

Vergaderjaar 2022–2023

36 232 (R2174)

Goedkeuring van het op 29 augustus 2021 te Abu Dhabi tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 2021, 116)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 januari 2023

Inleidende opmerkingen

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid uitgebrachte verslag inzake dit voorstel van rijkswet. In deze nota ga ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, in op de vragen en opmerkingen in het verslag.

I. Algemeen

Met de leden van de VVD-fractie, de D66-fractie, de CDA-fractie en de SP-fractie deel ik de gedachte dat intensivering van de strafrechtelijke samenwerking een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding van de internationale drugscriminaliteit en de begeleidende ondermijnende verschijnselen als het witwassen van vermogensbestanddelen en het misbruik maken van internationale financiële systemen. Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de leden van dezelfde fracties met betrekking tot de mensenrechtelijke kant van het voorliggende verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake wederzijdse rechtshulp (hierna: het verdrag). Ik ben met deze leden van oordeel dat het van groot belang is dat aan het verdrag en de toepassing ervan in de praktijk een toereikende mensenrechtelijk basis ten grondslag ligt.

1.3 Strafrechtelijke samenwerking met de Verenigde Arabische Emiraten

De leden van de D66-fractie merken op dat in de memorie van toelichting is verantwoord dat er door Nederland sinds 1 januari 2017 70 rechtshulpverzoeken aan de Verenigde Arabische Emiraten zijn gericht, waarvan er op het moment van het schrijven van de memorie 23 waren afgerond. Deze leden vragen hoeveel rechtshulpverzoeken de Verenigde Arabische Emiraten aan Nederland heeft gericht en hoeveel daarvan zijn afgedaan.

De Verenigde Arabische Emiraten hebben in elk geval in de laatste tien jaar geen enkel rechtshulpverzoek gericht aan het Koninkrijk der Nederlanden.

Deze leden vragen voorts of het onderhavige verdrag ook voor de resterende niet-afgeronde zaken de grondslag zal bieden.

Zoals uit het voorgaande antwoord blijkt, zijn er geen resterende niet-afgeronde rechtshulpverzoeken van de Verenigde Arabische Emiraten aan Nederland. Het voorliggende bilaterale verdrag kan overigens niet fungeren als grondslag voor de afhandeling van rechtshulpverzoeken die zijn ingediend op grond van een of meer van de multilaterale verdragen waar het Koninkrijk en de Verenigde Arabische Emiraten beide partij bij zijn. Een rechtshulpverzoek gegrond op een dergelijk verdrag betreft immers specifieke in dat verdrag opgenomen strafbaarstellingen en moet ook worden afgewikkeld volgens de in dat verdrag geregelde procedures en voorwaarden die kunnen verschillen van een bilateraal verdrag. In artikel 21 van het voorliggende verdrag is overeengekomen dat de bepalingen van het verdrag geen afbreuk doen aan verplichtingen die beide verdragsluitende partijen hebben krachtens andere tussen hen geldende verdragen. Belangrijker is echter dat de intensivering van de strafrechtelijke samenwerking die het gevolg is van het voorliggende verdrag naar verwachting tot gevolg zal hebben dat de afronding van rechtshulpverzoeken soepeler verloopt.

De leden van de D66-fractie constateren dat niet alleen de bewijsverzameling die op grond van een rechtshulpverzoek in het buitenland heeft plaatsgevonden moet voldoen aan de vereisten van artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), maar ook aan de regels van de Nederlandse strafvordering die gelden voor de toelaatbaarheid van die bewijsmiddelen. Deze leden wijzen erop dat het voorliggende verdrag onder meer een regeling bevat voor de doorzoeking, het verhoren van verdachten en getuigen en de opsporing van en confiscatie van crimineel vermogen. Naar deze leden stellen komen uit internationale rapporten serieuze schendingen van het recht op een eerlijk proces in de Verenigde Arabische Emiraten naar voren. In dat verband vragen deze leden welke waarborgen de regering heeft om vast te stellen dat niet alleen wordt voldaan aan de eisen van artikel 6 EVRM, maar ook aan de Nederlandse regels omtrent strafvordering zodat bewijs dat op basis van een rechtshulpverzoek in het buitenland is verkregen toelaatbaar is in het strafproces in Nederland.

De essentie van een rechtshulpverdrag is dat het mogelijk maakt dat de verzoekende staat de aangezochte staat vraagt om zijn strafprocesrechtelijke bevoegdheden te benutten ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek in de verzoekende staat. Het uitgangspunt daarbij is dat het recht van de aangezochte staat van toepassing is op de uitoefening van die bevoegdheden. Zou, zoals de leden van de D66-fractie op basis van het arrest van de Hoge Raad van 4 november 1986 (NJ 1987, 812) kennelijk van oordeel zijn, ook Nederlands strafprocesrecht van toepassing zijn op de wijze waarop de aangezochte staat zijn bevoegdheden uitoefent, dan zou het effect daarvan zijn dat overheidsfunctionarissen van een vreemde staat aan Nederlands recht onderworpen zijn. Dit kan internationaalrechtelijk vanwege de onderlinge gelijkheid van soevereine staten niet worden aanvaard. Het voorliggende verdrag is dan ook tot stand gekomen op basis van onderhandelingen waarin is geïnventariseerd over welke bevoegdheden de partijen beschikken, en welke voorzieningen getroffen moeten worden in de gevallen waarin sprake was van verschillen tussen de rechtsstelsels.

Het EVRM speelt waar het gaat om rechtshulpverzoeken aan twee kanten een rol. In het geval van een Nederlands of Caribisch rechtshulpverzoek aan de Verenigde Arabische Emiraten vindt in Nederland of op een van de eilanden onderzoek plaats dat kan leiden tot een strafzaak in een van de landen van het Koninkrijk. In het geval van een rechtshulpverzoek van de Verenigde Arabische Emiraten gericht aan een van de landen van het Koninkrijk vindt in de Verenigde Arabische Emiraten onderzoek plaats dat kan leiden tot een strafzaak in de Emiraten.

Waar het gaat om een verzoek uitgaande van een van de landen van het Koninkrijk zal altijd moeten worden afgewogen wat het concrete belang is bij het uitvoeren van het verzoek en welke eventuele risico's van schending van de fundamentele rechten daarmee gepaard zouden kunnen gaan. In het geval van een op feiten en omstandigheden gegrond vermoeden dat de uitvoering van het verzoek zou leiden tot een flagrante schending van de fundamentele rechten van de betrokken persoon zal geen rechtshulpverzoek moeten worden gedaan. Het in dit verband voor Nederland geldende toetsingskader is neergelegd in het Protocol Samenwerking bij Internationale Rechtshulp (Kamerstukken II 2019/20, 31 753, nr. 191). Wanneer een rechtshulpverzoek is gedaan en uitgevoerd, is het uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of het met gebruikmaking van een rechtshulpverzoek verkregen bewijs toelaatbaar is in het licht van de eerbiediging van de fundamentele rechten gegarandeerd door het EVRM. In het door deze leden aangehaalde arrest heeft de Hoge Raad bevestigd dat de rechter in de context van een Nederlands strafrechtelijk onderzoek een oordeel toekomt over de aanvaardbaarheid van een door de buitenlandse autoriteiten uitgevoerde onderzoekshandeling. Dat ligt naar het oordeel van de regering in de context van dit verdrag niet anders.

Waar het gaat om een verzoek uitgaande van de Verenigde Arabische Emiraten aan een van de landen van het Koninkrijk geldt dat afgewogen moet worden of aan het verzoek gevolg kan worden gegeven zonder dat wordt meegewerkt aan een schending van de fundamentele rechten. Artikel 5.1.5, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering schrijft daarom voor dat aan een rechtshulpverzoek geen gevolg wordt gegeven indien een op feiten en omstandigheden gebaseerd gegrond vermoeden bestaat dat inwilliging van het verzoek zou leiden tot flagrante schending van de fundamentele rechten van de betrokken persoon, zoals die worden gewaarborgd door het EVRM. In een voorkomend geval kan aan een rechtshulpverzoek wel gevolg worden gegeven door voorwaarden en garanties te verbinden aan de uitvoering ervan. Door het stellen van dergelijke voorwaarden en het vragen van garanties kan een dreigende flagrante schending van fundamentele rechten kunnen worden voorkomen. Waar het gaat om de doodstraf en lijfstraffen, die in de Verenigde Arabische Emiraten niet zijn afgeschaft, is in artikel 5, vierde lid, van het onderhavige verdrag een voorziening opgenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre afspraken zijn gemaakt, of in de toekomst gemaakt zullen worden, over het kunnen afpakken van crimineel vermogen als onderdeel van de opsporing en vervolging van criminelen.

In artikel 15 van het verdrag is een regeling opgenomen met betrekking tot de doorzoeking, de bevrozing en inbeslagname van documenten, materialen en voorwerpen met het oog op het vergaren van bewijsmateriaal in lopende strafrechtelijke onderzoeken. Met een beroep op deze regeling kunnen partijen in elk geval ook vermogensbestanddelen bevroren en in beslag nemen. In artikel 18 van het verdrag is een regeling getroffen die het mogelijk maakt om los van concrete onderzoeken vermogens of bestanddelen daarvan te bevroren en te confisqueren,

indien deze kunnen worden aangemerkt als opbrengsten of hulpmiddelen van misdrijven. Partijen maken daarbij afspraken over de verdeling van de geconfisqueerde vermogensbestanddelen («asset sharing»). Deze regeling wordt ondersteund door een voorziening waarmee partijen elkaar inlichtingen verschaffen over bankrekeningen en de daarmee verrichte transacties. Met deze regeling kan, mits aangetoond kan worden dat de opbrengsten of hulpmiddelen in verband kunnen worden gebracht met het plegen van strafbare feiten, crimineel verkregen vermogen worden ontnomen, in de zin waarop de leden van de CDA-fractie doelen. De regering acht dit een essentieel onderdeel van het verdrag.

De leden van de SP-fractie vragen naar het aantal rechtshulpverzoeken dat door de Verenigde Arabische Emiraten aan Nederland is gericht.

Zoals hierboven in antwoord op dezelfde vragen gesteld door de leden van de D66-fractie reeds is geantwoord hebben de Verenigde Arabische Emiraten in de laatste tien jaar geen rechtshulpverzoeken aan het Koninkrijk gericht.

1.4 Mensenrechtelijke aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen naar de plaats van het belang van slachtoffers en het belang bij het voorkomen van het voortzetten van strafbare feiten bij de weging van belangen die het Koninkrijk verricht voordat wordt overgegaan tot de onderhandelingen over en de sluiting van een rechtshulp- of uitleveringsverdrag met een andere staat.

Het Koninkrijk heeft ook voorafgaand aan de onderhandelingen over dit verdrag een belangenafweging gemaakt. Enerzijds moet het Koninkrijk uit hoofde van zijn verplichtingen krachtens artikel 43 van het Statuut de verwezenlijking van de fundamentele rechten en vrijheden bevorderen en is het gehouden ook in de externe betrekkingen de uit het EVRM voortvloeiende rechten en verplichtingen te laten doorwerken. Anderzijds moet het Koninkrijk ook intern zorgdragen voor een zo goed mogelijke verwezenlijking van de rechten van het EVRM op leven, vrijheid en veiligheid van de eigen burgers. De verwezenlijking van die laatste categorie belangen wordt ook gediend door het gebruik van de verdragssluitende bevoegdheid van het Koninkrijk. Het aangaan van verdragen die de strafrechtelijke samenwerking mogelijk maken met andere staten vindt plaats met het oog op het voorkomen en tegengaan van straffeloosheid. Daarmee wordt mede aan het belang van de slachtoffers van strafbare feiten recht gedaan, en kan ook het voortzetten van strafbaar gedrag dat zich richt tegen de door de Nederlandse strafwetgeving beschermde belangen worden bestreden.

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de totstandkoming van het verdrag is getoetst aan de standaarden van het Protocol Samenwerking bij Internationale Rechtshulp (Kamerstukken II 2019/20, 31 753, nr. 191) en het rapport Internationale Rechtshulp Gewogen van de Inspectie Justitie en Veiligheid, die beide aan de Kamer zijn gezonden.

Zowel het Protocol als de raadgevingen in het door de leden van de VVD-fractie genoemde rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid zien in de eerste plaats op uitvoering van rechtshulp in concrete gevallen, en niet zozeer op de vormgeving van rechtshulpverdragen. Niettemin is tijdens de onderhandelingen – overigens door beide verdragspartijen – voortdurend stilgestaan bij de uitvoerbaarheid van de bepalingen. Daarbij is niet alleen aandacht geschonken aan de wederzijdse rechtsstelsels om te bezien of implementatiewetgeving nodig zou zijn, maar nadrukkelijk ook aan de vraag hoe afzonderlijke rechtshulpverzoeken in de praktijk

worden behandeld. In artikel 18, tweede lid, van het verdrag is geregeld dat zodra het verzoek om rechtshulp langs diplomatieke weg is verzonden de centrale autoriteiten rechtstreeks met elkaar kunnen communiceren. Bovendien is een voorziening getroffen voor de rechtstreekse onderlinge communicatie tussen de bevoegde justitiële autoriteiten, of tussen de centrale autoriteit in de ene partij met de bevoegde justitiële autoriteit in de andere partij. De regering acht deze voorziening essentieel voor het goed kunnen uitvoeren van alle stappen en verplichte toetsen die zijn opgenomen in het Protocol Samenwerking bij Internationale Rechtshulp. In dit opzicht is het Protocol, en de daarin opgenomen beschrijving van de onderlinge verantwoordelijkheden van het OM, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en de politie voor het Koninkrijk leidraad geweest bij de onderhandelingen.

De leden van de D66-fractie wijzen op artikel 5, eerste lid, onder a en d, van het verdrag en hebben naar aanleiding van de op deze artikelen onderdelen betrekking hebbende delen van de memorie van toelichting opgemerkt dat in de toepassing van deze artikelen onderdelen tot uitdrukking komt dat de fundamentele rechtsbeginselen ook betrokken moeten worden bij de beoordeling van rechtshulpverzoeken. Deze leden wijzen erop dat bij de verlening van rechtshulp lang niet altijd een rechter is betrokken, maar dat de Minister van Justitie en Veiligheid terzake bevoegd is. Deze leden vragen welk afwegingskader de regering in dergelijke situaties toepast en of het niet wenselijker is om de bevoegdheid tot oordelen aan de rechter toe te kennen.

Wat Nederland betreft geldt dat ongeacht of op grond van de artikelen 5.1.4 en 5.1.5 van het Wetboek van Strafvordering de beslissing op een verzoek om rechtshulp afkomstig uit het buitenland toekomt aan de officier van justitie dan wel de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de toepassing van de weigeringsgronden, bedoeld in artikel 5.1.5, derde, vierde en vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering het in het meergenoemde Protocol Samenwerking bij Internationale Rechtshulp opgenomen toetsingskader beslissend is. In zijn algemeenheid geldt dat alle verlening van rechtshulp geschiedt door het openbaar ministerie of door de politie onder het gezag van het openbaar ministerie. De rol van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is in de meeste gevallen beperkt tot een eerste toets van het ingekomen verzoek en tot het fungeren als centrale autoriteit die het verkeer met het buitenland onderhoudt. De rol van de Minister van Justitie en Veiligheid als beslissende autoriteit is beperkt tot enkele bijzondere beslissingen die vereisen dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig moet worden ingevuld. Dat is het geval bij de afwijzing van rechtshulpverzoeken waarbij vermoedelijk sprake is van discriminatoire vervolging en enige andere dwingende afwijzingsgronden. In geval van vervolging wegens politieke delicten geldt dat de Minister van Justitie en Veiligheid een machtiging moet verlenen waarvoor hij voorafgaand overleg moet plegen met de Minister van Buitenlandse Zaken. In de Caribische landen van het Koninkrijk geldt een vergelijkbare regeling krachtens het eenvormig Wetboek van Strafvordering voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De rechter heeft een rol indien het verzoek om rechtshulp strekt tot de toepassing van bevoegdheden die krachtens Nederlands strafprocesrecht of het strafprocesrecht van de Caribische landen slechts kunnen worden uitgeoefend door of met machtiging van de rechter-commissaris. Aan de uitvoering van rechtshulp wordt in verband met de bescherming van het onderzoeksbelang doorgaans geen bekendheid gegeven. Veel verdragen, ook het ter goedkeuring voorliggende verdrag, kennen een vertrouwelijkheidsbepaling met het oog op dat belang. Verandering in dit stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden waarop de leden van de D66-fractie mogelijk doelen vergt wetswijziging die in elk geval de grenzen van het

voorliggende voorstel van rijkswet te buiten gaat. Dit zou immers niet alleen aanpassing van het Wetboek van Strafvordering vergen, maar ook aanpassing van het strafprocesrecht in de Caribisch Nederland. Hoewel rechtshulp geen Koninkrijksonderwerp is ligt het wel voor de hand dat ook de Caribische landen aanpassing van hun recht moeten gaan overwegen. De regering ziet ook overigens geen dringende inhoudelijke redenen daartoe over te gaan.

De leden van de D66-fractie merken op dat op grond van artikel 1 EVRM ook op het Koninkrijk de verplichting rust om te voorkomen dat als gevolg van een verzoek om rechtshulp een schending van fundamentele rechten plaatsvindt in het land van de aangezochte partij. Deze leden vragen welke waarborgen, buiten de verdragsbepalingen, de regering heeft om te verzekeren dat bij de uitvoering van een rechtshulpverzoek afkomstig van het Koninkrijk geen fundamentele mensenrechten worden geschonden en hoe de regering toeziet op de naleving van die waarborgen.

De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat in artikel 1 van het EVRM de verplichting is opgenomen dat de bescherming van de door het EVRM gegarandeerde mensenrechten zich uitstrekt tot eenieder die ressorteert onder de rechtsmacht van het Koninkrijk. De wijze van uitvoering van een rechtshulpverzoek ingediend door het Koninkrijk vindt allereerst plaats volgens de op de desbetreffende bevoegdheid betrekking hebbende verdragsbepaling en de daarmee corresponderende strafprocesrechtelijke voorschriften van de Verenigde Arabische Emiraten. Omdat de resultaten van een rechtshulpverzoek in de verzoekende staat bruikbaar moeten zijn voor de bewijsvoering hebben aangezochte en verzoekende staat beide belang bij een zo goed mogelijke uitvoering van het verzoek. Dat betekent ook dat het Koninkrijk zelf voorafgaand aan de indiening van een rechtshulpverzoek of de uitvoering ervan zou kunnen leiden tot een schending van de fundamentele rechten. Dat zal bij veel bevoegdheden overigens niet snel aan de orde zijn. Veel voorkomende verzoeken, zoals verzoeken om inlichtingen of de betekening van stukken, leiden daar niet snel toe. In andere gevallen kan het Koninkrijk aandringen op de aanwezigheid van Nederlandse ambtenaren bij de uitvoering van het verzoek om te verzekeren dat dit op de juiste wijze wordt uitgevoerd.

De leden van de SP-fractie verwelkomen de regel in het verdrag met betrekking tot rechtshulpverzoeken waarbij een strafbedreiging met de doodstraf of met lijfstraffen aan de orde is, of waarbij sprake zou kunnen zijn van een politiek delict. Deze leden vragen welke sanctie er staat op overtreding van het verdrag op deze punten. Deze leden constateren dat het functioneren van onafhankelijke rechtspraak in de Verenigde Arabische Emiraten niet aan bod komt. Zij vragen de regering hierover uit te weiden. Zij vragen of verdachten van strafrechtelijke onderzoeken wel een eerlijke kans krijgen zich te verdedigen en of het verdrag op dit punt wel voldoende waarborgen stelt.

Indien een rechtshulpverzoek zou worden ingediend dat betrekking heeft op feiten waarop krachtens het recht van de Verenigde Arabische Emiraten de doodstraf of een lijfstraf staat, zal het Koninkrijk van de wederpartij de in artikel 5, vierde lid, van het verdrag bedoelde garanties verlangen. Deze garanties worden vanzelfsprekend schriftelijk vastgelegd. De essentie van een verdragsrechtelijke regeling van deze materie is dat erop moet kunnen worden vertrouwd dat deze garanties worden verleend en dat deze ook worden nageleefd. Zou de garantie niet worden verleend dan ligt afwijzing van het rechtshulpverzoek in de rede. Overigens is een dergelijke bepaling in een verdrag betreffende wederzijdse rechtshulp uitzonderlijk. Dergelijke bepalingen zijn in de verdragspraktijk van het Koninkrijk tot dusverre slechts te vinden in bilaterale uitleveringsver-

dragen. Zou er niettemin aanleiding zijn de gang van zaken rondom een dergelijke garantie nader te bezien, dan voorziet artikel 23 van het verdrag in de verplichting tot het voeren van overleg. In het uiterste geval zou het verdrag op grond van artikel 24 kunnen worden opgezegd. Indien er sprake is van een rechtshulpverzoek dat door het Koninkrijk wordt beschouwd als een politiek delict, dan ligt de zaak anders. Op grond van artikel 4, eerste lid, moet de rechtshulp dan worden geweigerd.

Het functioneren van de rechterlijke macht in de partijen is geen onderwerp waarover bij een rechtshulpverdrag wordt onderhandeld. De rechtsorde van een staat waarmee een rechtshulprelatie wordt aangegaan zal in zijn algemeenheid moeten worden aanvaard, ook al zijn daarbij vanuit het perspectief van Koninkrijk of de Europese rechtsorde vragen te stellen. Waar het dan op aankomt is dat in individuele gevallen bij de verlening van rechtshulp, met inachtneming van het verdrag, het Wetboek van Strafvordering, het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de praktijkvoorschriften in het Protocol zo goed mogelijk wordt bezien wat de mogelijke consequenties zijn voor naleving van de mensenrechten in dat specifieke geval. Moet worden gevreesd voor een serieus risico op een mensenrechtenschending, dan is afwijzing van het rechtshulpverzoek daarvan de consequentie. Onder de in artikel 5, eerste lid, onder d, van het verdrag genoemde weigeringsgrond «andere wezenlijke belangen van de staat» valt de gehele constitutionele orde van de aangezochte staat. Wat het Koninkrijk betreft is het evident dat de mensenrechtelijke verplichtingen daaronder begrepen zijn.

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

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

die zijn genoemd in artikel 10 van richtlijn, zoals ras of etnische afkomst, politieke overtuiging, gezondheidsgegevens en dergelijke. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens vindt ingevolge artikel 5 van de Wet politiegegevens slechts plaats wanneer dat onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking, in aanvulling op de verwerking van andere politiegegevens.

In het verdrag is geen afzonderlijke regeling getroffen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens worden mede begrepen onder «gegevens» in de zin van artikel 7 van het verdrag. Zoals hierboven reeds is aangegeven, geldt voor de Nederlandse bevoegde autoriteiten dat bij de toepassing van het verdrag slechts die bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt voor zover dat onvermijdelijk is. Dat zou aan de orde kunnen zijn bij de toepassing van artikel 5, eerste lid, onder c, van het verdrag, waar een dwingende weigeringsgrond is neergelegd voor de gevallen waarin ernstige redenen zijn om aan te nemen dat het rechtshulpverzoek dient voor discriminatoire vervolging. Verder is, zoals in de memorie van toelichting is beschreven, in de Verenigde Arabische Emiraten de gegevensbescherming niet op een met Nederland vergelijkbaar niveau. Recent heeft het land wetgeving vastgesteld voor de gegevensbescherming in de commerciële sector, maar een regeling voor de overheid en het strafrecht is er niet. Het is nog een open vraag of de Verenigde Arabische Emiraten overwegen daartoe over te gaan. Daarom is volstaan met een bepaling die enkele principes vastlegt die ook voor de Verenigde Arabische Emiraten uitvoerbaar zijn. In alle gevallen dienen de Nederlandse autoriteiten zich ervan te vergewissen welke aanvullende afspraken per doorgifte nodig zijn om aan het in Nederland geldende recht te voldoen. Daarnaast moet de regeling ook in Koninkrijksverband uitvoerbaar zijn. De richtlijn geldt immers alleen in Nederland. Voor het Caribische deel van het Koninkrijk gelden andere regels. De regels voor de Caribische landen vertonen bovendien op onderdelen onderlinge verschillen. Ook daarom verdient een eenvoudige regeling de voorkeur. Mede omdat voldoende duidelijk is dat het risico op het gebruik van gegevens ten behoeve van een discriminatoire vervolging is afgedekt, is de regering van oordeel dat de regeling adequaat is.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 7

De leden van de VVD-fractie vragen welke gegevens op dit moment in het kader van een rechtshulpverzoek al kunnen worden uitgewisseld met de Verenigde Arabische Emiraten en welke gegevens straks na goedkeuring van het verdrag kunnen worden uitgewisseld. Zij vragen of daaronder ook vluchtbewegingen en DNA-profielen kunnen vallen.

De functie van artikel 7 is primair het bieden van een aantal minimale waarborgen die verdragspartijen in acht moeten nemen bij de doorgifte van persoonsgegevens. Die specifieke waarborgen zijn niet opgenomen in de multilaterale verdragen met rechtshulpbepalingen waar beide landen partij bij zijn. Het verdrag biedt in dit opzicht dus een uitbreiding van het beschermingsniveau. Artikel 7 regelt niet welke gegevens wel of niet kunnen worden doorgegeven. Het spreekt vanzelf dat gegevensdoorgifte moet voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De context is daarbij van doorslaggevend belang. Het is niet bij voorbaat uit te sluiten dat vluchtgegevens of DNA-profielen relevant kunnen zijn voor een opsporingsonderzoek. Zij kunnen daarom onderdeel zijn van een rechtshulpverzoek. Rechtshulpverzoeken moeten ingevolge artikel 18, vierde lid, onder c en e, van het verdrag gemotiveerd zijn, zodat inzicht in de context kan worden verkregen om op basis daarvan de proportiona-

liteit en noodzaak te kunnen beoordelen. De Verenigde Arabische Emiraten hebben, voor zover kon worden nagegaan, nooit een rechtshulpverzoek gericht op doorgifte van DNA-profielen ingediend.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van artikel 7, tweede lid, van het verdrag waar is geregeld dat verdere doorgifte van gegevens door de verzoekende staat aan een derde land nimmer kan plaatsvinden zonder toestemming van de aangezochte staat. Deze leden vragen naar de voorwaarden onder welke Nederland toestemming aan de Verenigde Arabische Emiraten geeft om door haar doorgegeven gegevens aan derde landen door te geven.

Het is in de Nederlandse uitvoeringspraktijk gebruikelijk om ter bescherming van de onderzoeksbelangen in beginsel niet akkoord te gaan met de inwilliging van verzoeken om verdere doorgifte van gegevens. Het is niettemin voorstelbaar dat dit toch gebeurt als er bijzonder zwaarwegende belangen zijn die dit vergen. De onmiddellijke bescherming van het leven en de gezondheid van personen tegen acute gevaren, zoals aanwijzingen voor het voorbereiden van een terroristisch misdrijf of een ander zwaar geweldsmisdrijf, kunnen daartoe noodzaken.

De leden van de VVD-fractie constateren dat artikel 7, vierde lid, van het verdrag afspraken bevat over het kunnen wissen of afschermen van gegevens, maar geen afspraken bevat over het wissen of afschermen van gegevens die onjuist blijken te zijn. Deze leden vragen ook waarom wat het corrigeren, afschermen of wissen van gegevens betreft niet is aangesloten bij de strekking van de bepalingen van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verbetering van de samenwerking bij het voorkomen en bestrijden van ernstige criminaliteit (Trb. 2010, 321).

Artikel 7, vierde lid, van het verdrag bevat een verplichting voor beide partijen om elkaar te raadplegen indien de noodzaak zich voordoet om onjuiste, onvolledige of onbetrouwbare gegevens te rectificeren. Aan een dergelijke regeling die niet voor niets verwijst naar een «noodzaak» ligt ten grondslag dat onjuiste, onvolledige of onbetrouwbare gegevens worden gecorrigeerd. Indien de wenselijkheid bestaat bij een van beide partijen tot wissing of beperking van het gebruik geldt eveneens een overlegverplichting. Er mag van worden uitgegaan dat verzoeken daartoe serieus worden gemotiveerd en beoordeeld. Zoals hierboven in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie is aangegeven kennen de Verenigde Arabische Emiraten geen gegevensbeschermingsrecht voor de publieke sector, met inbegrip van het strafrecht. Daarom zijn de verdragssluitende partijen een zo eenvoudig mogelijke en goed uitvoerbare regeling overeengekomen. In de Verenigde Staten ligt dit anders. Daar is wel sprake van een stelsel van wettelijke waarborgen voor de verwerking en bescherming van persoonsgegevens in een strafrechtelijke context. De op 19 november 2010 te 's-Gravenhage totstandgekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verbetering van de samenwerking bij het voorkomen en bestrijden van ernstige criminaliteit (Trb. 2010, 321) betreft overigens geen rechtshulpverdrag, maar een specifiek op de doorgifte van strafrechtelijke gegevens toegesneden verdrag. Dat verdrag voorziet in extra waarborgen juist ter compensatie van het feit dat ook buiten de context van rechtshulp gegevens aan de Verenigde Staten mogen worden doorgegeven. Met de Verenigde Arabische Emiraten bestaat zo'n verhouding niet.

De leden van de D66-fractie vragen, onder verwijzing naar de desbetreffende beslisnota, waarin te lezen valt dat in de Verenigde Arabische

Emiraten het verschijnsel dataprotectie nagenoeg onbekend is, hoe de regering kan waarborgen dat in het kader van rechtshulpverzoeken doorgegeven persoonsgegevens afdoende kunnen worden beschermd.

De regering hecht eraan op te merken dat er sinds het schrijven van de beslisnota in de Verenigde Arabische Emiraten op het gebied van de dataprotectie belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Met de vaststelling van de *Federal Decree Law no. 45 of 2021* hebben ook de Verenigde Arabische Emiraten inmiddels voor de commerciële sector een algemene dataproductiewet vastgesteld. Een vertaling in het Engels van de nieuwe wet is nog niet beschikbaar, maar uit officiële regeringscommunicatie wordt wel duidelijk dat de wet op 1 januari 2023 in werking is getreden. De wet bouwt voort op al bestaande dataproductieregels die golden voor de vrijhandelszones in de emiraten Abu Dhabi en Dubai. De wet voorziet onder meer in een speciaal bevoegde toezichthouder. In zoverre is de vaststelling uit de beslisnota die dateert uit 2019 achterhaald. Dat doet er op zichzelf genomen niet aan af dat er voor de publieke sector en het strafrecht geen dataproductieregelgeving is vastgesteld en dat evenmin duidelijk of dit in de toekomst zal gebeuren. Voor Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk ligt dit anders. In zoverre is de verhouding tussen de verdragspartijen gecompliceerd. Wat Nederland betreft geldt dat artikel 7 van het verdrag een absoluut minimum aan garanties biedt. Per geval moet door het openbaar ministerie en door het Ministerie van Justitie en Veiligheid op basis van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens goed worden beoordeeld hoe aan die garanties in concreto inhoud wordt gegeven. In veel gevallen moeten afspraken die op het geval zijn toegesneden worden gemaakt. Functionarissen voor de gegevensbescherming van politie en openbaar ministerie en de Autoriteit persoonsgegevens oefenen toezicht uit op de naleving van die afspraken. Uiteindelijk kan een rechterlijk oordeel over de toelaatbaarheid van een doorgifte beslissend zijn. Artikel 7, zesde lid, van het verdrag verwijst naar die mogelijkheid.

Artikel 17

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het verdrag onder meer voorziet in een grondslag voor het uitwisselen van gegevens over bankrekeningen. Zij vragen of daar alleen identificerende persoonsgegevens onder worden verstaan of ook banksaldi en transactiegegevens. Daarnaast vragen deze leden hoe wordt omgegaan met andere rekeningen die criminelen tegenwoordig gebruiken, zoals cryptowallets. Zij vragen of die rekeningen ook onder de gegevens vallen die op basis van een rechtshulpverzoek na de inwerkingtreding van dit verdrag kunnen worden uitgewisseld.

Artikel 17 van het verdrag voorziet in de mogelijkheid om niet alleen identificerende gegevens met betrekking tot bankrekeningen te kunnen vragen, maar ook in een grondslag om informatie over de met de bankrekening verrichte transacties te kunnen vragen. Onder de gegevens met betrekking tot een bankrekening kan ook het saldo van de rekening worden begrepen. Cryptovaluta worden doorgaans niet op een conventionele bankrekening aangehouden. Aangezien artikel 1, eerste lid, van het verdrag voorziet in de verplichting om rechtshulp op de ruimste wijze te verlenen en artikel 17, tweede lid, een algemene voorziening bevat om de wederpartij informatie te verlenen over de aanwezigheid van opbrengsten en hulpmiddelen van misdrijven is daarmee ook de mogelijkheid gegeven om informatie over het bestaan van opbrengsten en hulpmiddelen in de vorm van cryptowallets tot onderwerp van een rechtshulpverzoek te maken.

De leden van de VVD-fractie vragen of het verdrag voldoende zekerheid biedt dat in zaken die zich daarvoor lenen met grote snelheid kan worden beslist op rechtshulpverzoeken. In dat kader menen deze leden dat het urgent is om snel over te gaan tot het uitwisselen van informatie om te voorkomen dat criminelen geld van bankrekeningen kunnen wegsluizen. Zij vragen of hier voldoende aandacht voor is geweest en of het verdrag een voldoende grondslag biedt voor spoedbevriezingen in de Verenigde Arabische Emiraten en in Nederland. Deze leden ontvangen hierop graag een reactie.

Met het voorliggende verdrag wordt beoogd de samenwerking op strafrechtelijk gebied met de Verenigde Arabische Emiraten te intensiveren. Met de toename van het wederzijds vertrouwen dat uit de ondertekening van deze verdragen blijkt, is ook het vertrouwen gerechtvaardigd dat de afwikkeling van rechtshulpverzoeken in algemene zin sneller zal verlopen. Een bijzonder belang wordt door de verdragspartijen toegekend aan de bestrijding van de financieel-economische aspecten van grensoverschrijdende criminaliteit. Tijdens de onderhandelingen is dit belang, waarop de leden van de VVD-fractie terecht wijzen, nadrukkelijk aan de orde gekomen. Artikel 17, vierde lid, van het verdrag voorziet in een regeling voor een de toepassing van krachtens het nationale recht bestaande bestaande bevroezingsbevoegdheden. Als van de zijde van het Koninkrijk een verzoek wordt gedaan om bevrozing van een rekening, en er is spoed mee gemoeid, dan moet het rechtshulpverzoek een daarop toegesneden motivering bevatten, en moet het in de aangezochte staat zo goed mogelijk worden begeleid.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte of de regering voornemens is op korte termijn soortgelijke verdragen met andere golfstaten te sluiten zoals Saoedi-Arabië en Qatar. Zij vragen op welke termijn deze verdragen voor goedkeuring aan de Kamer kunnen worden voorgelegd.

Er zijn geen voornemens om op korte termijn rechtshulpverdragen met andere Golfstaten te sluiten of om daarover onderhandelingen te openen. De opsporingsbelangen van het Koninkrijk en de algehele ontwikkeling van de al bestaande strafrechtelijke samenwerking met de Verenigde Arabische Emiraten rechtvaardigden de ondertekening van bilaterale rechtshulp- en uitleveringsverdragen. Dergelijke verdragen blijven een bijzondere stap. Met andere landen in deze regio zijn de betrekkingen niet zodanig dat daar uitzicht op is. Mocht dat veranderen, dan worden de Kamers daarover in elk geval steeds geïnformeerd via het overzicht van verdragen in onderhandeling dat door de Minister van Buitenlandse Zaken elk kwartaal aan de Kamers wordt aangeboden.

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