

**DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS**

***RECENTE ONTWIKKELINGEN***

nummer 3, april 1998



## Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

<b>Voorzitter</b>	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
<b>Leden</b>	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dhr. A.L. ter Beek Mw. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. dr. Jhr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Prof. dr. C. Flinterman Prof. dr. E.J. de Kadt Dr. B. Knapen
<b>Ambtelijk adviseurs</b>	Mr. drs. M. Krop ( <i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i> ) Drs. E. Kwast ( <i>Ministerie van Defensie</i> )

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108 / 6060  
fax 070 - 348 6256  
E-mail AIV@SBO.MINBUZA.NL

## Voorwoord

Op 14 januari 1998 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd advies uit te brengen over de doodstraf. Het advies hierover is voorbereid in de Commissie Mensenrechten (CMR) van de Adviesraad. Deze Commissie bestaat uit de volgende personen: prof. dr. P.R. Baehr, mw. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (vice-voorzitter), prof. dr. Th.C. van Boven, mw. dr. M.C. Castermans-Holleman, drs. T. Etty, prof. mr. R. Fernhout, prof. dr. C. Flinterman (voorzitter), prof. dr. W.J.M. van Genugten, mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You, mej. mr. C. Hak, mw. mr. M. Koers-van der Linden, mr. F. Kuitenbrouwer, dr. G.A. van der List, drs. G. Ringnalda en prof. drs. E. van Thijn. De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn ondersteund door de (ambtelijk) adviseurs van de CMR, mw. drs. A.H. Gosses, mw. mr. K.S. Adhin en mr. A.P. Wegerif (ministerie van Buitenlandse Zaken), alsmede door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaire mej. drs. F.A.W.J. van Esch.

Ter voorbereiding van het advies heeft de Commissie zich laten informeren omtrent de opvattingen over de doodstraf die leven bij deskundigen. Hiervoor is onder meer gesproken met mw. M. Rooker, dhr. C. Roorda, mw. H. van Putten en dhr. R. van der Wal van de Themagroep Doodstraf van Amnesty International en met mr. R. Herrmann, lid van de voormalige Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid. De AIV is de geraadpleegde personen erkentelijk voor hun bijdragen.

Het voorliggende advies heeft de AIV vastgesteld op 26 maart 1998. De vraag die centraal staat in de adviesaanvraag, namelijk 'of de doodstraf zou moeten worden aange-merkt als een schending van de rechten van de mens en, zo ja, welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de Nederlandse opstelling tegenover landen die de doodstraf in hun rechtsstelsel handhaven' is, zoals uit dit beknopte advies zal blijken, niet eenduidig te beantwoorden. De Adviesraad heeft bij zijn beschouwingen de regeringsnotitie van 1990 als uitgangspunt genomen en geeft in paragraaf 2 een aantal ontwikkelingen sindsdien aan. Uit deze ontwikkelingen zal blijken dat niet kan worden gesproken van algemeen internationaal verbod op de tenuitvoerlegging van de doodstraf. Vervolgens wordt in paragraaf 3 ingegaan op die gevallen waarin volgens het internationale recht sprake is van een schending van de rechten van de mens. In paragraaf 4 wordt aandacht geschonken aan een aantal andere ontwikkelingen op dit terrein en vervolgens wordt in paragraaf 5 een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd. De adviesaanvraag is opgenomen in een bijlage.

# 1 Inleiding

In de adviesaanvraag staat de vraag 'of de doodstraf zou moeten worden aangemerkt als een schending van de rechten van de mens en, zo ja, welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de Nederlandse opstelling tegenover landen die de doodstraf in hun rechtsstelsel handhaven' centraal.

Het onderhavige advies is tot bovenstaande vraag beperkt. Vragen naar de aanvaardbaarheid en effectiviteit van de doodstraf als instrument van strafrechtspleging zijn in de adviesaanvraag en in dit advies niet aan de orde. De Nederlandse positie, zoals neergelegd in een notitie van 22 maart 1990<sup>1</sup> en waarbij de regering zich een uitgesproken tegenstander verklaart van de tenuitvoerlegging van de doodstraf waar ook ter wereld, is onveranderd. Aan dit standpunt liggen vooral overwegingen aangaande de aantasting van de menselijke waardigheid en de onherroepelijkheid van de doodstraf ten grondslag.

# 2 Ontwikkelingen sinds 1990

Ten tijde van de Nederlandse positiebepaling van maart 1990 was -afgezien van een regionaal Europees verbod- van een universeel werkend verbod in enige verdragsbepaling nog geen sprake. Sindsdien hebben zich echter belangrijke ontwikkelingen voorgedaan:

- de inwerkingtreding in juli 1991 van het Tweede Facultatieve Protocol bij het Internationale Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo-verdrag) gericht op de afschaffing van de doodstraf. Dit Protocol is nu door 31 staten, waaronder Nederland, geratificeerd en door vier staten ondertekend;<sup>2</sup>
- het facultatief Protocol bij het Amerikaanse Verdrag inzake de Rechten van de Mens over de afschaffing van de doodstraf van 8 juni 1990 is inmiddels door vier staten geratificeerd en door drie staten ondertekend; dit Protocol is van kracht tussen de staten die partij zijn bij het Protocol;<sup>3</sup>
- het op 1 maart 1985 in werking getreden Zesde Protocol bij het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) inzake de afschaffing van de doodstraf is thans door 27 staten, waaronder Nederland, geratificeerd en door vijf staten ondertekend;<sup>4</sup>
- alle huidige lidstaten van de Europese Unie (EU), met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, zijn Partij bij zowel het Tweede Facultatieve Protocol bij het BuPo-verdrag als bij het Zesde Protocol bij het EVRM;<sup>5</sup>
- de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa nam op 4 oktober 1994 aanbeveling 1246 aan waarin wordt verklaard dat 'de doodstraf geen te rechtvaardigen

1 Beleid inzake de doodstraf, TK 1998-1990, 21 518, nr. 1.

2 Stand van zaken per 1 januari 1998; bron: UN Doc. ST/HR/4/Rev. 16.

3 Stand van zaken per 1 januari 1998; bron: Amnesty International Nederland.

4 Idem.

5 In België zijn ten gevolge van de recente algehele afschaffing van de doodstraf in de nationale wetgeving (1996) de ratificatieprocedures nog aanhangig.

plaats heeft in het strafrecht van de moderne beschaafde landen en ... het opleggen ervan vergeleken kan worden met foltering en beschouwd kan worden als een onmenselijke en vernederende straf zoals bedoeld in artikel 3 van het EVRM'. Op 28 juni 1996 werd in hetzelfde forum resolutie 1097 aangenomen. Deze resolutie verwoordt opnieuw het verzet van de Parlementaire Vergadering tegen de doodstraf;<sup>6</sup>

- staten die lid worden van de Raad van Europa zijn gehouden binnen één jaar na toetreding het Zesde Protocol te ondertekenen en binnen drie jaar te ratificeren. Vanaf het moment van toetreding dienen zij een moratorium in acht te nemen;<sup>7</sup>
- afgezien van de Verenigde Staten is daarmee de doodstraf in Westerse geïndustrialiseerde landen feitelijk afgeschaft;
- de statuten van de Ad Hoc Tribunalen voor Voormalig-Joegoslavië en Rwanda sluiten uit dat de doodstraf kan worden opgelegd en ook de discussies over het (nog op te richten) Internationale Strafhof tenderen in dezelfde richting;<sup>8</sup>
- het aantal landen dat de doodstraf afschaft neemt gestaag toe. In 102 landen is de doodstraf de jure dan wel de facto afgeschaft. In 90 landen bestaat de doodstraf nog steeds, zij het dat het aantal landen dat in een bepaald jaar daadwerkelijk gevangenen executeert, aanzienlijk lager is.<sup>9</sup>

Verder zijn onder meer van belang:

- de overwegingen en aanbevelingen met betrekking tot de doodstraf door de Speciale Rapporteur van de VN inzake Buitengerechtelijke, standrechtelijke of willekeurige executies in zijn rapport van 24 december 1996 voor de 35e zitting van het VN-Commissie voor de Rechten van de Mens,<sup>10</sup> en
- resolutie 1997/12 inzake de doodstraf van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens van 3 april 1997.<sup>11</sup>

6 Zie: Verslag 25e zitting Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, document EREC1246.WP, 1403-4/10/94-5-E van 4 oktober 1994 en verslag 24e zitting 1996, document EREC1097.WP 1403-28/6/96-7-E van 28 juni 1996.

7 Een wankel –immers sterk afhankelijk van de persoon van de president– en nog slechts de facto moratorium lijkt stand te houden in de Russische Federatie. Daarentegen wordt een de facto moratorium in de Oekraïne niet gerespecteerd. Het Committee on Legal Affairs and Human Rights van de Raad van Europa dringt bij beide staten aan op een de jure moratorium; zie het rapport van het Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe van 19 december 1997, AS/Mon(1997)33, blz. 9.

8 Resoluties 808 (1993) van 22 februari 1993 en 955 (1994) van 8 november 1994 van de VN-Veiligheidsraad.

9 Bronnen: UN Doc. E/CN.4/1998/82 van 16 januari 1998 en Facts and Figures on the Death Penalty, AI Index ACT/50/13/97, oktober 1997.

10 E/CN.4/1997/60, par. 73-91 en 116-118. Op verzoek van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens is de Speciale Rapporteur ook belast met 'monitoring the implementation of existing standards or safeguards and restrictions relating to the imposition of capital punishment, bearing in mind the comments made by the Human Rights Committee in its interpretation of article 6 ICCPR, as well as the Second Optional Protocol thereto'.

11 E/CN.4/1997/L.11/Add. 1, blz. 18 e.v. Deze resolutie is aanvaard met 27 stemmen voor, 11 tegen en 14 onthoudingen.

In zijn rapport roept de Speciale Rapporteur staten die het BuPo-verdrag en in het bijzonder het Tweede Facultatieve Protocol nog niet hebben geratificeerd op dit alsnog te doen. Ook roept hij staten op de nationale wetgeving aan te passen aan de internationale standaarden ter zake en beveelt hij specifieke procedurele waarborgen aan. Tenslotte doet hij een klemmende oproep aan die staten waarin de doodstraf nog steeds van kracht is, 'to deploy every effort that could lead to its abolition, the desirability of which has repeatedly been affirmed by the General Assembly'.

In haar recente resolutie voegt de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens hieraan onder meer de oproep toe dat de staten die de doodstraf nog niet hebben afgeschaft, het aantal delicten waarvoor de doodstraf kan worden opgelegd verminderen. Ook roept de Commissie voor de Rechten van de Mens deze staten op om een moratorium te overwegen 'with a view to completely abolishing the death penalty'.

Naast deze positieve ontwikkelingen met betrekking tot de afschaffing of beperking van de doodstraf zijn evenwel ook meer negatieve ontwikkelingen aan te geven. In 1996 is de doodstraf in 39 landen ten uitvoer gebracht, terwijl in 76 landen doodstraffen zijn opgelegd. Het aantal ten uitvoer gebrachte executies is toegenomen van 2029 in 1990 tot 5139 in 1996. Een beperkt aantal landen is verantwoordelijk voor het merendeel van de uitgevoerde executies. In 1996 werd 94% van alle executies uitgevoerd door vier landen: China (4367), Oekraïne (167), de Russische Federatie (140) en Iran (110).<sup>12</sup> Verder werd in een aantal landen overgegaan tot uitbreiding van het aantal delicten waarvoor de doodstraf kan worden opgelegd of werd de doodstraf heringevoerd. Dit gebeurde onder meer in de Bahrein, Burundi, Comoren, El Salvador, de Filippijnen, Guatemala, Libië en de Verenigde Staten. Een andere negatieve ontwikkeling was de terugtrekking van Jamaica als partij bij het Eerste Facultatieve Protocol bij het BuPo-verdrag. Deze terugtrekking had tot doel het opnieuw mogelijk te maken uitgesproken doodvonnissen ten uitvoer te brengen. Inmiddels heeft ook Trinidad en Tobago eenzelfde voornemen kenbaar gemaakt. Verder zijn er, als vermeld, ook landen die de doodstraf opleggen, maar niet daadwerkelijk overgaan tot het uitvoeren daarvan. In 1996 was dit bijvoorbeeld het geval in Japan, Turkije en Zambia. Tot slot zijn er landen waarvan bekend is dat doodstraffen worden uitgevoerd maar waarover geen 'harde' gegevens beschikbaar zijn. Dat geldt op dit moment voor onder meer Irak, Nigeria en Saoedi Arabië.

	Aantal landen die de doodstraf hebben afgeschaft	Aantal landen die de doodstraf voor bijzondere misdrijven kennen (bv. in oorlogstijd)	Aantal landen die de jure doodstraf kennen, maar de facto sinds 10 jaar of meer niet	Aantal landen die daadwerkelijk executies voltrekken	Aantal geregistreerde executies
1990	44	17	25	26	2029
1997	61	14	27	39 (1996)	5139(1996)

12 Bron: Facts and Figures on the Death Penalty, AI Index ACT 50/05/97 en 50/13/97.

### 3 Doodstraf als schending

Uit het voorafgaande overzicht blijkt dat er nog geen sprake is van een algemeen internationaal verbod van de doodstraf. Toch zijn er bepaalde situaties waarin de doodstraf als schending van algemeen aanvaarde internationale normen moet worden aangemerkt.

Naar internationaal recht mag de doodstraf niet worden opgelegd aan minderjarigen. Artikel 6 lid 5 BuPo-verdrag stelt dat de doodstraf niet mag worden opgelegd voor misdrijven die zijn begaan door personen beneden de leeftijd van achttien jaar. Dit beginsel is ook neergelegd in artikel 37 sub a Verdrag inzake de rechten van het kind: '(...) Doodstraf noch levenslange gevangenisstraf zonder de mogelijkheid van vrijlating wordt opgelegd voor strafbare feiten gepleegd door personen jonger dan achttien jaar'. Verder sluiten ook de Safeguards Guaranteeing Protection of the Rights of those Facing the Death Penalty<sup>13</sup> (hierna Safeguards) uit dat personen beneden de leeftijd van achttien jaar ten tijde van het begaan het misdrijf tot de doodstraf worden veroordeeld. Evenmin mag de doodstraf worden opgelegd aan zwangere vrouwen (artikel 6 lid 5 BuPo-verdrag) en aan geestelijk gestoorden (Safeguards).<sup>14</sup> Gegeven de aanvaarding zonder stemming van de resolutie waarin de Safeguards zijn neergelegd, kan daaraan, ook juridisch gezien, een grote betekenis worden gehecht.

*In situaties waarin de doodstraf in strijd met deze internationaal aanvaarde normen toch wordt opgelegd aan minderjarigen, zwangere vrouwen en geestelijk gestoorden is derhalve sprake van schending van rechten van de mens.*<sup>15</sup>

Verder zijn in artikel 6 BuPo-verdrag beperkingen en voorwaarden vastgelegd waaraan de uitvoering van de doodstraf minimaal dient te voldoen, terwijl in artikel 14 BuPo-verdrag beginselen voor een zorgvuldige rechtsgang zijn neergelegd. Daarnaast leggen de Safeguards onder andere vast dat de doodstraf alleen mag worden voltrokken:

- op basis van een proces waarin een duidelijk en overtuigend bewijs is geleverd voor de schuld van de verdachte;
- op basis van een adequate procesgang conform artikel 14 BuPo-verdrag, inclusief adequate rechtsbijstand;
- op basis van een rechtsgang waarin te allen tijde een recht op beroep mogelijk is geweest;
- op een moment dat alle rechtsmiddelen zijn uitgeput.

13 Zie par. 3 van Resolutie 1984/50 van 25 mei 1984 van de Economische en Sociale Raad van de VN, zonder stemming bevestigd door de Algemene Vergadering in resolutie 39/118 van 14 december 1984.

14 Tenminste zes landen hebben sinds 1990 gevangenen geëxecuteerd die ten tijde van het plegen van het delict jonger waren dan 18 jaar. Het betreft onder meer: Iran, Nigeria, Pakistan, Saoedi Arabië, de Verenigde Staten en Yemen. Bron: Juveniles and the Death Penalty: Executions worldwide since 1985, AI Index: Act 50/05/95.

15 Incidentele voorbeelden bij artikel 6 BuPo-verdrag, als gemaakt door Thailand en de Verenigde Staten, zijn in strijd met het voorwerp en doel van de verdragsnorm en ontnemen derhalve niet het universele karakter aan de norm.



*Ook in situaties waarin de toepassing van de doodstraf niet voldoet aan deze internationaal aanvaarde procedurele normen, is derhalve sprake van schending van rechten van de mens.*

Bovendien benadrukt het VN-Mensenrechtencomité in zijn commentaar op artikel 6 dat de uitdrukking 'most serious crimes' restrictief moet worden geïnterpreteerd '(.....) death penalty should be a quite exceptional measure'.<sup>16</sup> Paragraaf 1 Safeguards voegt hier aan toe dat 'capital punishment may be imposed only for the most serious crimes, it being understood that their scope should not go beyond intentional crimes with lethal or other extremely grave consequences'.

*In situaties waarin de doodstraf voor minder ernstige delicten wordt opgelegd –bijvoorbeeld voor economische delicten of drugsdelicten<sup>17</sup>– is er derhalve sprake van een schending van artikel 6 BuPo-verdrag.*

Uit het verbod van foltering of wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van artikel 5 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 7 BuPo-verdrag en artikel 3 EVRM kan naar de huidige stand van het internationale recht nog geen algemeen verbod op de doodstraf worden afgeleid. Dit betekent evenwel niet dat bijkomende omstandigheden geen schending van artikel 7 BuPo-verdrag, c.q. artikel 3 EVRM kunnen opleveren. In de woorden van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens: 'The manner in which (a death sentence) is imposed or executed, the personal circumstances of the condemned person and a disproportionality to the gravity of the crime committed, as well as the conditions of detention awaiting execution, are examples of factors capable of bringing the treatment or punishment received by the condemned person within the proscription under Article 3.'<sup>18</sup>

*Niet alleen op grond van persoonlijke omstandigheden of vanwege de disproportionaliteit van de straf, maar ook op grond van bijkomende omstandigheden, zoals de wijze van tenuitvoerlegging, de detentie-omstandigheden en de duur van de wachttijd, kan de doodstraf een schending van rechten van de mens inhouden.*

16 HRI/GEN/1/Rev. 2 van 29 maart 1996.

17 Aldus de Speciale Rapporteur in zijn rapport van 24 december 1996, paragraaf 91.

18 EHRM, 7 juli 1989 (Soering), RV 1998, 94 (par. 104). De Speciale Rapporteur vermeldt in zijn in noot 9 genoemd rapport, blz. 23/24, dat the Privy Council van het Verenigd Koninkrijk als hoogste gerechtelijke instantie voor de lidstaten van het Gemeenebest als uitgangspunt neemt dat een wachttijd van vijf jaar een wrede en onmenselijke bestraffing constitueert. Onder omstandigheden kan ook een kortere periode een wrede en onmenselijke bestraffing inhouden (ten aanzien van de Bahamas werd drieënehalf jaar reeds als zodanig aangemerkt).

## 4 Afschaffing doodstraf als programma

Ook al kan niet van een algemeen internationaalrechtelijk verbod op de doodstraf onder alle omstandigheden worden gesproken, wel is er een duidelijk streven naar universele erkenning van een verbod op de uitvoering van de doodstraf zichtbaar.<sup>19</sup> In de zich uitbreidende Raad van Europa kan thans reeds gesproken worden van een verbod op de doodstraf, terwijl ook universeel een tendens in de richting van afschaffing onmiskenbaar is.

Rechten van de mens zijn geen statisch gegeven. Telkens ontwikkelen zich –veelal uit bestaande rechten– nieuwe, afzonderlijk te onderscheiden rechten. Een voorbeeld uit het verleden is de afschaffing van de slavernij; thans een fundamenteel, internationaal aanvaard, recht dat zich eerst geleidelijk uit andere rechten zoals het recht op vrijheid en gelijkheid voor de wet heeft ontwikkeld. De afschaffing van de doodstraf lijkt een dergelijke ontwikkeling door te maken. Niet voor niets plaatst de aanhef van het Tweede Facultatieve Protocol bij het BuPo-verdrag de afschaffing van de doodstraf in het kader van ‘de voortschrijdende ontwikkeling van de rechten van de mens’. Veelal vormt het recht op leven,<sup>20</sup> soms ook het verbod van foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing<sup>21</sup> het vertrekpunt voor het algehele verbod op de tenuitvoerlegging van de doodstraf.

Ook het beperkte verbod van de doodstraf in artikel 6 BuPo-verdrag wordt gebruikelijk programmatisch geïnterpreteerd, in die zin dat algehele afschaffing van de doodstraf het uiteindelijke doel dient te zijn. Het Mensenrechtencomité stelt in zijn commentaar op artikel 6 BuPo-verdrag dat ‘while it follows from article 6 (2) to (6) that States parties are not obliged to abolish the death penalty totally they are obliged to limit its use and, in particular, to abolish it for other than the ‘most serious crimes’. (...) The article also refers generally to abolition in terms which strongly suggest (para. 2 and 6) that abolition is desirable’. Vervolgens concludeert het Comité ‘that all measures of abolition should be considered as a progress in the enjoyment of the right to life’.<sup>22</sup> Ook de Algemene Verga-

19 Vergelijk de aanhef van het Zesde Protocol bij het EVRM.

20 Bijvoorbeeld in de aanhef van het Tweede Facultatieve Protocol bij het BuPo-verdrag: ‘Ervan overtuigd dat alle maatregelen tot afschaffing van de doodstraf moeten worden beschouwd als een vooruitgang wat betreft het recht op leven.’ In het rapport van de Secretaris-Generaal over de doodstraf voor de Economische en Sociale Raad van 26 september 1995 wordt vermeld dat onder andere Nederland een verklaring heeft afgelegd ‘that capital punishment could not be reconciled with observance of the fundamental right to life and that it was a duty of government to ascertain the full protection of life by not taking it even in the name of the law’, UN Doc. E/1985/43, blz. 22.

21 Zie bijvoorbeeld artikel 37 sub a Verdrag inzake de rechten van het kind, waarin het verbod op de doodstraf onmiddellijk volgt op het verbod van foltering of een andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Ook EHRM 7 juli 1989 (Soering), RV 1998, 94 erkent in paragraaf 103 de mogelijkheid van een ‘evolutive interpretation’ van het verbod van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. In de context van de Raad van Europa is evenwel met het Zesde Protocol gekozen voor een ‘normal method of amendment of the text in order to introduce a new obligation to abolish capital punishment’.

22 HRI/GEN/1/Rev. 2 van 29 maart 1996.

dering heeft in resolutie 2857 (XXVI) nadrukkelijk uitgesproken dat 'the main objective to be pursued is that of progressively restricting the number of offences for which capital punishment may be imposed, with a view to the desirability of abolishing this punishment in all countries'.<sup>23</sup>

*Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat staten die het aantal delicten waarvoor de doodstraf kan worden opgelegd uitbreiden, dan wel die de facto of de jure de doodstraf opnieuw invoeren, handelen in strijd met de internationale rechtsontwikkeling terzake.*

## 5 Beleidsaanbevelingen

Nederland heeft door ratificatie van het Zesde Protocol bij het EVRM en het Tweede Protocol bij het BuPo-verdrag aanvaard dat de doodstraf onder alle omstandigheden als een schending van de rechten van de mens is te beschouwen. Deze opvatting wordt nog niet door alle staten gedeeld. Wel brengt het huidige volkenrecht met zich mee dat de doodstraf in bepaalde situaties moet worden beschouwd als een schending van de rechten van de mens (zie hiervoor paragraaf 3). Het Nederlandse beleid dient erop gericht te zijn een algemeen verbod op de doodstraf aanvaard te krijgen. Dit brengt de Adviesraad tot de volgende beleidsaanbevelingen, gericht aan de Nederlandse regering:

### *Internationaal*

- Het voeren van een actief beleid in het bevorderen van toetreding tot het Tweede Facultatieve Protocol bij het BuPo-verdrag. Voor zover in bilaterale relaties de toetreding tot de mensenrechtenverdragen een rol speelt zou in dat kader ook expliciet de toetreding tot het Tweede Facultatieve Protocol bij het BuPo-verdrag aan de orde dienen te komen ten aanzien van die staten die feitelijk dan wel in rechte de doodstraf hebben afgeschaft, maar nog geen partij zijn bij het Tweede Facultatieve Protocol;
- het geven van positieve aandacht aan en waar nodig ondersteuning voor staten die de doodstraf hebben afgeschaft dan wel een moratorium hebben ingesteld;
- als regel het uitvoeren van een diplomatieke demarche bij feitelijke of juridische herinvoering van de doodstraf, dan wel bij uitbreiding van het aantal delicten waarvoor de doodstraf kan worden opgelegd;<sup>24</sup>
- het actief streven naar een algehele uitsluiting van de mogelijkheid tot het opleggen van de doodstraf door het op te richten Internationale Strafhof.<sup>25</sup>

23 A/pv.2027 van 20 december 1971. Deze resolutie is aanvaard met 59 stemmen voor, 1 tegen en 54 onthoudingen.

24 Demarches, zowel unilateraal als in GBVB-verband zijn in 1994, ten onrechte, achterwege gebleven bij de herinvoering van de doodstraf in de Filippijnen en in de staat New York. In 1998 is wel gereageerd op het voorstellen van de Filippijnse regering om daadwerkelijk over te gaan tot uitvoering van executies.

25 Dit permanente Internationale Strafhof zou onder meer plegers van volkerenmoord, andere misdrijven tegen de menselijkheid en ernstige schendingen van humanitair recht moeten kunnen berechten. De onderhandelingen over een Internationaal Strafhof bevinden zich in de afrondingsfase. Er wordt naar gestreefd de besluitvorming nog in 1998 af te ronden; daartoe is een Diplomatieke Conferentie voorzien in Rome (juni/juli 1998).

### *OVSE*

- Op grond van par. 17.7 van het Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE uit 1990 zullen de in de OVSE deelnemende staten 'exchange information (...) on the question of the abolition of the death penalty and keep that question under consideration'. Deze paragraaf biedt de mogelijkheid de afschaffing van de doodstraf binnen de OVSE bij voortduring aan de orde te (blijven) stellen; de regering dient van deze gelegenheid gebruik te (blijven) maken om de algehele afschaffing van de doodstraf te bepleiten in die landen van de OVSE, die de doodstraf nog niet hebben afgeschaft. Verder dient in het mandaat van OVSE-missies en van 'Advisory and Monitoring Groups' de kwestie van de doodstraf uitdrukkelijk te worden betrokken.

### *Raad van Europa*

- Het krachtig ondersteunen van de activiteiten van de Raad van Europa tot versterking van het moratorium terzake van de doodstraf in die lidstaten waarin de doodstraf nog niet in rechte is afgeschaft;
- het onvoorwaardelijk handhaven van de toetredingsvoorwaarden ter zake van de ondertekening en ratificatie van het Zesde Protocol bij het EVRM;
- het ondernemen van diplomatieke initiatieven gericht op toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot het Zesde Protocol bij het EVRM (en het Tweede Facultatieve Protocol bij het BuPo-verdrag), mede in verband met de geloofwaardigheid van de Raad van Europa inzake de doodstraf voor de nieuwe lidstaten.

### *Europese Unie*

- Het actief bevorderen dat het Zesde Protocol bij het EVRM (en het Tweede Facultatieve Protocol bij het BuPo-verdrag) in het acquis communautaire op het terrein van de mensenrechten wordt opgenomen; dit met het oog op de onderhandelingen met de kandidaat lidstaten. Net als bij de Raad van Europa geldt ook hier dat de geloofwaardigheid van de Unie in dit opzicht aanzienlijk wordt versterkt indien het Verenigd Koninkrijk zijn bijzondere positie ter zake opgeeft;
- het opstellen van een beleidskader voor demarches in GBVB-verband. Een eerdere poging om meer omlijnde criteria vast te stellen voor EU-reacties op doodstrafkwesties is indertijd gestrand op tegenwerking van het Verenigd Koninkrijk. Het Verenigd Koninkrijk lijkt nu, meer dan voorheen, bereid in te stemmen met EU-stappen. Dit opent mogelijkheden om tot een meer gecoördineerd beleid op dit terrein te komen.

### *Beleidskader*

- Het beleidskader dient, als gezegd, bij voorkeur in EU-verband te worden opgesteld en ten uitvoer te worden gelegd. Bij het ontbreken van EU-overeenstemming dienen demarches door een kleinere groep, gelijkgezinde, lidstaten mogelijk te zijn, dan wel op bilaterale basis worden uitgevoerd. In het op te stellen beleidskader dienen algemene en individuele reacties te worden onderscheiden;
- het lijkt aangewezen dat de EU of haar lidstaten in relevante internationale fora, zoals de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, zich consequent kritisch uitspreken over staten die de doodstraf in hun rechtssysteem handhaven en die in strijd met het internationale streven naar algehele afschaffing van de doodstraf nalaten het gebruik van de doodstraf te verminderen. Criteria dienen te worden opgesteld om te bepalen wanneer en onder welke omstandigheden een dergelijke algemene reactie opportuun is;
- een algemene demarche is als regel aangewezen bij herinvoering van de doodstraf dan wel bij uitbreiding van de delicten, waarvoor de doodstraf kan worden opgelegd;

- individuele demarches dienen in ieder geval plaats te vinden, indien de oplegging en de tenuitvoerlegging van de doodstraf naar de huidige stand van het internationale recht (zoals beschreven in paragraaf 3) zijn aan te merken als mensenrechtenscheidingen. Dit geldt ten aanzien van op grond van internationale normen van de doodstraf uitgezonderde categorieën van personen, bij toepassing van de doodstraf in strijd met internationaal aanvaarde procedurele normen, bij de oplegging van de doodstraf voor minder ernstige delicten en bij overschrijding van een aanvaardbare 'deathrow'-periode;<sup>26</sup>
- bij zowel de algemene als de individuele demarches dient voorop te staan dat in de internationaalrechtelijke normgeving het fundamentele recht op leven voorop staat; de doodstraf vormt daarop nog een uitzondering, maar de toepassing daarvan moet naar internationale opvatting krachtig worden beperkt met als uiteindelijk doel een algehele, wereldwijde afschaffing.

26 Als richtsnoer zou de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Soering kunnen worden gehanteerd. Zie hiervoor ook uitspraak EHRM 7 juli 1989.

## **Bijlage**

# Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bezuidenhoutseweg 67  
Postbus 20061  
2500 EB 's-Gravenhage  
Telefoon 070 - 3 48 64 86  
Telex 31326

Aan:

De Voorzitter van de Adviesraad  
Internationale Vraagstukken (AIV)  
Prof. drs. R.F.M. Lubbers  
Postbus 20061  
2500 EB DEN HAAG

**Datum:**

14 januari 1998

**Doorkiesnr.**

070-3484864

**Dienstonderdeel:**

Directie Mensenrechten, Goed  
Bestuur en Democratisering

**Onderwerp:**

Adviesaanvraag inzake de doodstraf

**Kenmerk:**

DMD/BC - 003/98

Tijdens de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer in december a.p. heeft het Kamerlid Valk er bij de Regering op aangedrongen zich internationaal in te spannen teneinde de doodstraf te doen aanmerken als een schending van de rechten van de mens. Daarbij deed hij het verzoek aan de Regering deze kwestie ter advisering aan de AIV voor te leggen. Met dit verzoek werd ingestemd en wij zouden het dan ook op prijs stellen indien Uw Adviesraad ons van advies zou kunnen voorzien. Daartoe moge het volgende dienen.

Zoals bekend is de Nederlandse positie neergelegd in de notitie dd 22 maart 1990 (TK-1989-1990,21518, nr.1), waarbij de Regering zich een uitgesproken tegenstander verklaart van de tenuitvoerlegging van de doodstraf waar ook ter wereld. Vooral de aantasting van de menselijke waardigheid en de onherroepelijkheid van de straf liggen aan dit standpunt ten grondslag. Aangezien er geen algemeen internationaalrechtelijk verbod op de doodstraf bestaat, is het streven van de Nederlandse regering gericht op beperking van de toepassing van de doodstraf met het uiteindelijke doel van wereldwijde afschaffing. Tijdens het debat is erop gewezen dat er wereldwijd een duidelijke tendens naar vermindering van tenuitvoerleggingen is, met het oog op algehele afschaffing. Deze uit zich o.m. in de inwerkingtreding in juli 1991 van het tweede facultatieve Protocol bij het Internationale Verdrag inzake Burgeren Politieke Rechten gericht op afschaffing van de doodstraf en de aanvaarding van de resolutie "Question of death penalty" in de VN-Mensenrechtencommissie van maart/april 1997. Daarnaast heeft ook de uitbreiding van de Raad van Europa tot gevolg dat meer landen zich hebben gecommitteerd aan afschaffing van de doodstraf. Alhoewel, zoals gesteld, er geen internationaal verbod op de doodstraf bestaat, is de Regering van oordeel dat langs

pragmatische weg kan worden bereikt dat de tenuitvoerlegging achterwege blijft. Het aanmerken van een bepaald onderdeel van een rechtssysteem in een land als een schending van mensenrechten, is een stap die niet zonder meer kan worden gezet. Over de verschillende aspecten die daaraan vastzitten, moet goed worden nagedacht. Hoe zou Nederland bijvoorbeeld zijn positie moeten bepalen ten opzichte van een land dat vanwege hantering van de doodstraf structureel de mensenrechten zou schenden.

Hierbij kan nog worden vermeld dat momenteel in EU-verband wederom wordt gesproken over de EU-opstelling t.o.v. de doodstraf. Een en ander houdt mede verband met de gewijzigde positie van het VK dat nu, meer dan voorheen, bereid is in te stemmen met EU-stappen. Het VK onthield zich destijds van stemming over hogergenoemde resolutie in de VN-mensenrechtencommissie. Getracht wordt om nu meer omliggende criteria vast te stellen voor EU-reacties op doodstrafkwesities.

Gaarne zouden wij Uw advies vernemen of de doodstraf zou moeten worden aangemerkt als een schending van de rechten van de mens en, zo ja, welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de Nederlandse opstelling tegenover landen die de doodstraf in hun rechtstelsel handhaven. Onze voorkeur gaat uit naar een beknopt advies dat richting kan geven aan de gedachtenvorming terzake. Op deze wijze zou het wellicht haalbaar zijn op korte termijn, zo mogelijk medio maart 1998, tot een afronding van het advies te komen.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN



DE MINISTER VAN DEFENSIE



DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

