAE is vernummerd naar paragraaf 1.3.

Ik moge U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan de Staten van Curaçao en aan de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,