

36688 (R2205) Goedkeuring van het op 18 december 2023 te Rabat tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake uitlevering (Trb. 2024, 1)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN VERSLAG

1. Algemeen

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de leden van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid vastgestelde verslag inzake dit voorstel van rijkswet. Ik heb goede nota genomen van de daarin gestelde vragen over de betekenis van het verdrag, niet alleen op zichzelf genomen, maar ook in relatie tot de Uitleveringswet en het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en tot de overige verdragen inzake de strafrechtelijke samenwerking met Marokko, waarover door enkele fracties vragen zijn gesteld. In het onderstaande zal ik mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken ingaan op de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen.

1.1 Ondermijnende criminaliteit

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de betekenis van de strafrechtelijke samenwerking met andere staten bij het bestrijden van de georganiseerde misdaad. Zij informeren in dit verband naar met welke staten Nederland momenteel in onderhandeling is over vergelijkbare verdragen en met welke staten Nederland voornemens is binnen afzienbare tijd onderhandelingen te openen. Deze leden vragen verder op welke punten het onderhavige verdrag afwijkt van het onlangs geratificeerde verdrag met de Verenigde Arabische Emiraten.

Het is verheugend dat de leden van de VVD-fractie hun steun uitspreken voor de inspanningen die gepleegd worden om door middel van strafrechtelijke samenwerking met andere staten de bestrijding van de georganiseerde misdaad te bevorderen. Wat de onderhandelingen met andere staten over bilaterale verdragen inzake de strafrechtelijke samenwerking betreft, geldt in algemene zin het volgende. Zodra het Koninkrijk en een andere staat wederzijds de bereidheid uitspreken onderhandelingen te openen, en daartoe concrete voorbereidende afspraken wederzijds bevestigen, wordt dat voornemen geplaatst op de lijst van verdragen in voorbereiding die elk kwartaal door de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Kamer wordt aangeboden.¹ Op de lijst staan twee landen vermeld waarmee onderhandelingen zijn gestart. Het betreft Colombia en Suriname. Met Colombia vinden al geruime tijd onderhandelingen plaats over de intensivering van de strafrechtelijke samenwerking met het Koninkrijk. Op ambtelijk niveau is al overeenstemming bereikt over een uitleveringsverdrag.² De in 2023 gestarte onderhandelingen over een verdrag inzake wederzijdse rechtshulp zijn nog gaande. Daarnaast is enige jaren geleden met Suriname de dialoog geopend over een aanpassing van het rechtshulp- en uitleveringsverdrag, maar die dialoog heeft nog geen resultaten opgeleverd. Er is met enige regelmaat sprake van belangstelling van andere staten om de strafrechtelijke samenwerking met het Koninkrijk te intensiveren. Wanneer dit ertoe zou leiden dat wederzijds bevestigd wordt dat onderhandelingen over een bilateraal verdrag worden geopend, dan wordt dat door middel van aanpassing van het eerder genoemde overzicht aan de Kamer gemeld.

Wat betreft de verschillen tussen het onderhavige verdrag en het uitleveringsverdrag met de Verenigde Arabische Emiraten³ (hierna: Emiraten) moet worden benadrukt dat bilaterale uitleveringsverdragen die het Koninkrijk de laatste jaren heeft gesloten meer onderlinge

¹ Laatstelijk bij brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 april 2025, Kamerstukken II 2024/25 23530, nr. 150.

² Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 oktober 2023, Kamerstukken II 2023/24, 29911, nr. 427.

³ 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).

overeenkomsten dan verschillen vertonen. Het modelverdrag inzake uitlevering van de Verenigde Naties⁴, en het Europees Verdrag betreffende uitlevering⁵ dat algemeen gebruikelijke bepalingen bevat zijn tijdens de onderhandelingen met Marokko en met de Emiraten voor het Koninkrijk een belangrijke leidraad geweest.

Verschillen zijn er echter ook. Die verschillen zijn veelal terug te voeren op de noodzaak om een onderhandelingsresultaat te verkrijgen dat in beide partijen zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht kan worden met het nationale recht. Er zijn drie onderwerpen waarop er sprake is van accentverschillen tussen beide verdragen.

In de eerste plaats verschilt de wijze waarop de exceptie verband houdend met de doodstraf en met lijfstraffen is geformuleerd. In het verdrag met de Emiraten is daarvoor een dwingende weigeringsgrond opgenomen in artikel 3, eerste lid, onder f, van dat verdrag. Die houdt in dat het Koninkrijk de uitlevering weigert voor een feit waarop in de Emiraten de doodstraf of een lijfstraf staat, tenzij de Emiraten de garantie verstrekken dat de desbetreffende straf niet wordt opgelegd of niet wordt uitgevoerd. In het verdrag met Marokko is geen regeling over de lijfstraf opgenomen, omdat lijfstraf in Marokko geen deel uitmaakt van het strafrecht. Verder is in artikel 5 van het verdrag een afzonderlijke regeling opgenomen die inhoudt dat indien de uitlevering wordt verzocht voor een feit waarop in Marokko de doodstraf is gesteld die straf van rechtswege wordt vervangen door de straf die in het Koninkrijk op hetzelfde feit is gesteld. Hoewel anders vormgegeven, verzekeren beide verdragen in overeenstemming met artikel 8 van de Uitleveringswet en artikel 2c van het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten dat bij uitlevering door het Koninkrijk geen doodstraffen ten uitvoer worden gelegd.

In de tweede plaats is in artikel 4 van het verdrag met de Emiraten geregeld dat beide verdragspartijen het recht hebben eigen onderdanen niet uit te leveren, terwijl in artikel 4 van het verdrag met Marokko geregeld is dat de nationale wet regelt of de eigen onderdanen kunnen worden uitgeleverd. In het uitleveringsverdrag met de Emiraten lag de keuze tot uitsluiting van de uitlevering van eigen staatsburgers voor beide partijen voor de hand. Voor de Emiraten gold dit, omdat de Emiraten geen eigen staatsburgers uitleveren. Voor het Koninkrijk gold dit, omdat het Koninkrijk met de Emiraten geen verdrag had gesloten over de overdracht van gevonnisde personen. Hoewel de Uitleveringswet en het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de uitlevering van Nederlanders voor vervolging in een derde staat toestaan, zou bij de uitlevering van een Nederlander aan de Emiraten bij gebreke aan een verdrag over de overdracht van gevonnisde personen niet de zogeheten dubbele terugkeergarantie, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Uitleveringswet kunnen worden gevraagd. Strafoverdracht na vonniswijzing in het buitenland en tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde straf is op grond van artikel 2 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen alleen op grond van een verdrag mogelijk. Met Marokko is wel een verdrag over de overdracht van gevonnisde personen gesloten⁶, zodat de op grond van het nationale uitleveringsrecht vereiste terugkeergaranties door Nederland in ieder geval kunnen worden gevraagd.

⁴ Model Treaty on Extradition, vastgesteld bij Resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, nr. 45/116, aangenomen op 14 december 1990, zoals gewijzigd bij Resolutie van de Algemene Vergadering nr. 52/88.

⁵ Het op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende uitlevering, Trb. 1965, 9, zoals gewijzigd op 17 maart 1978 (Trb. 1979, 119), met bijbehorend Tweede Aanvullend Protocol van 17 maart 1978 (Trb. 1979, 120) en Derde Aanvullend Protocol van 10 december 2010 (Trb. 2011, 200). Het op 20 september 2012 tot stand gekomen Vierde Protocol is door het Koninkrijk nog niet ondertekend.

⁶ Het op 30 november 1999 te Rabat tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake de overbrenging van gevonnisde personen (Trb. 1999, 198). Het verdrag heeft nog geen medegelding in de Caribische landen. Zodra de medegelding wordt bevestigd is uitlevering van Nederlanders onder dezelfde voorwaarden en beperkingen mogelijk als vanuit Nederland. Artikel 4, tweede lid, van het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bevat daarvoor een met de Uitleveringswet overeenkomende regeling. Tot dat moment zal de uitlevering van Nederlanders door deze landen worden geweigerd met toepassing van artikel 4, eerste lid, Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

In de derde plaats ontbreekt in Marokko, anders dan in de Emiraten, thans nog een regeling van de vereenvoudigde uitleveringsprocedure. Daarom is in artikel 15 van het verdrag met Marokko geregeld dat deze procedure slechts kan worden toegepast als het recht van de aangezochte staat die procedure regelt. Voor het Koninkrijk betekent dit dat de procedure van artikel 41 van de Uitleveringswet, respectievelijk artikel 19a van het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten onder beide verdragen kan worden toegepast.

1.2 Intensivering van de strafrechtelijke samenwerking met Marokko

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel uitleveringsverzoeken door Marokko in de afgelopen tien jaren zijn gedaan aan Nederland en hoe vaak deze verzoeken zijn ingewilligd. Deze leden vragen ook hoe vaak door Nederland bij Marokko in de afgelopen tien jaren een uitleveringsverzoek is ingediend en hoeveel verzoeken zijn ingewilligd. Daarnaast informeren deze leden naar hoe vaak sinds de totstandkoming van het rechtshulpverdrag met Marokko een verzoek om rechtshulp op basis van het verdrag door Marokko en Nederland is gedaan, en hoe vaak deze verzoeken zijn ingewilligd. De leden van de VVD-fractie zijn ook benieuwd of de regering nader kan aangeven welke concrete resultaten worden verwacht met het voorliggende verdrag. Zij vragen de regering naar de verwachte toename van het aantal uitleveringen per jaar en het aantal verwachte verzoeken.

In paragraaf 1.4 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is in algemene zin ingegaan op de aantallen uitleveringsverzoeken die over en weer zijn ingediend. Over de door de leden genoemde periode betreft het ongeveer 25 inkomende uitleverings- en signaleringsverzoeken, en ongeveer tien uitgaande uitleveringsverzoeken. Sinds de inwerkingtreding van het verdrag inzake wederzijdse rechtshulp met Marokko⁷ op 1 december 2012 zijn er ongeveer 50 inkomende rechtshulpverzoeken uit Marokko ontvangen, en zijn er door het Koninkrijk ongeveer 500 rechtshulpverzoeken uitgezonden.

Over deze gegevens kan in algemene zin worden gezegd dat Marokko de afgelopen jaren een significante bijdrage heeft geleverd aan diverse strafrechtelijke onderzoeken in Nederland, onder meer door de uitvoering van een verscheidenheid aan Nederlandse rechtshulpverzoeken en de aanhouding en uitlevering van verschillende gezochte personen naar Nederland. De Nederlandse regering is de Marokkaanse autoriteiten hier zeer erkentelijk voor. Nederland heeft de afgelopen jaren daarnaast ook diverse rechtshulpverzoeken van Marokko uitgevoerd en personen aan Marokko uitgeleverd.

Het is lastig om in te schatten wat de toekomst precies brengen zal. Op grond van de al bestaande intensieve rechtshulprelatie moet rekening worden gehouden met enige stijging van het aantal uitgaande uitleveringsverzoeken. Uitlevering is immers nu alleen nog mogelijk op grond van multilaterale verdragen die betrekking hebben op specifieke vormen van criminaliteit, zoals grensoverschrijdende en georganiseerde (drugs)criminaliteit. Met het sluiten van een bilateraal uitleveringsverdrag worden de mogelijkheden tot uitlevering vergroot. Als voorbeeld kan worden genoemd uitlevering voor moord. Tot dusverre kan uitlevering voor dit misdrijf alleen plaatsvinden als dat delict is gepleegd in samenhang met georganiseerde criminaliteit of drugscriminaliteit, voor zover bestreken door het desbetreffende multilaterale verdrag. Met het voorliggende verdrag kan uitlevering voor elke moord plaatsvinden, ook als er geen relatie bestaat met de misdrijven die regeling vinden in een multilateraal verdrag. Het onderhavige verdrag voorziet zodoende in een behoefte. Verder is de verwachting gerechtvaardigd dat het voorliggende verdrag bijdraagt aan een betere en snellere communicatie over uitleveringszaken tussen de autoriteiten van beide landen. Het sluiten van een uitleveringsverdrag heeft overigens nu al een merkbaar positief effect op de relatie tussen Nederland en Marokko. Zo heeft dit geleid tot meer vertrouwen

⁷ Het op 20 september 2010 te Rabat tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 2010, 285). Het verdrag heeft nog geen medegelding in Sint Maarten.

en betere samenwerking op het gebied van justitiële rechtshulp in zijn algemeenheid. Ook zijn er weer bilaterale besprekingen tussen de centrale autoriteiten van Marokko en Nederland op gang gekomen.

De leden van de VVD-fractie vragen of er met Marokko ook goede contacten zijn om beslag te leggen op crimineel vermogen en vastgoed. Als dat mogelijk is, dan vragen deze leden een inschatting te maken hoe vaak het gebeurd is dat in Marokko beslag wordt gelegd op crimineel vermogen dankzij de inspanning van Nederlandse opsporingsdiensten. Ook willen deze leden weten welke knelpunten er in de uitvoering nog bestaan en hoe de regering wil bevorderen dat in Marokko op crimineel vermogen en vastgoed eerder beslag kan worden gelegd.

Regelmatig wordt er op verzoek van Nederland beslag gelegd op crimineel (on)roerend goed in Marokko. De mogelijkheid daartoe is neergelegd in het eerder genoemde bilaterale rechtshulpverdrag uit 2010. Hoewel de mogelijkheden tot het uitwinnen van beslagen goederen op grond van de nationale wetgeving in Marokko beperkt zijn, is het traceren en bevroren van crimineel vermogen mogelijk. Zoals hiervoor beschreven is, zijn er door het Koninkrijk sinds 2012 ongeveer 500 rechtshulpverzoeken gedaan. Een aanzienlijk deel van die verzoeken heeft betrekking op het traceren van door criminele activiteiten verkregen vermogen dat zich in Marokko bevindt en het leggen van beslag daarop. Er wordt echter niet op geaggregeerd niveau bijgehouden hoe vaak verzoeken worden ingewilligd, zodat exacte cijfers niet kunnen worden geleverd. Wel is het zo dat het leggen van beslag de afgelopen jaren een terugkerend thema is geweest waarover wordt gesproken in de contacten tussen de autoriteiten van Marokko en Nederland. Dit met het oog op het bevorderen van deze vorm van rechtshulp, alsook met het doel om kennis en ervaringen hierover met elkaar uit te wisselen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat wanneer overbrenging en tenuitvoerlegging van een straf die in Marokko is opgelegd in Nederland plaatsvindt conform het uitleveringsverdrag deze veroordeling wordt opgenomen in de justitiële documentatie, terwijl een Nederlander die in Marokko is veroordeeld en aldaar zijn straf ondergaat, nergens in Nederland wordt geregistreerd. Deze leden vragen in dit verband of de regering de noodzaak ziet om strafrechtelijke gegevens over Nederlanders die worden veroordeeld in Marokko uit te wisselen met Marokko, en als de regering deze noodzaak niet onderschrijft waarom zij dat niet doet. Deze leden verzoeken daarnaast of de regering kan verduidelijken hoe vaak naar verwachting bij de overname van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen de noodzaak zal bestaan om in Marokko opgelegde straffen aan te passen aan het in Nederland geldende strafmaximum.

Het thans voorliggende verdrag heeft niet tot doel de overbrenging te regelen naar Nederland van gedetineerden die in Marokko zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf om die straf in Nederland te ondergaan (overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf of strafoverdracht). Het onderhavige verdrag heeft wel tot doel om personen die in een van de landen van het Koninkrijk zijn veroordeeld en die zich in Marokko bevinden naar het Koninkrijk uit te leveren om de in het Koninkrijk opgelegde straf in het Koninkrijk ten uitvoer te kunnen leggen (uitlevering met het doel van strafexecutie).

De mogelijkheid van overdracht van de tenuitvoerlegging aan Nederland van vrijheidsstraffen die in Marokko zijn opgelegd, is voorwerp van regeling in een ander verdrag dan het verdrag dat thans ter goedkeuring voorligt. Dit betreft het in paragraaf 1.1 van deze nota al genoemde Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Marokko inzake de overbrenging van gevonnen personen. Dat verdrag is op 1 mei 2001 in werking getreden. Op grond van artikel 7 van dat verdrag vindt strafoverdracht uitsluitend plaats op grond van het beginsel van voortgezette tenuitvoerlegging. Dat betekent dat het uitgangspunt is dat een in Marokko opgelegde straf in Nederland ten uitvoer wordt gelegd zonder dat deze wordt omgezet naar de straf die in Nederland voor het gepleegde feit zou zijn opgelegd. Aanpassing van de in Marokko opgelegde straf is alleen aan de orde als deze hoger is dan het naar Nederlands recht toepasselijke strafmaximum voor het gepleegde feit. De duur van de ten uitvoer te leggen straf wordt dan verlaagd tot dat Nederlandse

strafmaximum. Deze aanpassingen worden niet specifiek in de informatiesystemen verwerkt. Overigens is er van de zijde van Marokko sprake van een gering aantal verzoeken om strafoverdracht. In de afgelopen vijf jaren zijn er twee verzoeken ontvangen.

Met betrekking tot de verstrekking van strafrechtelijke gegevens over Nederlanders die worden veroordeeld in Marokko onderschrijft de regering het belang dat de leden van de VVD-fractie daaraan toekennen. Op grond van artikel 26 van het eveneens reeds eerdergenoemde verdrag inzake wederzijdse rechtshulp tussen het Koninkrijk en Marokko worden jaarlijks de justitiële gegevens die betrekking hebben op elkaars onderdanen tussen beide partijen uitgewisseld. Dat betreft ook de justitiële gegevens met betrekking tot personen die de nationaliteit van beide landen hebben. Hetgeen de leden van de VVD-fractie onder de aandacht brengen is dus al geregeld tussen beide landen.

De leden van de NSC-fractie wijzen op een casus die zich bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de politie heeft voorgedaan. Deze leden vragen de regering om te reflecteren op de vraag welke gevolgen dit heeft voor de relatie met Marokko en de verschillende vormen van samenwerking met het land die de regering juist wil verbeteren.

In verband met het lopende strafrechtelijke onderzoek kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan.

De leden van de CDA-fractie zien het belang en de voordelen van een verdrag dat de uitleveringsprocedure tussen de verdragspartijen regelt in het kader van de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Deze leden vragen of het feit dat Marokko eigen staatsburgers niet uitlevert door de regering wordt gezien als een belemmering bij het gezamenlijk bestrijden van de georganiseerde misdaad.

Het is verheugend dat de leden van de CDA-fractie de voordelen zien van het onderhavige verdrag in het kader van de bestrijding van de georganiseerde misdaad. De omstandigheid dat het Marokkaanse recht de uitlevering van Marokkaanse staatsburgers niet toelaat, waar deze leden naar vragen, is inderdaad een zekere beperking die eigen is aan dit verdrag. Tegelijk is dit beslist geen onoverkomelijke belemmering voor de gezamenlijke bestrijding van de grensoverschrijdende misdaad. Het Koninkrijk werkt met vele landen samen in de strijd tegen de georganiseerde misdaad, ook met de landen die hun eigen staatsburgers niet uitleveren. De gezamenlijke bestrijding van de georganiseerde misdaad is bovendien niet beperkt tot de uitlevering. Het gezamenlijk delen van inlichtingen, het wederzijds verlenen van rechtshulp bij de opsporing en de samenwerking ten behoeve van confiscaties van crimineel vermogen en de overname van gevonnen personen horen daar ook bij. Verder is in artikel 4, tweede lid, van het onderhavige verdrag geregeld dat indien de uitlevering wordt geweigerd omdat de opgeëiste persoon de nationaliteit heeft van de aangezochte staat en het recht van de aangezochte staat uitlevering van eigen onderdanen niet toestaat, de aangezochte partij de strafzaak voor vervolging aan haar nationale bevoegde autoriteiten overdraagt. De aangezochte staat moet dan zelf de zaak oppakken. Het is daarbij aan de autoriteiten van de aangezochte staat om in overeenstemming met het eigen recht een vervolgingsbeslissing te nemen. Dit is een niet ongebruikelijke regeling in uitleveringsverdragen om straffeloosheid zoveel mogelijk tegen te gaan.

De leden van de CDA-fractie lezen dat een bilateraal uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk en Marokko niet eerder tot stand is gekomen, onder meer door diplomatieke verwickelingen. Zij vragen of de regering daarop nader kan ingaan.

Zoals in paragraaf 1.4 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is uiteengezet, maakt de gezamenlijke inspanning van het Koninkrijk en Marokko om een uitleveringsverdrag te sluiten deel uit van een veelomvattend Actieplan waarover beide staten in 2021 overeenstemming bereikten. In dat Actieplan hebben de landen aangegeven op verschillende terreinen in te zetten op een versterking van de bilaterale betrekkingen. Het gaat daarbij niet alleen om strafrechtelijke

samenwerking, maar ook om andere samenwerking op het gebied van veiligheid, justitie en politie, om migratie, sociale zekerheid, handel, investeringen, klimaat en culturele samenwerking. Het Actieplan heeft een impuls gegeven aan de bilaterale betrekkingen waarbij de insteek tevens is knelpunten weg te nemen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er veel gevallen zijn of veel gevallen worden verwacht van uitleveringsverzoeken met betrekking tot Nederlanders die ook de Marokkaanse nationaliteit hebben. Daarnaast vragen deze leden of de regering zicht heeft op het aantal gevallen waarin de uitlevering van Nederlandse staatsburgers die tevens de Marokkaanse nationaliteit hebben niet mogelijk bleek.

In gevallen waarin het Koninkrijk een uitleveringsverdrag heeft gesloten waarin een nationaalrechtelijke beperking van het niet uitleveren van eigen onderdanen doorwerkt, is te verwachten dat aan een verzoek tot uitlevering geen uitvoering kan worden gegeven indien de nationaliteitsexceptie wordt ingeroepen. Er zijn helaas geen cijfers beschikbaar om hoeveel gevallen dit kan gaan. Zoals hiervoor al is toegelicht naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie, voorziet het uitleveringsverdrag in artikel 4, tweede lid, in een oplossing voor de situatie waarin de aangezochte staat een beroep doet op de nationaliteitsexceptie. De aangezochte partij is in dat geval gehouden de zaak over te dragen aan de eigen bevoegde autoriteiten. Recent zijn er goede ervaringen geweest met zowel de overname van Nederlandse strafzaken door de autoriteiten van Marokko, alsook met de overname van Marokkaanse strafzaken door Nederland.

1.3 Mensenrechtelijke aspecten

De leden van de NSC-fractie hebben in de memorie van toelichting gelezen dat Marokko wat de verdragsrechtelijke betrekkingen op het gebied van de mensenrechten een aanvaardbaar niveau heeft, maar dat uit mensenrechtelijke rapportages blijkt dat de uitvoeringspraktijk nog wel het nodige te wensen overlaat. Deze leden wijzen in dat verband op bladzijde 6 van de memorie van toelichting waar is verantwoord dat er in het verdrag is gekozen om bepalingen op te nemen die ervoor zorgen dat in voorliggende concrete gevallen kan worden getoetst aan de fundamentele rechtsbeginselen die in het EVRM, het IVBPR en andere mensenrechtelijke verdragen zijn neergelegd. Zij vragen onder verwijzing naar deze passage hoe de regering ervoor gaat zorgen dat mensenrechten ook in de uitvoeringspraktijk gerespecteerd worden en hoe dat gecontroleerd wordt.

De regering is het met de leden van de NSC-fractie eens dat respect voor fundamentele rechten, ook in de uitvoeringspraktijk, van groot belang is.

Wat de internationaalrechtelijke dimensie van de controle op de uitvoeringspraktijk van de mensenrechten betreft, wijst de regering op hetgeen in paragraaf 1.5 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is aangegeven. Marokko heeft het individueel klachtrecht aanvaard ten aanzien van het anti-folterverdrag en het IVBPR. Daarnaast heeft Marokko zich in aanvulling op het toezicht door het VN-Comité tegen foltering, het CAT, met de aanvaarding van het Facultatief Protocol bij het anti-folterverdrag ook gecommitteerd aan het instellen van een nationale instantie die bevoegd is om detentiecentra te bezoeken en te controleren en aan het ontvangen van onderzoeksmissies van het bij dat protocol opgerichte Subcomité voor de Preventie van Foltering (SPT). Deze mechanismen waarborgen een aanvullend internationaal niveau van toezicht op de naleving van beide verdragen.

Wat het onderhavige verdrag betreft, geldt dat de in paragraaf 1.5 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting opgesomde bepalingen uitdrukking zijn van de verplichting van het Koninkrijk om in individuele zaken de vereiste aandacht te kunnen geven aan de mensenrechtelijke aspecten van een uitleveringszaak. Bij de toepassing van het verdrag gelden de volgende uitgangspunten. In de eerste fase van het uitleveringsproces wordt door de Minister van

Justitie en Veiligheid beoordeeld of mensenrechtelijke aspecten van de desbetreffende zaak bijzondere aandacht vereisen. In deze fase kan de Minister de verzoekende staat om inlichtingen vragen, bijvoorbeeld over de achtergronden van het feit, of over de te verwachten detentieomstandigheden of de mogelijke toepassing van de doodstrafbepaling van het verdrag. In deze fase kan met de verzoekende staat ook al gesproken worden over mogelijke garanties die moeten worden verzocht, bijvoorbeeld ten aanzien van de plaats waar een mogelijke detentie wordt ondergaan. In het uiterste geval kan de Minister reeds in deze fase tot de beslissing komen dat een uitleveringsverzoek moet worden afgewezen. In de rechterlijke fase van het uitleveringsproces kan vanzelfsprekend door de opgeëiste persoon een mensenrechtelijk verweer worden gevoerd tegen de gevorderde uitlevering. Het openbaar ministerie zal daarop moeten reageren. De rechtbank moet over het verweer een beslissing nemen. De uitspraak is vatbaar voor beroep in cassatie. Indien de rechtbank of de Hoge Raad de uitlevering toelaatbaar verklaart, kan die beslissing vergezeld gaan van een advies aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Een advies kan betrekking hebben op mensenrechtelijke aspecten en kan bijvoorbeeld inhouden dat uitlevering hoewel toelaatbaar, toch onwenselijk is, dat het wenselijk is dat bepaalde garanties worden gevraagd of dat aanvullende vragen worden gesteld. In de administratieve fase na toelaatbaarverklaring van de uitlevering is er eveneens een mogelijkheid om ter beoordeling van de mensenrechtelijke aspecten de verzoekende staat te vragen nadere stukken te zenden om op grond daarvan een verantwoorde beslissing te kunnen nemen. Deze beslissing is overigens ook weer vatbaar voor rechterlijke toetsing langs de weg van een kort geding. De opgeëiste persoon kan daartoe bijvoorbeeld aanleiding zien als de beslissing van de Minister van Justitie en Veiligheid afwijkt van een rechterlijk advies. Ten slotte is het niet ondenkbaar dat nadat de uitlevering heeft plaatsgevonden de ambassade van het Koninkrijk langs diplomatieke weg voor verdere monitoring wordt ingeschakeld.

1.4 Wetgevingsaspecten

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor hetgeen de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) heeft opgemerkt in haar advies met betrekking tot het beginsel van *ne bis in idem* en de uitwerking van dit beginsel in het onderhavige verdrag. Deze leden wijzen erop dat in het verdrag *ne bis in idem* een verplichte weigeringsgrond is, indien ten aanzien van de feiten waarvoor om uitlevering wordt verzocht reeds bij een onherroepelijke uitspraak van een rechter in het Koninkrijk is beslist, en dat *ne bis in idem* een facultatieve weigeringsgrond is, indien het een onherroepelijke uitspraak van een rechter in een derde staat betreft. Deze leden wijzen er ook op dat de Afdeling heeft opgemerkt dat dit verschil niet in overeenstemming is met artikel 9, eerste lid, onder c en d, van de Uitleveringswet. Deze leden verzoeken de regering nader in te gaan op deze strijdigheid tussen het verdrag en de onderhavige wetgeving. Zij vragen waarom de regering daarvoor heeft gekozen en of de regering van mening is dat een belangrijk nationaal rechtsbeginsel wel degelijk ter discussie kan staan als het gaat om uitleveringsverdragen. De leden van de SP-fractie stellen gelijkaardige vragen, en vragen ook naar de mogelijkheden tot heroverweging.

Ne bis in idem is, zoals de leden van de CDA-fractie en de SP-fractie terecht aangeven, een belangrijk rechtsbeginsel dat niet alleen voor Nederland nationaalrechtelijk belangrijk is, maar eveneens door veel andere landen in hun nationale recht wordt onderschreven en dat ook in de internationale strafrechtelijke samenwerking breed wordt onderschreven, al zijn er verschillen in uitwerking van dit beginsel in de verschillende rechtsstelsels. Dit beginsel is dan ook altijd een belangrijk aandachtspunt bij onderhandelingen over uitleveringsverdragen. De regering is van oordeel dat, conform hetgeen reeds in het nader rapport tot uitdrukking is gebracht, het onderhavige verdrag en de nationale wetgeving op de juiste manier op elkaar aansluiten.

In de Nederlandse normenhierarchie gaat het verdrag voor de wet. Dat betekent dat waar een verdrag meer ruimte biedt dan de wet om een uitleveringsverzoek te weigeren, van die ruimte gebruik kan worden gemaakt. Het verdrag biedt dan een zelfstandige grondslag voor weigering.

Voor het onderhavige verdrag betekent dat de uitlevering ook kan worden geweigerd voor andere gevallen dan die geregeld worden in artikel 9, eerste lid, onderdeel d, van de Uitleveringswet. Daarnaast geldt dat het karakter van de Uitleveringswet als instructienorm met zich brengt dat facultatief geformuleerde verdragsrechtelijke voorschriften niettemin als dwingend geïnterpreteerd moeten worden als dat uit de Uitleveringswet voortvloeit. De dwingend geformuleerde bepalingen in de Uitleveringswet vormen dan een aanvullende maatstaf.⁸ Het resultaat hiervan is dat ook artikel 3, tweede lid, onder c, van het verdrag dwingend moet worden ingevuld in de gevallen bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel d, onder 1 tot en met 3, van de Uitleveringswet.

Samenvattend is de regering dan ook van oordeel dat het resultaat in overeenstemming is met het nationaal uitleveringsrecht en dat van strijdigheid geen sprake is.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de SP-fractie over de mogelijkheden van het gelijktrekken van verdrags- en wetteksten merkt de regering nog het volgende op. Bij onderhandelingen over verdragen met betrekking tot de strafrechtelijke samenwerking moeten onderhandelingspartijen altijd rekening houden met het rechtstelsel van de wederpartij. Om overeenstemming te bereiken is een zekere flexibiliteit van beide partijen vereist, ook van het Koninkrijk. Dat kan onder omstandigheden leiden tot een verdrag dat op sommige onderdelen verschillen ten opzichte van andere soortgelijke verdragen bevat. De regering acht dit niet bezwaarlijk, zolang het resultaat is dat het verdrag in overeenstemming is met de beginselen van het uitleveringsrecht, waaronder *ne bis in idem*. De regering is van oordeel dat het onderhavige verdrag aan die maatstaf voldoet, nu ten aanzien van dit beginsel volledig in overeenstemming met de Uitleveringswet kan worden gehandeld.

2. Een ieder verbindende bepalingen

De leden van de NSC-fractie wijzen op het advies van de Afdeling waarin de vraag wordt opgeworpen of artikel 3, eerste lid, van het verdrag, waarin de absolute weigeringsgronden zijn opgenomen niet toch als een ieder verbindende bepaling in de zin van de Grondwet zou moeten worden aangemerkt. De Afdeling vraagt zich af of individuen aan deze bepaling geen rechten zouden kunnen ontleenen, en de leden van de NSC-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom dat volgens haar niet zo is.

Een uitleveringsverdrag regelt primair een proces tussen staten waarbij aan het individu een secundaire rol toekomt. Het rechtskarakter van artikel 3, eerste lid, van het verdrag is een duidelijke uitdrukking van dit interstatelijke proces, omdat daar geregeld wordt wat de begrenzing van het verdrag is en tot hoever de staten onderling de uitlevering mogelijk willen maken. De aangezochte verdragspartij heeft op grond van deze bepaling ook een zekere beoordelingsruimte. De omstandigheid dat in het uitleveringsproces door de opgeëiste persoon een beroep kan worden gedaan op de gronden neergelegd in artikel 3, eerste lid, maakt volgens de regering nog niet dat dit een rechtstreekse toekenning van rechten door de verdragspartijen is.

3. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in artikel 2 van het verdrag voor de uitlevering ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een strafvonnis de opgelegde straf ten minste zes maanden moet bedragen. Zij wijzen erop dat in artikel 5, eerste lid, onder b, van de Uitleveringswet en in artikel 2, eerste lid, onder b, van het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een kortere termijn wordt geregeld, te weten vier maanden. Zij vragen dan ook waarom in het verdrag voor de langere termijn is gekozen en of deze langere termijn er in de praktijk toe kan leiden dat een gedetineerde Nederlander in Marokko meer tijd in een Nederlandse cel kan doorbrengen wanneer de kortere termijn was gehanteerd.

⁸ S. Lestrade in: Tekst en Commentaar Internationaal strafrecht en strafrechtelijke samenwerking, 10^e druk, Deventer, WoltersKluwer, 2023, Uitleveringswet, Inleidende opmerkingen, aantekeningen 3c en 3d.

Voor zover het betreft de minimumduur van een in Nederland opgelegde straf als grondslag voor de uitlevering is het niet ongebruikelijk om in bilaterale uitleveringsverdragen een langere duur dan vier maanden overeen te komen voor de opgelegde straf⁹. Dat gebeurt omdat de uitleveringsprocedure niet zelden langer duurt dan vier maanden. Met een uitleveringsverzoek voor de executie van een opgelegde straf van kortere duur is dan ook geen redelijk doel gediend. Dat motief ligt ook ten grondslag aan de in het onderhavige verdrag gemaakte keuze. Dat betekent dat in alle gevallen waarin sprake is van een strafrestant van minder dan zes maanden geen uitleveringsverzoek wordt gedaan. Voor de tijd die de opgeëiste persoon in detentie moet doorbrengen ter uitvoering van de straf maakt dit geen verschil. De duur van de straf is immers bepaald door de Nederlandse strafrechter in het veroordelende vonnis of arrest. Met de tijd die de opgeëiste persoon in uitleveringsdetentie in Marokko heeft doorgebracht als gevolg van een Nederlands uitleveringsverzoek, moet op grond van artikel 6:2:7 van het Wetboek van Strafvordering rekening worden gehouden bij de tenuitvoerlegging van de straf.

Voor zover het betreft de minimumduur van het restant van een in het buitenland opgelegde straf als grondslag voor de overname van die straf ligt het anders. De Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen regelt geen minimumduur van het in Nederland ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf. Het minimaal vereiste strafrestant moet bij verdrag worden overeengekomen. In artikel 3, onder e, van het meergenoemde verdrag tussen het Koninkrijk en Marokko inzake de overbrenging van gevonnisse personen is een termijn van een jaar voor het strafrestant overeengekomen¹⁰. Een voldoende duur van het strafrestant is van groot belang bij de overname van straffen, omdat het doel van het verdrag en van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen, de resocialisatie van de gedetineerde, alleen kan worden bereikt indien er voldoende tijd is voor het resocialisatietraject, waarin betrokkene wordt voorbereid op de terugkeer in de Nederlandse maatschappij. Door toepassing van het verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen worden gedetineerden in staat gesteld een gedeelte van de straf in Nederland te ondergaan.

De leden van de VVD-fractie vragen of tijdens de onderhandelingen over het verdrag de capaciteitstekorten bij de DJI al een rol hebben gespeeld, en indien dat niet of slechts in beperkte mate het geval is geweest de regering bereid is om met Marokko en met andere landen het capaciteitstekort bij DJI aan de orde te stellen. Deze leden zijn van oordeel dat de naleving van uitleveringsverdragen van belang is, maar dat het minstens zo belangrijk is dat in Nederland opgelegde straffen ten uitvoer worden gebracht en dat het bezwaarlijk zou zijn wanneer in het buitenland opgelegde vonnissen wel in Nederland ten uitvoer zouden kunnen worden gelegd, terwijl in Nederland gestrafte gedetineerden eerder worden heengezonden. Deze leden vragen om een reactie hierop.

Bij uitleveringsverzoeken ten behoeve van de executie van vrijheidsstraffen gaat het juist om de tenuitvoerlegging van een straf in de verzoekende staat. Zou Nederland bijvoorbeeld verzoeken om de uitlevering van een persoon ten behoeve van de executie van een vrijheidsstraf, dan betreft het de tenuitvoerlegging van een vonnis van een Nederlandse rechter welke straf in Nederland ten uitvoer moet worden gelegd. In zoverre was er inhoudelijk geen bijzondere reden om bij de

⁹ Artikel 2, eerste lid, van het op 13 oktober 1989 te Montréal tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Canada inzake uitlevering (Trb. 1989, 169), artikel 2, eerste lid, van het op 5 september 1985 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake uitlevering tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Australië (Trb. 1985, 137), artikel 2, tweede lid, van het op 2 november 1992 te Hongkong tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Hongkong inzake de overlevering van voortvluchtige delinquenten (Trb. 1992, 198) en artikel 2, eerste lid, onder b, 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) bevatten alle een minimumtermijn van zes maanden voor een opgelegde straf bij executie-uitlevering.

¹⁰ Ook bij de overdracht van in het buitenland opgelegde straffen kent het verdragsrecht varianten. Zo regelt bijvoorbeeld artikel 3, onder c, van het op 8 oktober 1996 te Caracas tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela inzake de overbrenging van gevonnisse personen (Trb. 1996, 297) dat een strafrestant van zes maanden volstaat.

onderhandelingen rekening te houden met het capaciteitstekort bij DJI. Overigens was dat ten tijde van de onderhandelingen nog wat minder pregnant. Er wordt zo goed als dat mogelijk is met de beschikbare capaciteit omgegaan. Daarbij wordt van geval tot geval, dus met inachtnahme van alle omstandigheden van het individuele geval beoordeeld wat de mogelijkheden voor uitlevering of strafoverdracht zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel plekken het voor de DJI zou opleveren als uitleveringsverzoeken van gedetineerde Nederlanders in het buitenland voor bijvoorbeeld een periode van twee maanden zouden worden opgeschort.

Voor zover het betreft verzoeken om uitlevering met het oog op strafvervolgning in Nederland of de tenuitvoerlegging van een in Nederland uitgesproken straf geldt dat het onwenselijk is om uitleveringsprocedures in lopende uitgaande verzoeken op te schorten. Op basis van artikel 8 van het onderhavige verdrag dient een verzoek tot uitlevering binnen 60 dagen na aanhouding van de opgeëiste persoon ingediend te worden bij de aangezochte staat. Overschrijding van deze termijn kan leiden tot invrijheidstelling van de opgeëiste persoon. Dat is niet wenselijk in het kader van het tegengaan van straffeloosheid. Daarnaast kan het Koninkrijk geen invloed uitoefenen op het verloop van de uitleveringsprocedure in de aangezochte staat. Andere uitleveringsverdragen dan het onderhavige bevatten overigens vergelijkbare termijnen. Het belang van het zoveel mogelijk tegengaan van straffeloosheid en het belang van lopende strafrechtelijke onderzoeken maken het ook onwenselijk dat nieuwe uitleveringsverzoeken categorisch tijdelijk worden opgeschort.

Voor zover het betreft verzoeken om strafoverdracht en het aantal daadwerkelijke overbrengingen zou het opschorten van de procedures voor enkele maanden maar een gering positief effect hebben op de detentiec capaciteit van DJI. Het aantal verzoeken dat jaarlijks uit Marokko wordt ontvangen varieert vrij sterk, maar ligt in de orde grootte van 25 tot 35 verzoeken. Die verzoeken worden niet allemaal ingewilligd. Ook het aantal feitelijke overdrachten van personen uit Marokko varieert sterk, en beweegt zich in de laatste jaren van slechts enkele gevallen per jaar tot zeventien. Tegenover het getalsmatig bescheiden effect van een mogelijke opschorting staan potentiële nadelen. Opschorting van de procedures belemmert of vertraagt de re-integratie van Nederlandse gedetineerden en het beïnvloedt de strafrechtelijke samenwerking met de staten waarmee het Koninkrijk verdragen over de overdracht van gevonnisde personen heeft gesloten negatief. Bedacht moet worden dat Nederland bepaald niet het enige land is dat een tekort aan detentiec capaciteit heeft. In veel landen leidt een tekort aan detentiec capaciteit niet zelden tot overbevolking van inrichtingen. De omstandigheid dat Nederland wordt geconfronteerd met een tekort aan detentiec capaciteit kan om die reden niet zomaar worden tegengeworpen aan een land waarmee het een verdragsrelatie heeft.

De leden van de NSC-fractie vragen wat de verwachting van de regering is over de gevolgen voor het uitleveringslandschap nadat het verdrag is goedgekeurd. Zij vragen in dit verband of dit enorm zal veranderen. Deze leden vragen ook wat de regering verwacht met betrekking tot de uitlevering van verdachten op verzoek van Nederland. Deze leden wijzen erop dat het verdrag een bepaling bevat die inhoudt dat de verdragspartijen zich het recht voorbehouden de uitlevering van hun eigen onderdanen te weigeren in overeenstemming met hun interne wetgeving. Zij vragen of de regering bij de beantwoording ook het aspect kan meenemen dat Marokkaans recht de uitlevering van eigen onderdanen niet toestaat.

De verwachting is niet dat het uitleveringslandschap als gevolg van het verdrag drastisch zal veranderen. Wel is denkbaar dat het aantal verzoeken wat kan toenemen, omdat het onderhavige verdrag de uitlevering mogelijk maakt voor alle feiten die voldoen aan de criteria opgenomen in artikel 2 van het verdrag. Tot dusverre is de uitlevering tussen het Koninkrijk en Marokko alleen mogelijk op grond van de uitleveringsbepalingen in diverse multilaterale verdragen die bijzondere rechtsgoederen dienen. Er moet dan altijd een band tussen het feit waarvoor de uitlevering wordt verzocht en het beschermde rechtsgoed aanwezig zijn. Wat de strafrechtelijke samenwerking tussen het Koninkrijk en Marokko betreft is vooral de verwachting dat over uitleveringsverzoeken

sneller en beter kan worden gecommuniceerd en besloten kan worden. Een grote toename van het aantal uitleveringsverzoeken wordt niet verwacht. Uiteraard heeft het invloed dat Marokkaans recht de uitlevering van personen met de eigen nationaliteit niet toelaat, maar het is niet mogelijk cijfermatig uit te drukken hoe groot dat effect is. De regering wijst er in dit verband nogmaals op dat de weigering om uit te leveren vanwege de nationaliteitsexceptie met zich brengt dat de aangezochte staat een verplichting heeft de strafzaak over te dragen aan de eigen bevoegde autoriteiten voor vervolging in eigen land.

4. Overig

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of zij verwacht dat dit verdrag en de daarmee gepaard gaande versterkte samenwerking ook gevolgen heeft vanuit het perspectief van asiel en migratie. Zij vragen of de regering verwacht dat het invloed gaat hebben op het uitzetten van overlast veroorzakende en uitgeprocedeerde asielzoekers en de snelheid hiervan.

Het onderhavige verdrag is een belangrijk element in het eerdergenoemde Actieplan Marokko. De bedoeling van het Actieplan is te komen tot een versterking van de onderlinge betrekkingen tussen Nederland en Marokko. Zoals eerder in deze nota is verwoord gaat het om verschillende beleidsterreinen waarop die versterking moet worden bereikt. Asiel en migratie maken daar deel van uit. De regering gaat ervan uit dat de totstandkoming van het verdrag bijdraagt aan de goede en vriendschappelijke relatie met Marokko, waarbij in algemene zin kan worden gesteld dat dit een positief effect heeft op de brede bilaterale relatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of door andere organisaties adviezen over het wetsvoorstel zijn uitgebracht en zo dit het geval is of die adviezen ook zijn opgevolgd. Ook vragen deze leden of de regering nader kan ingaan op de consequenties voor de regeldruk.

Het openbaar ministerie en politie hebben aan de voorbereiding en totstandkoming van het verdrag een zinnige bijdrage geleverd. Het onderhavige verdrag is niet onderworpen aan een regeldruktoets. Wettelijke regelingen worden aan een regeldruktoets onderworpen om de regeldrukeffecten van een voorgenomen regeling voor burgers en het bedrijfsleven te inventariseren. Dat is noch bij het voorliggende verdrag, noch bij het voorliggende voorstel van wet aan de orde.

De Minister van Justitie en Veiligheid,