

Vergaderjaar 2004–2005

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 januari 2005

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal naar aanleiding van het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van bovengenoemd Protocol nr. 13 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), inzake de afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden. De in het verslag gestelde vragen worden hieronder, mede namens de Minister van Justitie, beantwoord.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie pleiten ervoor dat de regering zelfstandig en in Europees kader ten opzichte van Rusland een actieve politiek ter afschaffing van de doodstraf blijft voeren.

De regering merkt dienaangaande op dat zij zich wereldwijd inzet voor afschaffing van de doodstraf, bilateraal, maar ook binnen internationale organisaties, zoals de Raad van Europa en de Verenigde Naties, vooral tezamen met de EU-partners. Ook ten aanzien van Rusland, dat weliswaar al jarenlang een moratorium op de doodstaf heeft en het op 28 april 1983 totstandgekomen Zesde Protocol bij het EVRM heeft ondertekend maar nog niet geratificeerd, zal de regering een actieve politiek ter afschaffing van de doodstraf blijven voeren.

De leden van de PvdA-fractie pleiten ook voor een actieve houding van de Nederlandse regering om zich internationaal en ook met name in de betrekkingen met China, de Verenigde Staten en Saoedi-Arabië uit te spreken tegen de doodstraf.

Zoals reeds opgemerkt, wordt de internationale inspanning tegen het gebruik van de doodstaf vooral gezamenlijk met EU-partners verricht op grond van EU-richtlijnen. Dit betekent dat de EU zowel in internationale fora als in bilaterale contacten met derde landen de afschaffing van de doodstraf bevordert. De EU spreekt daarnaast met grote regelmaat derde landen aan op hun toepassing van de doodstraf, met name door middel van diplomatieke demarches en verklaringen, maar ook door bespreking van dit onderwerp tijdens andere bilaterale ontmoetingen. De EU roept in het bijzonder op tot het handhaven of instellen van moratoria, als een

eerste stap op weg naar afschaffing. Daarnaast worden landen die toch de doodstraf toepassen, door de EU opgeroepen om daarbij de garanties en minimum standaarden van de Verenigde Naties in acht te nemen, zoals het niet executeren van zwangere of zogende vrouwen, minderjarigen en geesteszieke mensen, het respecteren van het recht op een eerlijk proces en beroepsmogelijkheden, het toepassen van de doodstraf alleen voor de misdrijven met dodelijke of de meest ernstige gevolgen en het tegengaan van openbare of bijzonder wrede vormen van executies.

Nederland draagt actief bij aan het uitvoeren van het EU-beleid door waar nodig EU-acties voor te stellen en voorstellen van anderen te ondersteunen, tenzij blijkt dat EU-actie niet in het belang van de ter dood- veroordeelde zou zijn of een averechts effect zou hebben.

Ook tegenover de landen die de leden van de PvdA-fractie noemen, voert de EU een actief anti-doodstrafbeleid. Zo wordt met China ieder half jaar tijdens de EU-China mensenrechten-dialoog uitgebreid over de doodstraf gesproken, waarbij de EU oproept tot afschaffing en in de tussentijd beperking van het aantal misdrijven waarvoor de doodstraf geldt. Daarnaast wordt nadruk gelegd op een eerlijk proces en vraagt de EU aan China om het openbaar maken van gegevens over het aantal opgelegde en uitgevoerde doodstraffen. Ook buiten deze dialoog om, wordt de doodstraf en de aangekondigde hervormingen voor de doodstraf in China regelmatig bij de autoriteiten aan de orde gesteld, zowel het onderwerp in brede zin als specifieke gevallen.

Het EU-beleid ten aanzien van de Verenigde Staten richt zich vooral op individuele doodstrafgevallen waarbij sprake is van het niet respecteren van de minimum standaarden. Dit gaat in de Verenigde Staten vooral om de executie van minderjarigen (ten tijde van hun misdaad), geesteszieken en buitenlanders die niet zijn geïnformeerd over hun recht om consulaire bijstand te zoeken. In dit soort gevallen bepleit de EU gratie bij de relevante autoriteiten in de verschillende staten. Recent heeft de EU zich gemengd in de behandeling door het Amerikaanse Hooggerechtshof van de vraag of de doodstraf voor minderjarigen al dan niet grondwettelijk is alsmede in een zaak aangaande het recht op informatie over de toegang tot consulaire bijstand. Dit heeft de EU gedaan door indiening van een zogenoemde «Amicus Curiae»-brief, die op initiatief van onder andere Nederland mede is ondertekend door de Raad van Europa en enkele gelijkgezinde landen. In een vergelijkbare zaak bepaalde het Amerikaanse Hooggerechtshof in 2003 dat de executie van geesteszieken ongrondwettelijk was. Ook hier had de EU een «Amicus Curiae»-brief ingediend om de argumenten tegen executie van geesteszieken aan dit hof te presenteren. Ten overstaan van de Saoedische autoriteiten heeft de EU regelmatig haar zorgen over de toepassing van de doodstraf kenbaar gemaakt en haar beleid ten aanzien van de doodstraf uiteengezet. Tevens is geprotesteerd tegen de doodstraf voor homoseksuelen die waren veroordeeld vanwege een halsmisdrijf (verkrachting van minderjarigen). De afgelopen jaren is overigens sprake van een vermindering van de toepassing van de doodstraf in Saoedi-Arabië.

Ook als lid van de Raad van Europa zet Nederland zich in voor de afschaffing van de doodstraf. De Raad van Europa is pionier geweest op dit gebied en heeft in de loop der jaren veel gedaan aan maatschappelijke en professionele bewustzijns- en draagvlakbevordering. Tevens zijn in Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Oekraïne, Rusland, Servië en Montenegro, Turkije en Wit-Rusland gemeenschappelijke Europese Unie – Raad van Europa programma's geïnitieerd, gericht op de afschaffing van de doodstraf.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de Nederlandse regering doet om de bij EVRM aangesloten partijen tot snelle ratificatie te bewegen.

Het Dertiende Protocol is op 1 juli 2003 inwerking getreden. Van de 43 staten voor wie het Protocol is ondertekend, hebben inmiddels 29 staten

het Protocol geratificeerd¹. Gelet hierop, heeft de Nederlandse regering geen gronden om aan te nemen dat niet alle bij het EVRM aangesloten partijen zullen overgaan tot spoedige ratificatie van het Protocol. Zolang Nederland het Protocol zelf niet heeft geratificeerd, acht de regering het bovendien niet opportuun andere verdragsstaten tot snelle ratificatie aan te sporen.

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe de Nederlandse regering bijdraagt aan het genereren van internationale steun voor het mondiaal afschaffen van de doodstraf.

Wereldwijde afschaffing van de doodstraf is één van de belangrijkste prioriteiten in het EU-beleid en wordt ook door Nederland internationaal uitgedragen. De EU heeft als staand beleid een actief optreden in internationale fora ten behoeve van mondiale afschaffing van de doodstraf. Dit krijgt onder andere vorm door de jaarlijkse door de EU ondersteunde resolutie tegen de doodstraf tijdens de VN-Mensenrechtencommissie in Genève. Ook spreekt de EU zich in haar toespraken tijdens de Mensenrechtencommissie en tijdens de Derde Commissie van AVVN uit tegen de doodstraf, en voor moratoria en respect voor de VN-minimumstandaarden. In deze toespraken wordt het EU-doodstrafbeleid ieder jaar uitgebreid toegelicht, waarbij ook een aantal landen wordt genoemd waarover de EU bijzondere zorgen heeft waar het gaat om de doodstraf. Ook in andere internationale fora bepleit de EU de afschaffing van de doodstraf, in het bijzonder in de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, en vanzelfsprekend in de Raad van Europa waar mede als gevolg hiervan geen van de lidstaten de doodstraf nog toepast. Daarnaast financiert de Europese Commissie wereldwijd projecten die bijdragen aan afschaffing van de doodstraf in een groot aantal landen. Ook brengt de EU zoveel mogelijk haar anti-doodstrafbeleid naar buiten. De EU en de lidstaten, waaronder Nederland, nemen bijvoorbeeld deel aan bijeenkomsten van NGO's (niet-gouvernementele organisaties) tegen de doodstraf. Zo heeft de Nederlandse Mensenrechtenambassadeur recent nog namens de EU een toespraak gehouden voor het Second World Congress Against the Death Penalty in Montreal (6–9 oktober 2004). Als EU-voorzitter heeft Nederland tevens een verklaring uitgegeven ter gelegenheid van de Tweede Wereld Dag tegen de Doodstraf op 10 oktober 2004.

Specifieke vragen

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het uitgangspunt van afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden zich verhoudt tot de mogelijkheid om de territoriale werkingsfeer te beperken op grond van zowel artikel 4 van het Dertiende Protocol als artikel 5 van het Zesde Protocol. Ook vragen deze leden of er landen zijn die de territoriale werkingsfeer van beide protocollen hebben beperkt of voornemens zijn dit te doen. De regering merkt dienaangaande het volgende op. Staten kunnen door middel van een verklaring de grondgebieden aanwijzen waarop het Protocol van toepassing is. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn omdat op het moment dat een staat internationale verplichtingen wil aangaan, niet op al zijn grondgebieden de wetgeving in overeenstemming is met het verdrag. Ook kan het voorkomen dat een staat over bepaalde delen van zijn grondgebied (tijdelijk) niet in staat is om controle uit te oefenen en om die reden aangeeft dat de toepassing van het verdrag niet geldt voor die specifieke gebieden. Een voorbeeld hiervan is de verklaring die Georgië heeft afgelegd bij ratificatie van het Dertiende Protocol, waarin het aangeeft dat het Protocol niet van toepassing is in Abchasië en Zuid Ossetië zolang volledige rechtsmacht van Georgië in die gebieden niet is hersteld. Gelet juist op het uitgangspunt dat de doodstraf onder alle omstandigheden moet worden afgeschaft, hecht de regering eraan dat dit Protocol

¹ Stand per 29 december 2004: Andorra, België, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Georgië, Hongarije, Ierland, IJsland, Kroatië, Liechtenstein, Litouwen, Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Malta, Oekraïne, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, San Marino, Servië en Montenegro, Slovenië, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland.

zo snel mogelijk door alle verdragspartijen bij het EVRM wordt geratificeerd. Door de mogelijkheid van (tijdelijke) beperking van de werkingssfeer, kan dit ratificatieproces voor sommige staten worden bespoedigd. Het in de volgende alinea van deze nota weergegeven overzicht van verklaringen die door staten zijn gemaakt bij de ratificatie van het Dertiende Protocol, illustreert dit. Bovendien ligt het voor de hand dat staten die het Protocol hebben geratificeerd – en aldus hebben aangegeven het doel en de strekking ervan te onderschrijven – zich zullen inspannen om territoriale beperkingen op te heffen.

Met betrekking tot het Zesde Protocol heeft geen enkele staat een verklaring afgelegd waarmee de territoriale werkingssfeer wordt beperkt. Door de volgende staten zijn tot nu toe verklaringen afgelegd met betrekking tot het toepassingsgebied van het Dertiende Protocol:

- Denemarken verklaarde bij ratificatie dat Protocol nr. 13 tot nader bericht niet van toepassing zou zijn op de Faeröer en Groenland. Bij latere verklaringen is deze territoriale beperking voor de Faeröer, met ingang van 1 november 2003, en voor Groenland, met ingang van 1 mei 2004, opgeheven.
- De verklaring die Georgië heeft afgelegd is hierboven reeds weergegeven.
- Het Verenigd Koninkrijk verklaarde bij ratificatie dat Protocol nr. 13 in eerste instantie van toepassing zou zijn op Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Bij latere verklaringen heeft het Verenigd Koninkrijk het toepassingsgebied uitgebreid tot Guernsey, Jersey en het Isle of Man, alsmede de Onafhankelijke Bases Akrotiri en Dhekelia op Cyprus.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het wenselijk zou zijn geweest om het voorstel van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over te nemen dat behelst de aanpassing van artikel 2, eerste lid, van het EVRM, op het moment dat het Protocol inwerking is getreden voor alle verdragspartijen bij het EVRM. Zo had voorkomen kunnen worden dat in een later stadium weer onderhandeld moet worden over een eventuele aanpassing van het EVRM. De leden vragen hoe de regering staat tegenover deze afweging.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, onderschrijft de regering de portee van dit voorstel. Aan de andere kant deelt de regering de visie dat aan het voorstel om het karakter van het Dertiende Protocol te wijzigen van «*additioneel*» in «*amenderend*», ook bezwaren kleven. Deze houden onder meer verband met de mogelijkheid om de territoriale werkingssfeer van dit Protocol, maar ook die van het Zesde Protocol en het EVRM zelf, te beperken. Ratificatie van dit Protocol dat principieel zo'n belangrijk signaal afgeeft, namelijk afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden, zou naar de mening van de regering onnodig lang zijn vertraagd door de voorgestelde wijziging. Tegelijkertijd hecht de regering eraan nogmaals te wijzen op het feit dat zij in het Comité van Ministers heeft voorgesteld om als het moment daar is dat het Dertiende Protocol voor alle staten die partij zijn bij het EVRM zonder territoriale beperkingen in werking is getreden, te bezien of, en zo ja, op welke wijze, artikel 2 van het EVRM kan worden aangepast zodat de mogelijkheid van het toepassen van de doodstraf geheel uit de tekst van het EVRM wordt geschrapt.

Voorts vinden de leden van de CDA-fractie het streven van de regering van de Nederlandse Antillen naar spoedige aanpassing van de Staatsregeling en het Nederlands-Antilliaans Wetboek van Strafrecht te vrijblijvend, en vragen wat concreet de stand van zaken is.

De regering merkt op dat de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen op 18 januari 2003 een Commissie Herziening Wetboek van Strafrecht heeft geïnstalleerd, bestaande uit onder andere personen uit de Rechterlijke Macht, het Openbaar Ministerie, de Advocatuur, de Universi-

teit Nederlandse Antillen en het Land. De Commissie wordt bijgestaan door Prof. H. den Doelder van de Erasmus Universiteit Rotterdam en zijn staf. De Commissie heeft tot taak te komen met een ontwerp voor een geheel nieuw Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen. Naar verwachting zal dit ontwerp in 2005 aan de regering van de Nederlandse Antillen worden aangeboden. Het spreekt vanzelf dat dit ontwerp geheel in overeenstemming zal zijn met de voor de Nederlandse Antillen bindende verdragen en andere internationale overeenkomsten en afspraken. De Commissie zal zich dan ook mede richten op het schrappen van bepalingen in genoemd Wetboek en in de Staatsregeling die thans nog zien op de doodstraf.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Protocol voor alle Rijksdelen zal gelden. Dit roept bij hen de vraag op welke gevolgen Protocol nr. 13 voor het Koninkrijk heeft, voornamelijk voor de Nederlandse Antillen. De doodstraf wordt weliswaar nog in de Nederlands-Antilliaanse wetgeving vermeld, maar wordt al een geruime tijd niet meer opgelegd. Het Dertiende Protocol heeft dan ook geen praktische gevolgen voor de Nederlandse Antillen. Uiteraard behoeft de Nederlands-Antilliaanse wetgeving formeel te worden aangepast. Zoals hierboven is medegedeeld wordt aan de aanpassing van die wetgeving gewerkt.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om aan te geven of de Nederlandse wetgeving nog nader moet worden aangepast na goedkeuring van het Protocol.

De goedkeuring van het Protocol vergt geen aanpassingen van de Nederlandse wetgeving. In artikel 114 van de Grondwet is immers al vastgelegd dat de doodstraf niet kan worden opgelegd. Ter uitvoering van deze bepaling zijn bij Rijkswet van 14 juni 1990, Stb. 368, de bepalingen in de militaire wetgeving waarin de doodstraf werden genoemd, vervallen.

Wat betreft de vraag van de leden van de SGP-fractie over hoe publieke belangen zoals nationale veiligheid, afgewogen moeten worden tegen het persoonlijke recht op leven, en of de regering zou willen beargumenteren op grond van welke ethische overwegingen het doden in het ene geval (doodstraf vanwege een misdrijf) wel en in het andere geval (doden uit noodweer) niet toelaatbaar is, merkt de regering het volgende op. In tijden van nood geldt een andere afweging tussen verschillende belangen. Die kan maken dat men zelfs ten strijde trekt, met alle consequenties voor het leven van militairen en de burgerbevolking. Maar die afweging is niet aan de orde als het gaat om toepassing van de doodstraf. Straffen is een, na adequate en zorgvuldige afweging van alle belangen, gerichte toepassing van «dwang» als reactie op een inbreuk op de regels met het oog op generale en speciale preventie. In het nationale recht zijn we tot de conclusie gekomen dat het «doden» naar zijn aard geen straf kan zijn. En die conclusie geldt onverminderd in tijden van oorlog en uitzonderingstoestand. Doden is geen straf, hoezeer doden in oorlogstijd ook onvermijdelijk kan zijn. Daarom is het mogelijk om het doden van personen ook in situaties van noodtoestand, staatsnoodrecht en oorlogstijd af te wijzen. In die redenering ligt ook besloten dat voor het doden in verschillende situaties verschillende afwegingen gelden.

De leden van de SGP-fractie hebben opgemerkt op dat de stelling van de regering, dat de mate van schade de doodslag niet rechtvaardigt, slechts wordt onderbouwd met het argument dat de «schade door herhaling van het misdrijf bij wisseling van oorlogskansen enkel reëel is bij delicten tegen de veiligheid van de staat en niet bij feiten als desertie en muiterij». Deze leden menen dat een dergelijke redenering ook aangewend kan worden om de doodstraf te beperken tot bepaalde, welomschreven ernstige delicten tegen de veiligheid van de staat, maar niet uit te laten

strekken tot desertie en munitie. De leden vroegen naar de visie van de regering daarop. Ook hebben de leden gevraagd of de regering heel precies aan kan geven om welke redenen de ernst van het misdrijf de doodstraf in oorlogstijd óók niet kan rechtvaardigen.

De regering is van mening dat het doden in geen enkel geval als straf moet worden opgelegd. Bij de afwijzing van de doodstraf is niet alleen bepalend dat het doden geen straf is. Zij laat zich niet proportioneren naar de mate van schuld. Daarnaast is de doodstraf onherstelbaar ingeval van rechterlijke dwaling. Bovendien heeft de doodstraf geen sterkere afschrikkende werking dan andere straffen. Ook sluit de doodstraf alle mogelijkheid tot zelfinkeer uit, terwijl de beveiliging van de maatschappij met de mogelijkheid tot zelfinkeer met andere straffen of maatregelen mogelijk is. De regering meent derhalve dat de doodstraf nooit een adequate straf en reactie kan zijn op misdrijven van welke aard dan ook.

Verder vragen de leden van de SGP-fractie welke redenen eraan ten grondslag liggen dat de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen de doodstraf in tijden van verklaarde staat van oorlog of beleg niet uitsluit. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is in haar huidige vorm in 1955 tot stand gekomen en is daarna nooit grondig herzien. De Staatsregeling moet qua inhoud en systematiek worden vergeleken met de Nederlandse Grondwet zoals die voor 1983 luidde. Zoals hierboven op een vraag van de CDA-fractie is geantwoord, zal het schrappen van de desbetreffende bepaling over de doodstraf worden meegenomen met de herziening van het Nederlands-Antilliaanse Wetboek van Strafrecht.

Naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel vestigen de leden van de SGP-fractie de aandacht op de strijd tegen het internationaal terrorisme. Zij vragen in dat verband of zij het wetsvoorstel als extra ondersteuning moeten opvatten van het beleid dat Nederland geen daders van terroristische aanslagen uitlevert aan landen die de doodstraf hanteren, ook niet als de doodstraf alleen op zorgvuldige wijze onder welomschreven voorwaarden wordt toegepast. Indien dat het geval is, zouden deze leden dit in hoge mate betreuren.

Het Nederlandse beleid bij uitlevering aan landen die de doodstraf kennen, ook ingeval van uitlevering van daders van terroristische aanslagen, is dat bij de uitlevering telkens een garantie wordt bedongen. Die garantie houdt in dat de verzoekende staat voldoende waarborgen moet bieden dat de doodstraf niet zal worden opgelegd of, indien zij wordt opgelegd, niet ten uitvoer zal worden gelegd. Anders dan deze leden menen, wordt dus aan landen die de doodstraf kennen, uitgeleverd, zij het onder strikte voorwaarden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot