

Vergaderjaar 2003–2004

29 671 (R 1765)

Goedkeuring van het op 3 mei 2002 te Vilnius tot stand gekomen Protocol nr. 13 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inzake de afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden (Trb. 2002, 119)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 21 januari 2003 en het nader rapport d.d. 22 juni 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de ministers van Justitie en van Defensie. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 november 2002, no.02.005331, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het Protocol nr.13 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inzake de afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden; Vilnius, 3 mei 2002 (Trb. 2002, 119), met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 november 2002, nr. 02.005331, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde Protocol rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 januari 2003, nr. W02.02.0514/II/K, bied ik U hierbij aan.

1. Algemeen

Het eerste artikel van het Dertiende Protocol, inhoudende dat de doodstraf is afgeschaft en dat niemand tot een dergelijke straf wordt veroordeeld of terechtgesteld, stemt woordelijk overeen met artikel 1 van het Zesde Protocol. Het nieuwe Protocol gaat echter verder dan het Zesde Protocol, doordat thans – anders dan in artikel 2 van het Zesde Protocol – geen ruimte wordt gelaten voor wetgeving die voorziet in de doodstraf voor feiten begaan in tijd van oorlog of onmiddellijke oorlogsdreiging. Ook in verhouding tot het Tweede facultatieve Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, waarvan artikel 2 eveneens ruimte laat voor toepassing van de doodstraf in tijd van oorlog terzake van een zeer ernstig misdrijf van militaire aard dat in oorlogstijd is begaan, gaat het Dertiende Protocol derhalve verder. In artikel 2 van het onderhavige Protocol is voorts vastgelegd dat – in afwijking van de in artikel 15, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde hoofdregel – het Protocol ook in geval van oorlog of een andere algemene noodtoestand in acht moet worden genomen. Voorts zijn ingevolge artikel 3 van het Dertiende Protocol voorbehouden niet toegestaan. In deze volledige uitsluiting van de doodstraf onder alle omstandigheden ligt de principiële betekenis van het Protocol en daarmee van de goedkeuring

¹ De oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ervan. Het komt de Raad van State van het Koninkrijk niet juist voor, te volstaan met stilzwijgende goedkeuring. Gezien de aard van het Protocol en de relatie ervan met het constitutionele recht van de landen van het Koninkrijk kan ervan worden uitgegaan dat behoefte bestaat aan parlementaire besluitvorming hierover. De Raad adviseert een voorstel van rijkswet tot uitdrukkelijke goedkeuring in te dienen. De Raad is voorts van oordeel dat de toelichtende nota duidelijker rekenschap moet geven van het principiële karakter van het Protocol en in moet gaan op de verhouding tot artikel 114 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en de wetgeving van de Nederlandse Antillen.

1. Aan het advies van de Raad van State van het Koninkrijk om de uitdrukkelijke parlementaire goedkeuringsprocedure te volgen, in plaats van de stilzwijgende, wordt gevolg gegeven. Een voorstel van Rijkswet is bij dit nader rapport gevoegd. Verder wordt, zoals geadviseerd door de Raad, in de laatste paragraaf van de toelichting (Koninkrijkspositie) ingegaan op de wetgeving van de Nederlandse Antillen, in relatie tot het principiële karakter van het Dertiende Protocol.

2. Het principiële karakter van het Protocol

Het Zesde Protocol is op Armenië, Rusland en Turkije na door alle lidstaten van de Raad van Europa bekrachtigd; Turkije is zeer onlangs tot ondertekening ervan overgegaan. Uit de toelichtende nota en de daarbij gevoegde Nederlandse vertaling van het toelichtende rapport van de Raad van Europa valt af te leiden dat de keuze voor de opstelling van een geheel nieuw Protocol – in plaats van wijziging van het Zesde Protocol en/of van artikel 2, eerste lid, tweede volzin, EVRM – behalve door verdragstechnische argumenten vooral is bepaald door de wens een verdere stap te zetten in de richting van wereldwijde uitbanning van de doodstraf. De Raad merkt hierbij op dat de zin waarin wordt gesteld dat met het Protocol «een definitieve stap» wordt gezet «in de richting om van Europa een doodstrafvrije zone te maken» hem minder gelukkig voorkomt, omdat het woord «zone» een geografisch accent aan de werking van rechten van de mens geeft die zich niet verdraagt met de universele, algemeen-menselijke betekenis van deze rechten. Wel kan de Raad zich voorstellen dat de regering te beginnen met de partnerstaten in het kader van de Raad van Europa een verdere verbreiding van de totale afschaffing van de doodstraf voorstaat. In verband hiermee verdient het aanbeveling, in de toelichtende nota in te gaan op het beleid terzake jegens de drie lidstaten die ook nu nog niet zijn overgegaan tot bekrachtiging van het Zesde Protocol.

Waar op grond van de thans geldende Protocollen nog ruimte is gehouden voor toepassing van de doodstraf in situaties van oorlog en onmiddellijke oorlogsdreiging, berusten bepalingen die de toepassing van de doodstraf aan banden leggen, op een afweging van argumenten. De wreedheid van de straf, de onomkeerbaarheid ervan in geval van een later blijvende fout bij de berechting, en het definitief opgeven van de mogelijkheid van een terugkeer in de samenleving zijn krachtige argumenten die in het kader van zo'n afweging tegen de mogelijkheid van het opleggen van de doodstraf pleiten. Het voorliggende Protocol reikt verder. De toelichtende nota volstaat desalniettemin met de vaststelling dat andere mensenrechten hun betekenis verliezen zonder bescherming van het recht op leven en met het citeren van de preambule van het Protocol, waarin de fundamentele waarde van het recht op leven en de erkenning van de inherente waardigheid van iedere mens worden benadrukt. Voor het overige is de toelichtende nota vooral van betekenis als samenvatting van de ontstaansgeschiedenis van het Protocol. Een principiële en volledige uitsluiting van de doodstraf, zoals in het Protocol neergelegd, verdient een verder reikende argumentatie dan nu in de toelichtende nota is gegeven.

De Raad geeft in overweging de toelichtende nota aan te vullen met een uiteenzetting over het met het Protocol te aanvaarden principe dat – ook wanneer daarvan onder omstandigheden een aanmerkelijk sterkere afschrikwekkende werking zou uitgaan, dan wel wanneer oorlog of andere buitengewone omstandigheden het normale functioneren van de strafrechtspleging belemmeren – geen plaats is voor de doodstraf. Daarbij zou aandacht kunnen worden besteed aan de dubbele finaliteit van het strafrecht: bevestiging en

handhaving van de rechtsorde èn tegelijkertijd erkenning van alle betrokkenen – slachtoffer zowel als verdachte c.q. veroordeelde dader – als rechtssubjecten binnen deze rechtsorde. Deze dubbele finaliteit stelt immers eisen aan de inrichting van het sanctiestelsel. Strafrechtelijke sancties moeten werkzaam zijn uit het oogpunt van de rechtshandhaving, daarbij slechts gebruik makend van vormen van optreden die rekening houden met wederrechtelijkheid, verwijtbaarheid en persoonskenmerken. Met een volledig verbod op de doodstraf zoals vervat in de Nederlandse Grondwet en de Staatsregeling van Aruba en zoals voorgesteld in het Protocol wordt beoogd dat de verdachte c.q. dader als persoon strafrechtelijk wordt aangesproken, en niet – door hem ter dood te brengen – definitief uit de samenleving wordt verwijderd. Met een uiteenzetting hierover kan worden onderstreept dat het in de preambule vermelde «volledige erkenning van de inherente waardigheid van alle mensen» de in het Protocol bepaalde gevolgen voor de strafrechtspleging heeft.

De Raad tekent hierbij nog aan dat het hem niet juist voorkomt dat de voordracht inzake de goedkeuring van dit Protocol door de Minister van Buitenlandse Zaken wel te zamen met de Minister van Defensie wordt gedaan, maar zonder directe betrokkenheid van de Minister van Justitie. Mogelijk is daarbij het vervallen van de in het Zesde Protocol gelaten, maar door de Grondwet reeds uitgesloten ruimte voor oplegging van de doodstraf in geval van oorlog of oorlogsdreiging maatgevend geacht. Het Protocol betreft echter de gehele strafrechtspleging, en niet slechts de militaire (nog afgezien daarvan dat ook deze tevens tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie behoort).

2. De inleiding van de toelichting is, conform het advies van de Raad, aangevuld met een passage over het beleid van de regering jegens staten die het Zesde Protocol nog niet hebben bekrachtigd. Daarnaast bevat de gewijzigde toelichting een verder reikende argumentatie van de principiële en volledige uitsluiting van de doodstraf, met bijzondere aandacht voor de dubbele finaliteit van het strafrecht en voor de vraag of de doodstraf in oorlogstijd gerechtvaardigd is. Aan het advies van de Raad om de Minister van Justitie directer bij de parlementaire goedkeuringsstukken te betrekken, is gevolg gegeven.

3. Verhouding tot het geldende constitutionele recht van de landen van het Koninkrijk

Evenals het EVRM zelf en alle eerder door het Koninkrijk bekrachtigde Protocollen daarbij zal het onderhavige Protocol voor het gehele Koninkrijk gelden. Zoals de Raad al eerder onder de aandacht heeft gebracht, dient in geval van goedkeuring van een verdrag voor twee of meer landen van het Koninkrijk een uiteenzetting van de gevolgen voor het nationale recht niet beperkt te blijven tot het land Nederland. De regering van het Koninkrijk zal in zulke gevallen, mede met het oog op de behandeling in de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba, evenzeer aandacht dienen te schenken aan de gevolgen in het recht van die landen. Hiermee is niet in overeenstemming dat de inleiding van de toelichtende nota slechts vermeldt dat voor goedkeuring van het Dertiende Protocol geen aanpassing van de Nederlandse wetgeving vereist is.¹ Bedoeld is hier kennelijk mede dat de rijkswetgeving op het terrein van het militair strafrecht geen aanpassing behoeft; deze wet is niet slechts een Nederlandse wet, maar geldt in het gehele Koninkrijk.

Voor een uiteenzetting omtrent de verhouding tot het recht van elk van de drie landen van het Koninkrijk is temeer reden, nu de constitutionele bepalingen in deze landen niet gelijklopend zijn. De Grondwet bepaalt in het hoofdstuk over de rechtspraak dat de doodstraf niet kan worden opgelegd (artikel 114). Deze bepaling is het resultaat van de aanvaarding van een amendement in het kader van de in 1983 voltooide algehele grondwetsherziening, waarbij omstrede was of deze bepaling niet veeleer diende te worden geplaatst in het hoofdstuk over de grondrechten. Artikel I.4 van de Staatsregeling van Aruba bepaalt eveneens dat de doodstraf niet kan worden opgelegd. In deze staatsregeling is de bepaling wel in het hoofdstuk over de grondrechten geplaatst. Daarentegen sluit de van 1955 daterende, sindsdien niet ingrijpend herziene Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955 de doodstraf niet uit. Artikel 114 luidt:

¹ Toelichtende nota, inleiding, laatste alinea.

1. *Behalve in het geval van verklaarde staat van oorlog of beleg, wordt geen doodvonnis ten uitvoer gelegd dan op last of met voorkennis van de procureur-generaal en na verkregen machtiging van de Gouverneur.*
2. *De Gouverneur verleent die machtiging niet dan na de hoogste burgerlijke rechter in de Nederlandse Antillen te hebben gehoord.*

Ook het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen strookt nog niet met het Zesde Protocol, ondanks het bij de parlementaire behandeling van de goedkeuring daarvan uitgesproken voornemen tot herziening van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving.¹ De Raad geeft in overweging, in de toelichtende nota aandacht te besteden aan het met het Zesde Protocol en het Dertiende Protocol in overeenstemming brengen van de Staatsregeling en de overige wetgeving van de Nederlandse Antillen.

3. Gelet op het advies van de Raad is de paragraaf inzake de Koninkrijkspositie uitgebreid met passages inzake de desbetreffende wetgeving van de Nederlandse Antillen en Aruba.

4. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een enkele redactionele verbetering aan te brengen in de toelichting.

De Raad van State van het Koninkrijk adviseert een voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Dertiende Protocol in te dienen en in de toelichtende nota met vorenstaande opmerkingen rekening te houden.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Justitie en Defensie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

¹ Kamerstukken II 1983/84, 18 146 (R1239), nrs. 1–3, blz. 6.

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 21 januari 2003, no.W02.02.0514/II/K, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Actualiseren van de negende alinea van de toelichtende nota inzake de ratificaties van het Zesde Protocol, dat op 1 mei 2002 voor Azerbeidzjan in werking is getreden.
- In de eerste en de tweede zin van de elfde alinea van de toelichtende nota: vervanging van «Nederland» door «het Koninkrijk der Nederlanden», aangezien het hier gaat om de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk.
- In de tweede zin van de elfde alinea van de toelichtende nota: vervanging van «haar» door «zijn».
- In de tweede alinea van de toelichtende nota bij artikel 1, tweede volzin: vervanging van «schrijft immers voor» door «bepaalt immers», en van «is» door «zijn».
- In de derde zin van de voorlaatste alinea van het gedeelte van de toelichtende nota betreffende de verhouding tot het Verdrag en Protocol nr.6: vervanging van «fundamentele» door «verdragstechnische».