



Advies Raad van State 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)

Nader Rapport

Afdeling Verdragen
MINBUZA-2022.1378247
's-Gravenhage, 20 oktober 2022

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)

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 strafvervolgning 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 strafvervolgning 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 voorbehouden 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 voorbehouden 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 verdragssluitende 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 verdrag zich verhoudt tot de fundamentele rechtsbeginselen en het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten.

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.



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,
W.B. Hoekstra.*



Advies Raad van State

No. W16.22.0062/II/K
's-Gravenhage, 6 juli 2022

Aan de Koning

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 verdrag bevat de verplichting tot het uitleveren van personen ten behoeve van strafvervolgning 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 vrijheids-

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 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.

straf 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 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 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

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.

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.

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.

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 strafvervolgung.¹⁹

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?

In dat licht is tevens van belang dat de VAE geen partij zijn bij het IVBPR²⁴ en het Internationaal

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 *voltooide* 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.

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.

²⁴ Trb. 1969, 99.



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 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
Th.C. de Graaf.

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.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State van het Koninkrijk: 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het op 29 augustus 2021 te Abu Dhabi tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake uitlevering ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft, alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

Het op 29 augustus 2021 te Abu Dhabi tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake uitlevering, waarvan de Engelse en de Nederlandse tekst zijn geplaatst in Tractatenblad 2021, nr. 117, wordt goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk.

Artikel 2

Deze rijkswet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Buitenlandse Zaken,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Op 29 augustus 2021 is te Abu Dhabi het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake uitlevering tot stand gekomen (Trb. 2021, 117) (hierna: het verdrag). De aankondiging dat uitlevering onderwerp van gesprek tussen beide staten is in een brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 10 januari 2020 (Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 VI, nr. 101) gedaan. Het voornemen tot ondertekening van dit verdrag is in de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 21 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 35 300, VI, nr. 136) meegedeeld.

Op 29 augustus 2021 is eveneens een verdrag tussen dezelfde partijen inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tot stand gekomen. Dit verdrag wordt door middel van een afzonderlijk voorstel van rijkswet ter goedkeuring aan beide Kamers en aan de Staten van Aruba, Curaçao, en Sint Maarten voorgelegd.

Tussen de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en het Koninkrijk der Nederlanden bestaat al een rechtshulprelatie. Die rechtshulp kan tot dusverre alleen plaatsvinden op de grondslag van een aantal multilaterale verdragen waarbij beide staten partij zijn. Het betreft de volgende verdragen die geldend zijn voor het gehele Koninkrijk:

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

De strafrechtelijke samenwerking met een groot aantal landen buiten Europa gelegen staten kan in de regel beperkt blijven tot de reikwijdte van deze verdragen. Met veel van deze staten is slechts sprake van incidentele juridische samenwerking. Bij een intensivering van het personenverkeer en de zakelijke betrekkingen tussen staten en hun inwoners neemt de behoefte aan een beter op de relatie tussen staten toegesneden juridische samenwerking toe. Met de intensivering van het personenverkeer gaat immers ook een verplaatsing van criminaliteit gepaard, ook van het Koninkrijk naar de VAE. Binnen de Europese Unie en de Raad van Europa zijn daarvoor de nodige instrumenten ontwikkeld. Voor de buiten Europa gelegen staten is het sluiten van een bilateraal verdrag daarvoor een doeltreffend alternatief. Een bilateraal verdrag stelt de verdragsluitende partijen in staat op specifiek gebleken behoeften een regeling te treffen.

1.2 Strafrechtelijke samenwerking met de Verenigde Arabische Emiraten

Gebleken is dat uit de bovengenoemde verdragen de nodige beperkingen voortvloeien die in de ontwikkeling van de relaties tussen het Koninkrijk en de VAE niet langer kunnen worden aanvaard. De desbetreffende verdragen zijn voor specifieke doeleinden gesloten. Zo is uitlevering op het gebied van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad tot op heden alleen mogelijk indien er sprake is van betrokkenheid van meerdere landen en tussen meer dan drie personen. Dit is niet altijd makkelijk om aan te tonen, waardoor uitlevering op basis van deze verdragen niet altijd mogelijk is. Met een bilateraal verdrag kan nu voor alle delicten, waaronder moord, doodslag en andere geweldsdelicten, maar ook financieel-economische delicten om uitlevering worden verzocht. Sinds 1 januari 2017 zijn 8 uitleveringsverzoeken door Nederland bij de VAE ingediend. In de loop van de tijd is gebleken dat de sluiting van een bilateraal uitleveringsverdrag de samenwerking met de autoriteiten van de VAE soepeler en sneller zal verlopen. De intensivering van de juridische samenwerking tussen Nederland en de VAE is overigens niet iets van zeer recente datum. Het onderhavige verdrag, en het gelijktijdig met dit verdrag ter goedkeuring voorgelegde rechtshulpverdrag, is een ontwikkeling die in de lijn ligt van een reeds op 6 augustus 2010 door de Ministers van Justitie van beide staten ondertekend Memorandum van Overeenstemming over de strafrechtelijke samenwerking. De VAE streven er actief naar met meer staten uit Europa de strafrechtelijke samenwerking te verdiepen. Eerder kwamen reeds uitleveringsverdragen tussen de VAE en, respectievelijk, het



Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië tot stand. Recent heeft ook België een uitleveringsverdrag met de VAE ondertekend.

Dit verdrag bevat de verplichting tot het uitleveren van personen die onttrekken aan strafvervolgning of aan tenuitvoerlegging van een opgelegde vrijheidsstraf. Uitlevering houdt in dat een door de verzoekende partij opgeëiste persoon die zich op het grondgebied van de aangezochte partij bevindt, of die zich anderszins onder diens rechtsmacht bevindt, wordt aangehouden op verzoek van de verzoekende partij en na het voeren van een procedure in de aangezochte partij naar het grondgebied of de rechtsmacht van de verzoekende partij wordt gevoerd. De procedure kent doorgaans een rechterlijke fase waarin beslist wordt over de toelaatbaarheid van de uitlevering in het licht van het desbetreffende verdrag en het nationaal uitleveringsrecht, en een bestuurlijke fase waarin wordt getoetst of een door de rechter toelaatbaar verklaarde uitlevering in aanmerking komt voor uitvoering. Uitlevering kan plaatsvinden voor twee doeleinden. In de eerste plaats kan uitlevering plaatsvinden ten behoeve van de vervolging in de verzoekende partij. In de tweede plaats kan uitlevering plaatsvinden voor de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke vrijheidsstraf in de verzoekende partij. De uitleveringsprocedure wordt gestart door het doen van een verzoek langs diplomatieke weg door de verzoekende partij aan de aangezochte staat waarin wordt gevraagd om uitlevering van de opgeëiste persoon.

Het Koninkrijk heeft zich bij de onderhandelingen rekenschap gegeven van de omstandigheid dat in de VAE de doodstraf bestaat. Bovendien kent men in de VAE lijfstraffen. Het Koninkrijk heeft zich erop gericht volledig uit te sluiten dat medewerking aan een uitleveringsverzoek door een van de landen van het Koninkrijk leidt tot het opleggen, onderscheidenlijk het ten uitvoer leggen van een van beide straffen. Daarbij wordt het beleid voortgezet dat gevoerd is in andere gevallen waarin uitleveringsverzoeken uit andere staten afkomstig zijn waarin de doodstraf bestaat. Verwezen wordt naar artikel 7 van het op 29 september 2004 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag bevattende het instrument bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie, ondertekend te Washington op 25 juni 2003, inzake de toepassing van het Uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika, ondertekend te 's-Gravenhage op 24 juni 1980 (Trb. 2004, 299). In de uitleveringsrelatie met de Verenigde Staten is overeengekomen dat voorafgaand aan de beslissing op het uitleveringsverzoek een garantie wordt verlangd dat de doodstraf niet wordt opgelegd, of indien de doodstraf toch is opgelegd, deze straf niet ten uitvoer wordt gelegd. Worden die garanties niet gegeven, dan kan het uitleveringsverzoek worden geweigerd. Het onderhavige verdrag bevat een bepaling met dezelfde strekking.

Daarnaast is in dit verdrag, mede met het oog op de Algemene verordening gegevensbescherming en 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 en 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) de nodige aandacht geschonken aan de bescherming van persoonsgegevens. Dit is voor het Europese deel van Nederland noodzakelijk uit hoofde van de verplichting tot naleving van Europees recht.

Behoudens deze specifieke punten bevat het verdrag uitsluitend gebruikelijke bepalingen zoals die voorkomen in het modelverdrag inzake uitlevering van de Verenigde Naties¹.

Tenslotte is tijdens, en ook na de onderhandelingen nadrukkelijk aandacht geschonken aan vele praktische uitvoeringskwesties. De feitelijke uitvoering van uitleveringsverzoeken vergt de nodige aandacht, ook omdat er sprake is van verschillen in werkwijzen tussen het Koninkrijk en de VAE.

2. Wetgevingsaspecten

Het verdrag heeft geen gevolgen voor de wetgeving van het Koninkrijk. De algemene regels betreffende de uitlevering zijn voor Nederland, met inbegrip van het Caribische deel van Nederland, neergelegd in de Uitleveringswet. In de Caribische landen van het Koninkrijk gelden het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en de Rijkswet cassatierechtspraak Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

¹ Resolutie van de Algemene Vergadering, nr. 45/116, aangenomen op 14 december 1990, zoals gewijzigd bij Resolutie van de Algemene Vergadering nr. 52/88.



3. Financiële aspecten

Aan dit wetsvoorstel zijn geen financiële gevolgen verbonden.

Aritikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1, *eerste lid*, van het verdrag is de hoofddoelstelling van het verdrag neergelegd. Partijen verbinden zich ertoe om over te gaan tot de uitlevering van elke persoon die zich op zijn grondgebied bevindt en die wordt gezocht met het oog op strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van een onherroepelijk vonnis. Die verplichting is in zoverre niet absoluut dat het verdrag voorziet in de overigens gebruikelijke gronden de uitlevering te weigeren. In het *tweede lid* is een omschrijving van het begrip vonnis gegeven. Het betreft een door de rechter opgelegde vrijheidsstraf of andere vrijheidsbeperkende maatregel van bepaalde of onbepaalde duur die in een strafproces is opgelegd wegens het begaan van een strafbaar feit. Andere vrijheidsbenemende maatregelen, zoals een civielrechtelijke gijzeling of een vrijheidsbeneming om redenen van geestelijke volksgezondheid worden door het verdrag niet bestreken.

Artikel 2

Niet alle strafbare feiten of alle veroordelingen geven aanleiding tot toepassing van het ingrijpende middel van uitlevering. In het *eerste lid* is overeengekomen dat indien het uitleveringsverzoek strekt tot strafvervolgning, het feit waarvoor wordt vervolgd in beide partijen strafbaar moet zijn met een vrijheidsstraf van tenminste een jaar. In gevallen waarin het uitleveringsverzoek strekt tot tenuitvoerlegging van een vonnis, moet de veroordeling een feit betreffen dat in beide partijen strafbaar is en het strafrestant op het moment van het indienen van het uitleveringsverzoek nog ten minste zes maanden bedraagt. Voor beide grondslagen van uitlevering moet dus aan de eis van dubbele strafbaarheid zijn voldaan. Ingevolge het *tweede lid* doet het er voor de vaststelling of aan die eis wordt voldaan niet toe of er verschillen zijn tussen het recht van beide partijen met betrekking tot de indeling van het feit in een bepaalde groep strafbare feiten, dat de kwalificatie ervan verschillend is, of dat de bestanddelen van het feit op onderdelen verschillen. Bij de vaststelling van de dubbele strafbaarheid gaat het om het geheel dat in aanmerking genomen moet worden. Heeft het uitleveringsverzoek betrekking op een complex van strafbare feiten waarbij niet voor alle afzonderlijke feiten wordt voldaan aan de eis van dubbele strafbaarheid, dan regelt het *derde lid* dat uitlevering voor alle feiten niettemin mogelijk is, indien er tot het complex van feiten tenminste één feit behoort dat wel voldoet aan de eis van dubbele strafbaarheid. Is het feit waarvoor de uitlevering wordt verzocht buiten het grondgebied van de verzoekende partij gepleegd, maar heeft de verzoekende partij niettemin rechtsmacht voor het vervolgen van dat feit, dan is de uitlevering mogelijk indien het recht van de aangezochte partij eveneens voorziet in rechtsmacht voor de vervolging van dat feit, zo regelt het *vierde lid*. In de artikelen 3 tot en met 8c van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is geregeld in welke categorieën van gevallen de rechtsmacht van Nederland zich uitstrekt tot feiten die buiten het Nederlandse grondgebied zijn begaan.

Artikel 3

In artikel 3 zijn de grotendeels gebruikelijke weigeringsgronden voor de uitlevering geregeld. In het *eerste lid* zijn de verplichte weigeringsgronden geregeld. Zo is geregeld dat de uitlevering wordt geweigerd indien het feit door de aangezochte partij wordt aangemerkt als een politiek delict. Het oordeel van de aangezochte partij is dus beslissend. Gebruikelijk is echter dat een aanslag tegen het staatshoofd, of sommige andere politieke ambtsdragers, ongeacht de achtergrond van de feiten niet als politiek delict wordt aangemerkt. Voor het Koninkrijk geldt dat de Koning en zijn gezinsleden op deze bijzondere bescherming aanspraak kunnen maken. Een vergelijkbare constructie is overeengekomen om vast te leggen dat terroristische misdrijven, de financiering van terrorisme of andere verwante feiten die krachtens een verdrag waar beide partijen bij zijn aangesloten niet als politiek misdrijf worden aangemerkt wel aanleiding geven om tot uitlevering over te gaan (onderdeel a). In paragraaf 1 van deze memorie zijn enkele verdragen genoemd die in dit verband van belang zijn. Feiten die strafbaar zijn op grond van militair strafrecht kunnen evenmin aanleiding geven tot uitlevering, indien het feit niet tevens krachtens het commune strafrecht strafbaar is (onderdeel b). Strafbbaar handelen of nalaten volgens het recht van de verzoekende partij dat in de aangezochte partij geen strafbaar feit zou opleveren indien laatstgenoemde partij rechtsmacht zou hebben kan, mede in verband met de eis van dubbele strafbaarheid, ook geen aanleiding geven tot uitlevering (onderdeel c). Vervolgingsverjaring of executieverjaring ingevolge het recht van een van de partijen doet de grond ontvallen aan een uitleveringsverzoek. Indien de grondslag voor uitlevering ontbreekt kan niet worden uitgeleverd (onderdeel d). Indien er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de opgeëiste persoon na uitlevering onderwerp wordt van discriminatoire vervolging of bestraffing vindt eveneens

geen uitlevering plaats (onderdeel e). In paragraaf 1.2 van deze memorie is al ingegaan op de waarborgen die Nederland verlangt bij uitlevering aan de VAE voor de vervolging of bestraffing van feiten waarop krachtens de wetgeving van de VAE de doodstraf of een lijfstraf staat. In die gevallen zullen partijen met elkaar in overleg moeten treden. Dat zal moeten leiden tot de 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 onder die omstandigheden overigens beoordelingsvrijheid ten aanzien van een dergelijke verklaring (onderdeel f). Uitlevering is geen absolute verplichting waaraan onder elke omstandigheid moet worden voldaan. Een uitleveringsverdrag is een relatie tussen staten, en er kunnen zich in de tussenstatelijke verhoudingen steeds omstandigheden voordoen die het onwenselijk maken dat tot uitlevering wordt overgegaan, ook al zou de uitlevering volgens het verdrag toelaatbaar zijn. Om die reden is overeengekomen dat, kort weergegeven, nationale belangen, prohibitief kunnen zijn voor uitlevering (onderdeel g). Indien de uitlevering wordt verzocht voor de tenuitvoerlegging van een straf en het desbetreffende vonnis is met toepassing van de verstekregeling gewezen, dan wordt niet uitgeleverd indien blijkt dat de opgeëiste persoon niet tijdig van de terechtzitting op de hoogte is gesteld, of anderszins niet in de gelegenheid is geweest zijn verdediging te organiseren, dan wel in de gelegenheid is gesteld om een voorziening te vragen met als doel om alsnog zijn aanwezigheidsrecht te verwezenlijken (onderdeel h). Tot uitlevering wordt niet overgegaan indien de aangezochte partij de opgeëiste persoon politiek asiel heeft verleend (onderdeel i). Het asiel hoeft niet gebaseerd te zijn op de gegronde vrees voor vervolging door de verzoekende partij. Immers, ongeacht de nationaliteit van de vluchteling heeft deze het recht op een zo groot mogelijke bescherming van zijn recht door een voortdurende van zijn verblijf in de aangezochte partij. Tenslotte stuit uitlevering af indien vervolging of bestraffing door de verzoekende partij zou indruisen tegen het beginsel van ne bis in idem (onderdeel j).

In het *tweede lid* zijn een tweetal facultatieve weigeringsgronden opgenomen. In de eerste plaats kan uitlevering afstuiten op een nog lopende vervolging voor dezelfde feiten in de aangezochte partij, of een vervolging die beëindigd is door seponering of anderszins (onderdeel a). Het moet dan wel gaan om omstandigheden die niet kwalificeren als ne bis in idem. Indien er sprake is van een onherroepelijke veroordeling, dan prevaleert de verplichte uitzondering van het eerste lid. Verder is in onderdeel b nog een mogelijkheid opgenomen om af te zien van uitlevering op humanitaire gronden. Een zeer jeugdige of juist gevorderde leeftijd of gezondheidsproblemen rechtvaardigen toepassing van die uitzonderingsgrond in het bijzonder.

Artikel 4

Beide staten hebben zich ingevolge het *eerste lid* het recht voorbehouden de uitlevering van hun eigen onderdanen te weigeren in overeenstemming met hun interne wetgeving. Dat is van belang in verband met de artikelen 2 en 4 van de Uitleveringswet, en de daarmee vrijwel geheel overeenkomende artikelen 2 en 4 van het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Artikel 4, tweede lid, van de Uitleveringswet laat de uitlevering van Nederlanders in beginsel toe voor strafvervolging in de verzoekende staat, onder de zogeheten dubbele terugkeergarantie. Dat betekent dat de opgeëiste persoon het recht op terugkeer heeft na afronding van de strafzaak, en dat deze een opgelegde vrijheidsstraf in Nederland mag uitzitten. Aangezien er tussen het Koninkrijk en de VAE geen verdrag betreffende de overbrenging van gevonnisde personen bestaat zullen Nederlanders dus niet worden uitgeleverd. Nederland voert al geruime tijd het beleid dat in Nederland rechtmatig verblijvende vreemdelingen die geheel geïntegreerd zijn in de Nederlandse samenleving voor de uitlevering gelijk worden behandeld met Nederlanders, overigens voor zover vervolging van deze vreemdelingen in Nederland mogelijk zou zijn voor de feiten waarvoor de uitlevering wordt verzocht. Om deze gelijkstelling te effectueren heeft het Koninkrijk op 15 november 2021 een interpretatieve verklaring aan de autoriteiten van VAE uitgebracht waarin een dergelijke uitleg aan het begrip Nederlanderschap is gegeven. Het Nederlanderschap en het uitleveringsrecht zijn Koninkrijksaangelegenheden. De verklaring heeft derhalve betrekking op het gehele Koninkrijk. De verklaring is bekendgemaakt in Trb. 2021, 166.

In het *tweede lid* is een voorziening getroffen om bij weigering van de uitlevering door de aangezochte partij vervolging in die staat voor de feiten waarvoor om uitlevering is verzocht mogelijk te maken. Dat is uiteraard slechts mogelijk indien het recht van de aangezochte partij de mogelijkheid daartoe biedt. De aangezochte partij moet dan worden voorzien van het bewijsmateriaal waarover de verzoekende staat beschikt. De aangezochte partij moet desgevraagd de verzoekende partij ook informeren over de verrichte vervolgingshandelingen.

Artikel 5

In het *eerste lid* is geregeld dat partijen voor de behandeling van uitgaande en ontvangen verzoeken om uitlevering centrale autoriteiten inschakelen. De centrale autoriteiten zijn contactpunten met enerzijds de bevoegde autoriteiten, en anderzijds de ambassades en ministeries van Buitenlandse

Zaken voor het diplomatieke verkeer. De bevoegde autoriteiten, doorgaans het openbaar ministerie, zijn opdrachtgevers voor uitleveringsverzoeken. In *het tweede lid* is geregeld dat de ministeries van Justitie als centrale autoriteit worden aangewezen. Voor het Koninkrijk betreft dit de ministeries van de vier landen. In *het derde lid* is vastgelegd dat partijen elkaar informeren indien de aanwijzing van de centrale autoriteit verandering ondergaat.

Artikel 6

In deze bepaling zijn uitvoerige voorschriften opgenomen met betrekking tot de uitvoering van uitleveringsverzoeken. In *het eerste lid* is geregeld dat een verzoek wordt gedaan langs diplomatieke weg. In de praktijk moet het ministerie van Justitie van de desbetreffende partij via het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke vertegenwoordiging een dergelijk verzoek indienen. Een verzoek kan ook via fax, e-mail of anderszins worden ingediend, mits voldaan wordt aan het schriftelijkheidsvereiste. Een verzoek moet dan wel binnen 60 dagen na verzending alsnog langs diplomatieke weg worden bevestigd. Voor de praktijk is van wezenlijk belang dat zodra het verzoek formeel is ingediend, niet alleen de centrale autoriteiten rechtstreeks met elkaar contact kunnen hebben over de uitvoering van het verzoek, maar dat dit contact ook mogelijk is tussen aangewezen bevoegde autoriteiten, zoals de politie of het openbaar ministerie. Dat is in *het tweede lid* geregeld. In *het derde lid* is geregeld welke gegevens steeds moeten worden vermeld in elk uitleveringsverzoek. Zo moet de verzoekende bevoegde autoriteit worden aangeduid (onderdeel a), de nodige gegevens worden doorgegeven over de identiteit van de opgeëiste persoon (onderdeel b) en bijzonderheden worden gegeven over het feit waarvoor de uitlevering wordt verzocht (onderdeel c). Overlegging van de relevante wetteksten waarin de strafbaarstelling van het feit is geregeld en de daaraan verbonden straffen (onderdelen d en e) en overlegging van de geldende verjaringsregeling (onderdeel f) is eveneens vereist. Daarnaast is overlegging van het aanhoudingsbevel indien uitlevering wordt verzocht voor vervolging en overlegging van het veroordelend vonnis indien de uitlevering wordt verzocht voor de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf (onderdeel h) een essentieel vereiste. In *het vierde lid* is de hoofdregel vastgelegd dat verzoeken worden gedaan in de taal van de verzoekende partij, met een vertaling in de taal van de wederpartij of de Engelse taal, naar keuze. De documenten moeten bovendien van de juiste stempels worden voorzien.

Artikel 7

Eventueel benodigde aanvullende informatie ter ondersteuning van het uitleveringsverzoek moet door de verzoekende partij binnen 45 dagen worden verstrekt aan de aangezochte partij. Indien die informatie niet wordt geleverd, kan, indien het nationale recht daarin voorziet, het uitleveringsverzoek worden geweigerd. De Uitleveringswet en het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten voorzien daarin overigens niet.

Artikel 8

Om te voorkomen dat de opgeëiste persoon zich onttrekt aan een toekomstige uitlevering is de oplegging van voorlopige maatregelen, zoals aanhouding, een voorlopige vorm van uitleveringsdetentie of een andere vrijheidsbenemende maatregel soms noodzakelijk. Het *eerste lid* voorziet daarin. Een verzoek tot het treffen van een voorlopige maatregel kan alleen plaatsvinden in urgente gevallen en kan door de bevoegde autoriteit van de verzoekende staat rechtstreeks worden gezonden aan de centrale autoriteit van de aangezochte staat. Een signalering via Interpol of andere overeengekomen wijze van verzoeken is ook mogelijk, zo is in *het tweede lid* geregeld. De aangezochte partij bericht de verzoekende partij over de verrichte handelingen naar aanleiding van het verzoek. In artikel 13 van de Uitleveringswet en artikel 9 van het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn de noodzakelijke wettelijke grondslagen voor deze vorm van vrijheidsbeneming in het Koninkrijk geregeld. In *het derde lid* zijn de vereisten geregeld waaraan het verzoek om een voorlopige maatregel moet voldoen. Die vereisten stemmen goeddeels overeen met de vereisten waaraan een uitleveringsverzoek op grond van artikel 6, derde lid, van het verdrag moet voldoen. De voorlopige maatregel eindigt ingevolge het *vierde lid* 60 dagen na het tijdstip van de aanhouding, indien binnen die termijn het verzoek om uitlevering niet is ontvangen door de aangezochte partij. Het *vijfde lid* regelt dat invrijheidsstelling niet prohibitief voor een latere behandeling van het uitleveringsverzoek.

Artikel 9

Is er sprake van samenloop van uitleveringsverzoeken uit verschillende staten, dan beslist de aangezochte partij of wordt uitgeleverd, en zo dit het geval is, aan welke staat. Daarbij moet de aangezochte partij beslissen aan de hand van een aantal criteria. Daartoe behoren in elk geval de relatieve ernst van het feit, plaats en datum waar het feit is gepleegd, datum van inzending en ontvangst van de uitleveringsverzoeken, en of het gaat om uitlevering met als doel vervolging, of als

doel strafexecutie. Deze opsomming is niet limitatief. De aangezochte partij kan alle andere relevante omstandigheden bij de afweging betrekken.

Artikel 10

De beslissing door de aangezochte partij over het uitleveringsverzoek moet ingevolge het *eerste lid* zo spoedig mogelijk worden meegedeeld. Wordt de uitlevering geweigerd, dan wordt de beslissing op grond van het *tweede lid* met redenen omkleed. Vanzelfsprekend hoort daarbij te worden verwezen naar de in artikel 3 van het verdrag geregelde weigeringsgronden. Na een positieve beslissing op het verzoek moeten partijen zich ingevolge het *derde lid* verenigen over datum en plaats van de feitelijke overlevering. De datum van feitelijke overlevering ligt in beginsel niet later dan 30 dagen na de datum van beslissing op het verzoek. Uitstel is in geval van onvoorziene omstandigheden op grond van het *vierde lid* mogelijk voor nog eens 30 dagen, mits de aangezochte partij binnen de oorspronkelijke termijn van 30 dagen de wederpartij daarvan in kennis heeft gesteld. Die laatste termijn is definitief. Indien feitelijke overname niet binnen de tweede termijn van 30 dagen heeft plaatsgevonden, moet de opgeëiste persoon in vrijheid worden gesteld en kan een hernieuwd verzoek om uitlevering worden geweigerd, zo regelt het *vijfde lid*. In het *zesde lid* is de gebruikelijke regeling opgenomen dat de tijd doorgebracht in uitleveringsdetentie wordt meegeteld bij de berekening van de straf die de betrokkene moet ondergaan. Dat geldt zowel voor een vrijheidsstraf nadat vervolging heeft plaatsgevonden als voor een vrijheidsstraf die reeds was opgelegd.

Artikel 11

Het verdrag regelt enkele uitzonderingen op de gebruikelijke procedures. In het *eerste lid* is een voorziening getroffen voor het geval de uitlevering wordt verzocht voor een persoon ten aanzien van wie reeds een vervolging in de aangezochte partij loopt of die reeds een vrijheidsstraf in die staat uitzit. De feitelijke overlevering kan dan ingevolge het *tweede lid* op verzoek van de aangezochte partij worden uitgesteld tot de vervolging is afgerond of de straf is uitgezeten. In een dergelijke situatie is het ook mogelijk de opgeëiste persoon tijdelijk over te leveren, zodat de verzoekende partij in staat is de strafrechtelijke procedure af te ronden, indien dit volgens het recht van de aangezochte partij mogelijk is. Artikel 39, derde lid, van de Uitleveringswet bevat daarvoor een regeling. In het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten ontbreekt een dergelijke regeling. Daartoe moeten beide partijen een regeling treffen. Na afronding van de procedure wordt de opgeëiste persoon teruggeleid naar de aangezochte partij. Ook bij toepassing van deze regeling vindt verrekening van de tijd doorgebracht in detentie met de termijn van de uit te zitten straf plaats. De feitelijke overlevering kan ingevolge het *derde lid* eveneens worden uitgesteld indien de gezondheidstoestand van de opgeëiste persoon dit rechtvaardigt. De eisen daarvoor zijn hoog. Er moet dan sprake zijn van levensgevaar.

Artikel 12

Bij aanhouding van de opgeëiste persoon kan deze in het bezit zijn van voorwerpen die zijn gebruikt tot het plegen van het strafbare feit, voorwerpen die kunnen worden aangemerkt als opbrengst van het strafbare feit of anderszins tot bewijs kunnen dienen. Deze voorwerpen kunnen bij overlevering krachtens het *eerste lid* op verzoek van de verzoekende partij door de aangezochte partij gelijktijdig met de opgeëiste persoon worden overgedragen zonder dat daarvoor een afzonderlijk rechtshulpverzoek op grond van het rechtshulpverdrag dat eveneens met de VAE gesloten is noodzakelijk is. Voorwaarde is wel dat het nationale recht dit mogelijk maakt. In Nederland is dit geregeld in de artikelen 46 en 47 van de Uitleveringswet. Artikel 8, derde lid, van het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bevat een summierere regeling van deze materie voor de Caribische landen. Ingevolge het *tweede lid* kunnen deze voorwerpen ook worden overgedragen indien de opgeëiste persoon niet kan worden overgeleverd door overlijden of onttrekking aan de strafvordering. In het *derde* en *vierde lid* zijn nog enige voorzieningen opgenomen ter bescherming van de rechten van derden op de voorwerpen en ter bescherming van de strafvorderlijke belangen van de aangezochte partij indien sprake is van samenloop van procedures.

Artikel 13

In artikel 13 is de gebruikelijke regeling van het specialiteitsbeginsel opgenomen. Ingevolge het *eerste lid* wordt de opgeëiste persoon in de verzoekende partij niet vervolgd, berecht of van zijn vrijheid beroofd voor feiten die zich hebben voorgedaan voorafgaand aan de overlevering, anders dan het feit of de feiten waarop het uitleveringsverzoek betrekking heeft. Op die regel gelden uitzonderingen. Het specialiteitsbeginsel is verwerkt indien de opgeëiste persoon vrijwillig terugkeert naar het grondgebied van de verzoekende partij nadat hij dit heeft verlaten (onderdeel a), nadat 45 dagen zijn verstreken gerekend vanaf het ogenblik dat de opgeëiste persoon de mogelijkheid had het grondgebied van de verzoekende partij te verlaten (onderdeel b), of de opgeëiste persoon instemt met het prijsgeven

van de bescherming van het specialiteitsbeginsel (onderdeel c). In het laatste geval kan het uitleveringsverzoek worden aangevuld met andere feiten waarvoor de uitlevering eveneens wordt verzocht. In dat geval gelden overigens wel de overige regels van het verdrag. In die gevallen wanneer is uitgeleverd voor een vervolging en in de loop van die vervolging blijkt dat er redenen zijn de tenlastelegging te wijzigen heeft dit in zoverre geen effect op het specialiteitsbeginsel dat het eerste lid niet behoeft te worden toegepast, indien aan drie voorwaarden geregeld in het *tweede lid* is voldaan. Het moet gaan om een feit waarvoor de uitlevering krachtens het verdrag is toegestaan, het nieuw tenlastegelegde feit behoort tot hetzelfde feitencomplex dat aan het uitleveringsverzoek ten grondslag ligt en de maximumstraf op het nieuw tenlastegelegde feit is niet hoger dan het feit waarvoor de uitlevering heeft plaatsgevonden.

Artikel 14

Het specialiteitsbeginsel strekt zich ook uit tot doorlevering of opvolgende uitlevering aan een derde staat. De opgeëiste persoon kan niet zonder de instemming van de aangezochte partij worden doorgeleverd voor strafbare feiten die zijn gepleegd voorafgaand aan de uitlevering. De uitzonderingen geregeld in artikel 13, eerste lid, onderdelen a en b, zijn daarbij van overeenkomstige toepassing.

Artikel 15

Indien de opgeëiste persoon instemt met de uitlevering, dan kan deze op grond van het *eerste lid* plaatsvinden op grond van de gegevens die ten grondslag liggen aan het verzoek tot voorlopige aanhouding (artikel 8, derde lid). In dat geval hoeft geen volledig uitleveringsverzoek meer te worden nagezonden, behoudens die gegevens waar de aangezochte partij om verzoekt. Instemming met de uitlevering is een ingrijpende beslissing voor de rechtspositie van de opgeëiste persoon. Ingevolge het *tweede lid* moet de opgeëiste persoon een verklaring van instemming afleggen ten overstaan van de bevoegde autoriteit, waarbij de laatste de opgeëiste persoon moet wijzen op zijn recht een formele uitlevingsprocedure te ondergaan, op de bescherming die hij kan ontleen aan het specialiteitsbeginsel en op het rechtsgevolg van de instemming. Instemming is onherroepelijk uit hoofde van het belang van de rechtszekerheid in het internationale rechtshulpverkeer. De opgeëiste persoon heeft bij deze beslissing recht op bijstand van een raadsman, overeenkomstig het nationale recht. In artikel 41, vierde lid, van de Uitleveringswet is dit voor Nederland nader geregeld. Een regeling van de verkorte procedure ontbreekt voorts nog in het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Ingevolge het *derde lid* dient de bevoegde justitiële autoriteit van het afleggen van de verklaring proces-verbaal op te maken en daarin te bevestigen dat aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 15 is voldaan.

Artikel 16

In artikel 16 is een regeling voor de doortocht van personen over het grondgebied van de aangezochte partij opgenomen. Het betreft hier een vorm van rechtshulp die geen uitlevering tussen beide verdragspartijen betreft, maar instemming met het gebruik van het grondgebied van de aangezochte partij voor vervoer over land en kortdurende detentie van personen die aan de verzoekende partij zijn overgeleverd door een derde staat. De regeling kan voor het Koninkrijk, met name voor Nederland, en de VAE van praktisch belang zijn, omdat beide landen over grote luchthavens beschikken die belangrijke overstappunten in het internationale luchtverkeer zijn. In het *eerste lid* is geregeld dat de strafrechtelijke samenwerking zich uitstrekt tot deze vorm van rechtshulp, voor zover deze door het nationale recht is toegestaan, en het algemeen belang zich daartegen niet verzet. Artikel 48 van de Uitleveringswet regelt het doortochtsrecht in Nederland. Artikel 20 van het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten regelt het doortochtsrecht in het Caribische deel van het Koninkrijk. In artikel 49 van de Uitleveringswet is ter concretisering van het algemeen belang neergelegd dat doortocht wordt geweigerd in die gevallen waarin de uitlevering zou worden geweigerd krachtens de Uitleveringswet en het toepasselijke verdrag, uiteraard als Nederland om uitlevering zou zijn verzocht. Een overeenkomstige regeling ontbreekt in het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Een verzoek om doortocht wordt op grond van het *tweede lid* normaliter gedaan via de centrale autoriteiten. In bijzonder dringende gevallen kan een verzoek via Interpol worden gedaan. In alle gevallen moeten de identiteitsgegevens van de betrokkene, een korte uiteenzetting van feiten, en het onderliggende uitleveringsverzoek worden verstrekt aan de aangezochte partij. Op grond van het *derde lid* moet de aangezochte partij, na instemming met de doorlevering, de opgeëiste persoon in hechtenis houden zolang deze zich op het grondgebied van de aangezochte partij bevindt. In beginsel is geen instemming van de aangezochte partij benodigd bij vervoer door de lucht zonder dat het gebruikte luchtvaartuig in de aangezochte partij hoeft te landen. Het *vierde lid* bevat enige procedurevoorschriften voor gevallen waarin sprake is van een landing door onverwachte omstandigheden.

Artikel 17

Artikel 17 bevat een gebruikelijke vertrouwelijkheidsregel ten aanzien van de wederzijds verstrekte documenten en informatie. Bescherming van de onderzoeksbelangen vergt vertrouwelijkheid.

Artikel 18

Het proces van uitlevering kan, net zo min als andere vormen van rechtshulpverlening, niet plaatsvinden zonder de verwerking van persoonsgegevens. Verzoeken om uitlevering bevatten vanzelfsprekend persoonsgegevens over de opgeëiste persoon. Op het proces van uitlevering zijn, wat betreft de doorgifte van persoonsgegevens uit het Europese deel van het Koninkrijk naar de VAE, de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) van toepassing. Deze wetten geven uitvoering aan de in paragraaf 1.2 van deze memorie genoemde richtlijn (EU) 2016/680).

Op grond van artikel 17a Wpg en artikel 16a Wjsg (die uitvoering geven aan hoofdstuk V van de richtlijn) geldt het uitgangspunt dat persoonsgegevens slechts mogen worden doorgegeven aan bevoegde autoriteiten in derde landen op basis van een adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie. Bij ontstentenis van een adequaatheidsbesluit kunnen persoonsgegevens worden doorgegeven op basis van passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens. Deze waarborgen kunnen zijn opgenomen in een juridisch bindend instrument, zoals een verdrag. Ontbreken ook passende waarborgen, dan kunnen persoonsgegevens slechts worden doorgegeven indien dit noodzakelijk is in een aantal situaties, waaronder in afzonderlijke gevallen met het oog op de uitvoering van een taak betreffende de opsporing of vervolging van strafbare feiten en moet worden afgewogen of de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkene niet prevaleren boven het algemeen belang van de doorgifte.

Ten aanzien van de VAE heeft de Europese Commissie geen adequaatheidsbesluit vastgesteld. De vaststelling van een dergelijk besluit ligt thans ook niet voor de hand, aangezien de VAE, in elk geval op federaal niveau voor zover het betreft de verwerking van persoonsgegevens voor strafrechtelijke doeleinden, geen gegevensbeschermingsregelgeving kennen. Een toezichthouder ontbreekt eveneens. De verantwoordelijke minister in de VAE heeft overigens onlangs wel een voorstel voor een federale gegevensbeschermingswet aangekondigd. Vooralsnog lijkt dat voorstel echter geen betrekking te hebben op verwerking van persoonsgegevens door de overheid.

Een en ander betekent, gelet op de hierboven beschreven systematiek, dat persoonsgegevens op grond van de Wjsg en de Wpg zouden kunnen worden doorgegeven op basis van passende waarborgen, dan wel in afzonderlijke gevallen. In artikel 18 van het verdrag zijn waardevolle regels opgenomen betreffende de bescherming van persoonsgegevens waar beide partijen in de praktijk een belangrijke mate van houvast aan kunnen ontlelen. Evenwel moet ook worden geconstateerd dat in vergelijking met Nederland en de andere lidstaten van de EU het geheel van gegevensbescherming in de VAE niet van hetzelfde niveau is. Hoewel de waarborgen die zijn voorzien in artikel 18 van het verdrag belangrijk zijn, bieden zij tegen de achtergrond van de stand van de wetgeving van de VAE geen volledig stelsel van passende waarborgen in de zin van de artikel 17a, eerste en tweede lid, Wpg en artikel 16a, eerste en tweede lid, Wjsg.

Er moet voor de doorgifte van politiegegevens en strafvorderlijke gegevens dan worden teruggegrepen op de grondslag die artikel 17a, derde lid, van de Wpg en artikel 16a, derde lid, van de Wjsg bieden. Dat wil zeggen dat persoonsgegevens kunnen worden doorgegeven aan de VAE indien dit noodzakelijk is voor de in die bepalingen aangegeven gronden, waarvan in het kader van de uitlevering met name onderdeel d van belang is (doorgifte van persoonsgegevens in afzonderlijke gevallen met het oog op de opsporing en strafrechtspleging). In dit licht moeten de bepalingen worden gezien die Nederland en de VAE in artikel 18 van het verdrag zijn overeengekomen inzake de bescherming van persoonsgegevens en die bij de uitvoering van een uitleveringsverzoek steeds in acht moeten worden genomen. Deze regels gelden in alle gevallen. Voor dat deel van de waarborgen dat niet wordt bestreken door artikel 18 zal daarom in voorkomend geval na beoordeling van alle omstandigheden moeten worden beoordeeld of de VAE passende waarborgen bieden voor de bescherming van persoonsgegevens. Daartoe kunnen ook nadere voorwaarden worden gesteld aan de uitvoering van een uitleveringsverzoek en nadere afspraken worden gemaakt met de bevoegde autoriteiten in de VAE. Ingevolge de artikelen 32, tweede lid, Wpg en 26d, eerste lid, onder b, van de Wjsg moeten de verwerkingsverantwoordelijken deze doorgiften steeds documenteren, zodat het interne en externe toezicht in staat is na te gaan op welke wijze en onder welke aanvullende waarborgen de doorgiften plaatsvonden.

De context van de doorgifte wordt bepaald door een afzonderlijk uitleveringsverzoek. Dit verzoek kan, afhankelijk van de feiten, uiteraard betrekking hebben op meer dan één persoon, maar in het verzoek moeten de desbetreffende personen behoorlijk worden gespecificeerd.

Voor het Caribische deel van het Koninkrijk geldt dat artikel 18 zodanig is geformuleerd dat het ook daar zal kunnen worden nageleefd, ook al ontbreken specifieke regels voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens in de landen voornamelijk.

In het *eerste lid*, is een op artikel 3, onder 1, van de richtlijn gebaseerde omschrijving van het begrip persoonsgegevens opgenomen die identiek is aan de begripsbepaling in de Wpg en Wjsg. In het *tweede lid* is een op het verdrag toegesneden regeling van de doelbinding opgenomen. Het verwerken van de door middel van een uitleveringsverzoek doorgegeven gegevens mag uitsluitend plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering van het verdrag. Daaraan is een derde-partij-regel toegevoegd. De doorgegeven gegevens mogen niet zonder voorafgaande toestemming van de wederpartij aan een derde land worden doorgegeven. In zoverre is aansluiting gevonden aan de artikelen 4, eerste lid, onder b, en 7 van de richtlijn, geïmplementeerd in de artikelen 17a, zesde lid, van de Wpg en 16a, zesde lid, van de Wjsg. In het *derde lid* zijn enige bepalingen opgenomen inzake de verplichting te voorzien in accuraatheid van de gegevens en de verplichting om in elk geval beveiligingsmaatregelen te treffen tegen onbedoelde en ongeoorloofde vernietiging of onbedoeld verlies en tegen onrechtmatige of onregelmatige toegang tot de gegevens. Op deze wijze wordt aansluiting gezocht bij de artikelen 3, vijfde lid, van de Wjsg en 4 en 4a van de Wpg. Het *vierde lid* regelt dat partijen elkaar in elk geval consulteren over geldende of gewenste bewaartermijnen, of over de noodzaak die te verlengen. Partijen kunnen in dat kader ook afspraken maken over het wissen of afschermen van de gegevens. Daarmee wordt aansluiting gezocht aan de artikelen 4, eerste lid, onder d, en 5 van de richtlijn, die in de Wpg en Wjsg zijn geïmplementeerd met verschillende termijnen afhankelijk van de soort persoonsgegevens en de soort verwerking. In het *vijfde lid* wordt gerefereerd aan de in elk geval in het Europese deel van het Koninkrijk geldende rechten van de betrokkene op inzage, correctie of wissing van de gegevens, alsmede op diens rechten om in algemene zin de voorgeschreven informatie te verkrijgen over de doorgiften van gegevens, zoals voorzien in paragraaf 4 van de Wpg en titel 2, afdeling 3, van de Wjsg (ter implementatie van de artikelen 12, 13, 14 en 16 van de richtlijn). Overeenkomstig de artikelen 27 van de Wpg en 21 van de Wjsg (de artikelen 13, derde lid, en 15 van de richtlijn) kunnen die rechten van de betrokkene overigens worden beperkt. Ook dat aspect is in het vijfde lid geregeld. De rechter en, in Nederland, ook de Autoriteit persoonsgegevens, kunnen een rechtmatigheidsoordeel vellen over de toelaatbaarheid van doorgiften op grond van het verdrag. In het *zesde lid* is overeengekomen dat partijen elkaar raadplegen over de gevolgen daarvan.

Artikel 19

Deze bepaling bevat de in het uitleveringsrecht gebruikelijke kostenverdeling. De aangezochte partij draagt ingevolge het *eerste lid* de kosten gemoeid met de aanhouding en detentie, en de kosten van het beslag op voorwerpen. De kosten van het vervoer van de opgeëiste persoon en de inbeslaggenomen voorwerpen naar de verzoekende partij zijn op grond van het *tweede lid* voor rekening van de laatstgenoemde partij. Is er sprake van kosten van buitengewone aard, dan moeten partijen op grond van het *derde lid* overleg plegen om te besluiten hoe die kosten worden gedragen.

Artikel 20

Partijen zijn overeengekomen dat het verdrag geen afbreuk doet aan bestaande verplichtingen die zij uit hoofde van andere verdragen hebben. Zo geldt bijvoorbeeld voor Nederland dat dit verdrag geen afbreuk kan doen aan het EU-acquis of de verplichtingen krachtens het op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Evenmin is dit verdrag prohibitief voor vormen van wederzijdse bijstand uit anderen hoofde. Een voorbeeld is de uitzetting naar de andere partij ingevolge de vreemdelingenwetgeving van de partijen.

Artikel 21

Wat het Koninkrijk betreft, is het de bedoeling dat het verdrag voor het gehele Koninkrijk zal gelden. In de kennisgeving aan de VAE zal te zijner tijd worden aangegeven voor welke Caribische delen van het Koninkrijk het verdrag in werking zal treden. In paragraaf 4 van deze memorie wordt nader ingegaan op de Koninkrijkspositie.

Artikel 22

Partijen hebben ervan afgezien een formele geschilbeslechtsingsregeling op te nemen in het verdrag. De toepassing van het verdrag, en dus ook een in de praktijk gerezen uitvoeringsprobleem moet in onderling overleg tussen partijen worden geregeld. Het ligt voor de hand dat dit op het niveau van de centrale autoriteiten besproken wordt. Typisch uitvoeringsgerichte kwesties, zoals het goed gebruik van de juiste formulieren, vereisen doorgaans ook verdere betrokkenheid van de bevoegde autoriteit.



ten. Dergelijke overleggen vinden overigens al plaats met de autoriteiten van de VAE ter uitvoering van uitleveringsverzoeken op grond van de in paragraaf 1.1 van deze memorie genoemde verdragen.

Artikel 23

In deze bepaling is een gebruikelijke regeling opgenomen over de inwerkingtreding, wijziging en beëindiging van het verdrag. Beëindiging, door middel van beëindiging van de medegelding, is voor elk van de samenstellende delen van het Koninkrijk afzonderlijk mogelijk.

3. Eenieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat het verdrag één eenieder verbindende bepaling in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekent of verplichtingen oplegt. Het in artikel 13 geregelde specialiteitsbeginsel houdt in dat de opgeëiste persoon niet kan worden vervolgd, berecht of van zijn vrijheid worden beroofd voor feiten die zich hebben voorgedaan voorafgaand aan de overlevering, anders dan het feit of de feiten waarop het uitleveringsverzoek betrekking heeft. Zou dit niettemin gebeuren, zonder dat een van de uitzonderingen, geregeld in artikel 13 kan worden ingeroepen, of zonder dat voor de desbetreffende feiten een aanvullen uitleveringsverzoek wordt ingediend, dan kan de opgeëiste persoon zich voor de rechter op het verdrag beroepen om vervolging of tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf te voorkomen. Deze werking van het specialiteitsbeginsel wordt al geruime tijd aanvaard in de rechtspraak van de Hoge Raad (HR 26 augustus 1960, NJ 1960, 566 en HR 27 september 1983, NJ 1984, 96).

4. Koninkrijkspositie

Ingevolge artikel 21 is het de bedoeling dat het verdrag voor het gehele Koninkrijk zal gelden. De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten wensen de medegelding van het verdrag voor hun land.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Buitenlandse Zaken,