

Vergaderjaar 1983–1984

18 146 (R 1239)

Goedkeuring van het op 28 april 1983 te Straatsburg tot stand gekomen Zesde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inzake de afschaffing van de doodstraf

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹*1. Inleiding*

De totstandkoming van het hier ter goedkeuring voorgelegde Zesde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is het gevolg van initiatieven van enerzijds de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa en anderzijds de ministeries van Justitie van de lid-staten van de Raad. De bemoeienis van de Parlementaire Assemblee met de problematiek van de doodstraf gaat terug tot 1973. In dat jaar werd voor het eerst in een z.g. motie voor een aanbeveling voorgesteld te komen tot de afschaffing van de doodstraf in Europa. Na een aanvankelijk schroomvallige benadering van deze voorstellen door de Commissie voor juridische aangelegenheden van de Assemblee, werd uiteindelijk in 1979 besloten, gelet op een aantal positieve ontwikkelingen die zich in de direct voorafgaande jaren in een aantal lid-staten van de Raad hadden voorgedaan, de kwestie opnieuw te activeren, hetgeen heeft geleid tot de aanvaarding in april 1980 door de Assemblee van een Resolutie (nr. 727 (1980)) waarin wordt uitgesproken dat de doodstraf onmenselijk is en de parlementen van de lid-staten waar de doodstraf ter zake van feiten in tijd van vrede gepleegd nog bestaat, worden opgeroepen, die straf te doen afschaffen. Tegelijkertijd nam de Assemblee een Recommandatie aan (nr. 891 (1980)) waarin het Comité van Ministers van de Raad van Europa wordt aanbevolen artikel 2 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens te wijzigen in de geest van Resolutie 727 (1980).

De initiatieven van de ministers van Justitie van de lid-staten gaan terug tot 1978. In dat jaar namen de ministers tijdens de XIde Conferentie, gehouden te Kopenhagen, na een door de Oostenrijkse minister van Justitie geëntameerd debat, een resolutie aan, waarin het Comité van Ministers van de Raad van Europa wordt opgeroepen vraagstukken rond de doodstraf in de geëigende organen van de Raad te doen bestuderen en daarover ten behoeve van verdere discussie door de ministers van Justitie tijdens hun eerstkomende conferentie in 1980 te rapporteren.

Naar aanleiding van deze discussie heeft het Comité van Ministers de opinies van het Comité voor de Mensenrechten en van het Comité voor strafrechtelijke vraagstukken ingewonnen.

Uit deze opinies sprak het gevoel dat de tijd rijp was om ter zake van de afschaffing van de doodstraf althans voor tijd van vrede op Europees niveau stappen te ondernemen, doch dat de concretisering daarvan een beslissing op politiek niveau zou vergen.

¹ Tractatenblad 1983, nr. 86 ligt op de bibliotheek ter inzage.

* Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

Tijdens hun XIIIde Conferentie in mei 1980 te Luxemburg aanvaardden de ministers van Justitie opnieuw een resolutie, waarin thans het Comité van Ministers wordt aanbevolen de mogelijkheid te onderzoeken «nieuwe geëigende Europese normen» uit te werken met betrekking tot de afschaffing van de doodstraf.

Naar aanleiding van deze resolutie heeft het Comité van Ministers de Comités voor de mensenrechten en voor strafrechtelijke vraagstukken verzocht een actieplan op te stellen met het oog op de afschaffing van de doodstraf in tijd van vrede, en daarbij de mogelijkheid te betrekken om een aanvullend Protocol bij het Europees mensenrechtenverdrag op te stellen. In een gezamenlijke opinie gaven beide geconsulteerde deskundigencomités daarop te kennen, dat de uiteindelijke keuze op het hoogste politieke niveau gemaakt zou moeten worden doch dat het aanvaarden van een aanvullend Protocol bij het Mensenrechtenverdrag tot de mogelijkheden zou behoren, dit in tegenstelling tot een Protocol tot wijziging van dat verdrag, waarvoor de benodigde unanimiteit leek te ontbreken.

Het Comité van Ministers besloot daarop in september 1981 het Comité voor de Mensenrechten de opdracht te geven een dergelijk aanvullend Protocol te ontwerpen. Dit ontwerp werd in de zomer van 1982 aan het Comité van Ministers voorgelegd, hetwelk het in december 1982 tijdens zijn 354ste zitting aanvaardde. Het Protocol werd op 28 april 1983 voor ondertekening opengesteld en op die datum ondertekend voor België, de Duitse Bondsrepubliek, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Zweden en Zwitserland. Het bijbehorende toelichtend rapport is als bijlage bij deze memorie gevoegd.

2. In de preambule van het Protocol wordt overwogen dat in verscheidene lid-staten van de Raad van Europa zich een ontwikkeling heeft voorgedaan die duidt op een algehele neiging ten gunste van de afschaffing van de doodstraf.

Onder de lid-staten van de Raad bevindt zich momenteel inderdaad een belangrijk aantal waar de doodstraf integraal, dus zowel voor vreedstijd als voor oorlogstijd, is afgeschaft. Dit zijn, met vermelding van de jaartallen waarin tot volledige afschaffing werd besloten, Oostenrijk (1968), Denemarken (1978), de Bondsrepubliek Duitsland (1949), Frankrijk (1981), IJsland (1928), Luxemburg (1979), Noorwegen (1979), Portugal (1976) en Zweden (1973). Sedert de inwerkingtreding van de gewijzigde Grondwet op 17 februari 1983, waarin de bepaling is opgenomen dat de doodstraf niet kan worden opgelegd, mag ook Nederland tot deze groep van landen worden gerekend, ook al zijn tot op heden de bepalingen in de Nederlandse wetgeving waarin de doodstraf nog wordt genoemd, nog niet formeel vervallen. Daarnaast is er een groep van lid-staten waar de doodstraf is afgeschaft, met uitzondering voor bepaalde feiten strafbaar gesteld in de militaire wetgeving of gepleegd in tijd van oorlog. Het gaat hier om Italië, Malta, Spanje en Zwitserland. In enkele andere landen is de doodstraf de facto afgeschaft, of hooguit toepasselijk op een enkel uitzonderlijk type van strafbaar feit, zoals hoogverraad, piraterij of gekwalificeerde moord. Dit is het geval in Liechtenstein, Cyprus, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In België bestaat de doodstraf nog de jure, doch deze wordt nimmer ten uitvoer gelegd. Daar, alsook in Griekenland, bestaan voornemens om tot verdere wettelijke terugdringing van de doodstraf te komen.

Dit overzicht moge aantonen dat het Protocol, zeker nu dit de mogelijkheid tot handhaving of invoering van de doodstraf ter zake van feiten in tijd van oorlog gepleegd openlaat, in zeer grote mate de weerspiegeling vormt van de feitelijke situatie zoals die op dit punt in de lid-staten van de Raad van Europa wordt aangetroffen. Dat neemt niet weg, dat het Protocol op dit moment waarschijnlijk nog niet voor alle lid-staten van de Raad aanvaardbaar zal zijn. De vraag laat zich stellen hoe dit ten aanzien van een Protocol tot aanvulling van het Europees Mensenrechtenverdrag moet worden gewaardeerd. Het gaat hier om een verdrag dat is opgezet als een instrument dat, in de woorden van zijn preambule, beoogt een weerspiegeling te zijn van

het gemeenschappelijk erfdeel van politieke tradities, idealen, vrijheid en heerschappij van het recht van alle lid-staten van de Raad van Europa, en waarvan de aanvaarding in feite een voorwaarde is voor het lidmaatschap van de Raad, gezien artikel 3 van zijn Statuut (laatstelijk Trb. 1979, 40).

Hoewel ook het recht betreffende de bescherming van fundamentele mensenrechten een recht in beweging en in steeds verdere ontwikkeling is, niet in het minst als gevolg van de jurisprudentie van de Europese Commissie en het Europees Hof voor de rechten van de mens, dient er toch voor te worden gewaakt dat die rechtsontwikkeling, in plaats van de in de Westeuropese democratieën gemeenschappelijke rechtsopvattingen te weerspiegelen, daarop juist zou willen gaan vooruitlopen, met het risico dat voor verschillende landen verschillende maatstaven gaan gelden. Dit risico bergt het thans goed te keuren Protocol in zekere zin in zich en daarvoor is van Nederlandse zijde bij de onderhandelingen over het Protocol wel gewaarschuwd. Nu de lid-staten van de Raad van Europa, van wie niet verwacht wordt dat zij spoedig bij het Protocol partij zullen worden, zich echter niet tegen de totstandkoming daarvan en de openstelling voor ondertekening hebben verzet, lag het bepaald niet op Nederlandse weg zulks wel te doen.

3. Zoals bekend is in Nederland de doodstraf in 1870 bij wet van 17 september (Stb. 162) voor de gevallen waarin zij door de burgerlijke strafwet werd bedreigd afgeschaft. Voorts werd de doodstraf afgeschaft voor zover zij ten aanzien van misdrijven in tijd van vrede en niet voor de vijand gepleegd in de militaire strafwetten was bedreigd, behoudens enkele uitzonderingen. Aan de strekking van deze wet werd niet afgedaan bij de invoering van het Wetboek van Militair Strafrecht in 1903. Eerst onder invloed van de Tweede Wereldoorlog werd het aantal strafbare feiten dat met de doodstraf werd bedreigd uitgebreid in het Besluit Buitengewoon Strafrecht van 22 december 1943 (Stb. D61), doch ook hiervoor gold dat het diende te gaan om strafbare feiten «gedurende de tijd van de huidige (Tweede) Wereldoorlog, voor 15 mei 1945» begaan. Naderhand hebben bij de vaststelling van de Wet Oorlogsstrafrecht in 1952 enkele onder de werking van het Besluit Buitengewoon Strafrecht vallende strafbepalingen algemene gelding gekregen en zijn schendingen van de wetten en gebruiken van de oorlog nader strafbaar gesteld, in sommige gevallen met de doodstraf. Ook die wet is alleen van toepassing op misdrijven in geval van oorlog begaan of eerst in geval van oorlog strafbaar.

Voorstellen om op de plaatsen waar de doodstraf nog in de Nederlandse wetgeving voorkomt deze integraal uit die wetgeving te verwijderen hebben van regeringswege gestalte gekregen in het ontwerp van Rijkswet (kamerstukken 16813 (R 1165)), houdende wijziging van het Wetboek van Militair Strafrecht in verband met de herziening van het militair tuchtrecht en ter afschaffing van de doodstraf en in het ontwerp van wet (kamerstukken 16813), houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Dienstplichtwet, de Militaire ambtenarenwet 1931, het Besluit Buitengewoon Strafrecht, de Wet van 10 juli 1947 (Stb. H233) en de Wet Oorlogsstrafrecht in verband met de herziening van het militair straf- en tuchtrecht en ter afschaffing van de doodstraf, welke ontwerpen op 21 mei 1981 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ahangig zijn gemaakt. Voorts is het voorstel van de regering tot intrekking van het door het Koninkrijk bij artikel 68 van het Vierde Verdrag van Genève van 12 augustus 1949 nopens de bescherming van de slachtoffers van de oorlog, gemaakte voorbehoud onlangs door het parlement goedgekeurd (zie kamerstukken 17690 (R 1221)) en heeft deze intrekking plaatsgevonden. Deze voorstellen zijn inmiddels overschaduwd door de recente vaststelling van de gewijzigde Grondwet, waarin op initiatief van het parlement de bepaling is opgenomen dat de doodstraf niet kan worden opgelegd. Met de inwerkingtreding van deze Grondwetsbepaling is in Nederland de doodstraf ook waar die tot dan toe nog bestond, feitelijk integraal afgeschaft. De verwijdering van de verwijzingen naar die straf in de bestaande wetgeving, zoals voorgesteld in voornoemde wetsontwerpen, zal niet meer dan een bezegeling van dit feit vormen.

Daarom menen de ondergetekenden dat het Koninkrijk althans voor wat Nederland betreft, reeds thans zonder bezwaar bij het voorliggende Protocol partij kan worden, en dat daarmee niet behoeft te worden gewacht tot de genoemde wetsontwerpen 16813 kracht van wet hebben gekregen.

In de Nederlandse Antillen geldt geen afzonderlijk oorlogsstrafrecht. Het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen stelt alleen nog de in de artikelen 103 en 108² omschreven feiten met de doodstraf strafbaar, bepalingen die hoogverraad leidende tot oorlog en verraad aan de vijand in tijd van oorlog of het alsdan teweegbrengen van oproer, muiterij of desertie onder militairen strafbaar stellen.

Er bestaan voornemens om ook uit het Antilliaanse strafrecht de doodstraf geheel te doen verdwijnen. In elk geval is er voor de Nederlandse Antillen op dit moment geen beletsel om zich bij het ter goedkeuring overgelegd Protocol aan te sluiten. Wel zullen ingevolge artikel 2 van het Protocol de artikelen 103 en 108 van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa worden meegedeeld.

Toelichting op de artikelen van het Protocol

Artikel 1 van het Protocol brengt slechts wijziging in artikel 2 van het verdrag voor die landen die bij het Protocol partij worden. Voor landen, die daartoe niet overgaan, blijft gelden dat iemand bij wege van de doodstraf opzettelijk van zijn leven mag worden beroofd, mits zulks geschiedt ter uitvoering van een vonnis, dat is uitgesproken door een rechtbank, en wegens een feit waarop bij wet de doodstraf is gesteld. Voor de landen die bij het Protocol partij worden vervalt de uitzondering, vervat in het tweede gedeelte van de tweede zin van het eerste lid van artikel 2 van het verdrag.

Wat de toepassing binnen het Koninkrijk betreft is naar het oordeel van de ondergetekenden de tweede zin van artikel 1 van het Protocol te beschouwen als een bepaling die naar haar inhoud een ieder kan verbinden in de zin van artikel 93 van de Grondwet.

Artikel 2

Landen die gebruik maken van de in dit artikel geboden uitzonderingsmogelijkheid blijven in dit opzicht wel gebonden aan het voorschrift van artikel 2 van het verdrag, dat doodstraf alleen door een rechtbank mag worden uitgesproken en wegens een feit waarop bij wet de doodstraf is gesteld. De vraag laat zich stellen wat is te verstaan onder feiten begaan «in tijd van oorlog».

In de Nederlandse en Antilliaanse wetgeving is het gebruikelijk met oorlog gelijk te stellen een burgeroorlog. Dat is bij voorbeeld bepaald in artikel 1, derde lid, van de Wet Oorlogsstrafrecht, in artikel 87, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht en in artikel 71 van het Wetboek van Militair Strafrecht.

De Oorlogswet voor Nederland maakt het mogelijk de staat van oorlog vast te stellen ook indien dat noodzakelijk is ter handhaving van de inwendige veiligheid.

Hoewel de bewoordingen van artikel 2 van het Protocol daaromtrent geen volstrekte duidelijkheid bieden, moet uit de onderhandelingsgeschiedenis worden afgeleid, dat de in dat artikel voorziene uitzonderingsmogelijkheden alleen betrekking hebben op feiten gepleegd in tijden van internationaal gewapend conflict of onmiddellijk gevaar voor een dergelijk conflict.

Zulks moet worden afgeleid uit het voorschrift van artikel 3, dat geen maatregelen in afwijking van het bepaalde in het Protocol met een beroep op artikel 15 van het verdrag mogen worden genomen. Artikel 15 van het verdrag geeft de verdragspartijen de bevoegdheid om «in tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt» enkele van haar verdragsverplichtingen afwijkende

² De tekst van deze artikelen is bij de griffie van beide Kamers der Staten-Generaal gedeponeerd, ter kennisneming door de leden.

maatregelen te treffen. Hoewel tot dusver het begrip «in tijd van oorlog» in de Straatsburgse jurisprudentie rond artikel 15 niet nader is geïnterpreteerd, wordt over het algemeen aangenomen dat dit begrip primair op het internationale gewapende conflict betrekking heeft, nu de woorden «enige andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt» ruim genoeg zijn om situaties van burgeroorlog te dekken (vgl. prof. mr. P. van Dijk en mr. G. J. H. van Hoof, *De Europese Conventie in theorie en praktijk*, *Ars Aequi libri*, Rechten van de Mens, blz. 351).

Het bepaalde in artikel 2 van het Protocol staat er niet aan in de weg, dat een Partij bij het Protocol naderhand de doodstraf voor de daarin bedoelde gevallen invoert of de toepasselijkheid daarvan uitbreidt. Dan blijft een dergelijke partij wel gebonden aan het bepaalde in artikel 7 van het verdrag (waarvan ook niet met een beroep op artikel 15 mag worden afgeweken), inhoudend dat aan niemand een zwaardere straf mag worden opgelegd dan die, welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

Artikel 3 heeft naast artikel 2 slechts een beperkte betekenis. Nu artikel 2 de mogelijkheid biedt aan partijen bij het Protocol om zich het recht voor te behouden de doodstraf toe te passen ten aanzien van in tijd van oorlog of onmiddellijk gevaar voor oorlog gepleegde misdrijven en partijen ook de vrijheid laat de wetgeving op dit punt in de toekomst anders in te richten, dan zij wellicht op het moment van bekrachtiging luidde, is de betekenis van artikel 3 beperkt tot een verbod de doodstraf opnieuw in te voeren met het oog op een toestand van burgeroorlog (intern gewapend conflict).

Van de in *artikel 5* geboden mogelijkheid aan te geven voor welke grondgebieden het Protocol toepasselijk zal zijn zal voor het Koninkrijk gebruik worden gemaakt. Aangezien de regering in de Nederlandse Antillen te kennen heeft gegeven medegelding voor haar land wenselijk te achten zal zulks in de af te leggen verklaring tot uitdrukking komen. Zolang de nodige aanpassingen in het Nederlands-Antilliaans Strafwetboek nog niet zijn doorgevoerd, zullen ingevolge artikel 2 van het Protocol de artikelen 103 en 108 van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa worden meegedeeld.

Overigens zij er op gewezen, dat de verklaring dat het Protocol zal gelden voor het grondgebied van het gehele Koninkrijk, niet beoogt af te doen aan het ontbreken van de bevoegdheid van de Nederlandse rechter om, wanneer deze buiten de landsgrenzen zitting zou houden, aldaar de doodstraf op te leggen.

Uit *artikel 6* vloeit voort dat de door het Koninkrijk afgelegde verklaringen met betrekking tot de erkenning van het individueel klachtrecht ingevolge artikel 25 van het verdrag en tot onderwerping aan de bindende rechtsmacht van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ingevolge artikel 48 van het verdrag zich eveneens over het Protocol uitstrekken.

Blijkens *artikel 8* treedt het Protocol reeds in werking na vijf bekrachtigingen. Tijdens de onderhandelingen is er van Nederlandse zijde tevergeefs voor gepleit dit aantal te verhogen en in navolging van artikel 66, lid 2, van het verdrag zelf en van artikel 6 van het Eerste Protocol op tien te brengen.

Dit hogere aantal, dat overigens gezien het aantal lid-staten waar de doodstraf reeds integraal is afgeschaft naar verwachting spoedig zal kunnen zijn bereikt, zou duidelijker tot uiting brengen dat de gelding van het Protocol wordt gedragen door een brede steun binnen de Raad van Europa, hetgeen zoals de ondergetekenden reeds eerder stelden, zij een basisvoorwaarde achten voor het tot stand brengen van aanvullende instrumenten bij het Europees Mensenrechtenverdrag. Hoewel de ondergetekenden het betreuren dat voorstellen om het aantal benodigde bekrachtigingen voor de inwerkingtreding van het Protocol te verhogen niet zijn aanvaard, zien zij daarin geen reden om niet op een spoedige Nederlandse bekrachtiging aan te sturen.

Toelichting op de artikelen van het wetsontwerp

De ondergetekenden hebben overwogen de inwerkingtreding van deze goedkeuringswet en de bekrachtiging van het Protocol zo veel mogelijk gelijktijdig te laten plaatsvinden met de inwerkingtreding van de wetsontwerpen 16 813, waarbij wordt voorgesteld de nog bestaande verwijzingen in de Nederlandse (Rijks)wetgeving naar de doodstraf te schrappen. Die overweging werd ingegeven door het gestelde in de toelichting op het Protocol, welke door de opstellers ervan is vervaardigd, door het Comité van Ministers is goedgekeurd en in de Nederlandse versie als bijlage bij dit wetsontwerp is gevoegd. Die toelichting stelt nl. onder artikel 1, dat een staat, waar nodig, de doodstraf uit zijn wetgeving dient te schrappen teneinde bij het Protocol Partij te kunnen worden.

Nu echter met de inwerkingtreding van de gewijzigde Grondwet de doodstraf in Nederland feitelijk integraal is afgeschaft en de vaststelling van de op dit punt in de wetsontwerpen 16 813 vervatte voorstellen slechts de bezegeling van dit feit zullen vormen, hebben de ondergetekenden gemeend, dat de Nederlandse bekrachtiging van het Protocol niet op de inwerkingtreding van de wetsontwerpen 16 813 zou behoeven te wachten, te meer nu die inwerkingtreding naar het zich laat aanzien nog tamelijk ver in de toekomst ligt.

Wel menen zij dat er aanleiding is bij de bekrachtiging van het Protocol de verklaring af te leggen dat wetsvoorstellen tot afschaffing van de doodstraf, waar deze straf thans nog in het Militaire Strafrecht en het voor Nederland geldende oorlogsstrafrecht is voorzien, sedert 1981 bij het parlement aanhangig zijn, doch dat de betekenis van deze voorstellen dient te worden beschouwd in het licht van de op 17 februari 1983 in werking getreden bepaling van de Nederlandse Grondwet, luidende: de doodstraf kan niet worden opgelegd.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk

De Minister van Defensie,
J. de Ruiter

Inleiding

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft op 25 september 1981, tijdens de 337ste vergadering, gehouden op het niveau van Rege­ringsvertegenwoordigers, aan het Directie-Comité voor de rechten van de mens de volgende opdracht gegeven:

«Het opstellen van een ontwerp voor een Aanvullend Protocol bij het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens, tot afschaffing van de doodstraf in vreedstijd».

Dit besluit betekent het hoogtepunt in een langdurige ontwikkeling in de richting van afschaffing van de doodstraf in de lid-staten van de Raad van Europa. Zo had de Europese Commissie voor strafrechtelijke vraagstukken het «vraagstuk van de doodstraf in de Europese Staten» reeds ten tijde van haar oprichting in 1957 in haar werkprogramma opgenomen.

De Parlementaire Vergadering heeft deze kwestie van haar kant bij verscheidene gelegenheden behandeld, laatstelijk in 1979, toen de Juridische Commissie van die vergadering de heer Lidbom (sociaal-democraat, Zweden) als rapporteur aanwees. Op basis van het rapport van de heer Lidbom (doc. 4509) aanvaardde de vergadering op 22 april 1980 tijdens haar 32ste zitting twee teksten: in resolutie 727 «doet zij een dringend beroep op de parlementen van de lid-staten van de Raad van Europa waar de doodstraf voor in vreedstijd gepleegde misdrijven nog in de wetgeving voorkomt, deze uit hun strafrechtelijk systeem te verwijderen», terwijl zij in aanbeveling 891 het Comité van Ministers aanbeval «artikel 2 van het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens te wijzigen in de zin van resolutie 727».

Ter zelfder tijd hebben de Europese Ministers van Justitie dit vraagstuk behandeld op initiatief van de Oostenrijkse Minister van Justitie, de heer Broda. Tijdens hun elfde conferentie (Kopenhagen, 21–22 juni 1978) bevalen zij het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan «de vraagstukken betreffende de doodstraf te verwijzen naar de bevoegde organen van de Raad van Europa ter bestudering als onderdeel van het werkprogramma van de Raad». Tijdens hun twaalfde conferentie (Luxemburg, 20–21 mei 1980) gaven zij als hun oordeel «dat artikel 2 van het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens de huidige toestand met betrekking tot de doodstraf in Europa niet juist weergeeft», en bevalen voorts het Comité van Ministers aan «de mogelijkheden te onderzoeken voor de opstelling van nieuwe, passende Europese maatstaven betreffende de afschaffing van de doodstraf». Ten slotte gaf de Conferentie tijdens een informele vergadering op 10 september 1981 te Montreux uiting aan haar «grote belangstelling voor ieder nationaal initiatief op wetgevend gebied, dat is gericht op afschaffing van de doodstraf, alsmede voor de pogingen die in dezelfde richting op internationaal niveau worden ondernomen, met name binnen de Raad van Europa».

Het ontwerp-protocol werd, na door het Directie-Comité voor de rechten van de mens te zijn voltooid, aan het Comité van Ministers voorgelegd, dat ten slotte de tekst aanvaardde tijdens zijn 354ste vergadering op het niveau van Rege­ringsvertegenwoordigers (6–10 december 1982), en voor onderte­kening door de lid-staten van de Raad van Europa openstelde op 28 april 1983.

COMMENTAAR OP DE BEPALINGEN VAN HET PROTOCOL

Artikel 1

Dit artikel, dat in samenhang dient te worden gelezen met artikel 2, bevestigt het beginsel van de afschaffing van de doodstraf. Afgezien van de in artikel 2 voorziene omstandigheden moet een Staat, in het desbetref-

fende geval, deze straf uit zijn wetgeving verwijderen om partij bij het Protocol te kunnen worden. De tweede zin van dit artikel dient ertoe te onderstrepen dat het gewaarborgde recht een subjectief recht van het individu is.

Artikel 2

Dit artikel geeft een nadere omschrijving van het toepassingsgebied van het Protocol, door de verplichting tot afschaffing van de doodstraf te beperken tot vreedestijd. Een Staat kan daadwerkelijk partij bij het Protocol worden, zelfs indien zijn wetgeving (de huidige of toekomstige) voorziet in de doodstraf met betrekking tot feiten, begaan in tijd van oorlog of onmiddellijk oorlogsgevaar. Er wordt evenwel bij vermeld, dat indien hiervan sprake is, de doodstraf alleen ten uitvoer kan worden gelegd in de gevallen die in de wet zijn neergelegd, en in overeenstemming met de bepalingen van die wet. Bovendien moet de Staat wiens wetgeving in de doodstraf voorziet, in een dergelijk geval de desbetreffende bepalingen aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa mededelen. Het is duidelijk dat iedere overeenkomstig dit artikel afgelegde verklaring kan worden ingetrokken of gewijzigd door middel van kennisgeving aan de Secretaris-Generaal.

Artikel 3

Artikel 15 van het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens staat de verdragsluitende partijen toe, «in tijd van oorlog of in geval van enige andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt», maatregelen te nemen die afwijken van hun verplichtingen krachtens het verdrag. De oplossing die voor dit Protocol is aanvaard, is beperkter: artikel 3 van het Protocol bepaalt dat geen enkele afwijking krachtens artikel 15 van het verdrag is toegestaan.

Artikel 4

In dit artikel wordt nader bepaald dat de Staten, als uitzondering op artikel 64 van het verdrag, geen voorbehoud met betrekking tot het Protocol mogen maken.

Artikel 5

Het betreft hier de clause inzake de territoriale toepassing, die is vervat in het model van de slotbepalingen, als aanvaard door het Comité van Ministers in februari 1980.

Artikel 6

Dit artikel komt overeen met artikel 5 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens, en met artikel 6, eerste lid, van het Vierde Protocol. De bedoeling ervan is de verhouding tussen dit Protocol en het verdrag vast te stellen; het houdt in dat alle bepalingen van het Verdrag op de artikelen 1 tot en met 5 van het Protocol van toepassing zijn. Dit omvat uiteraard het door het verdrag ingestelde waarborgsysteem. Dat het Protocol op dit punt zwijgt, betekent in feite dat, evenals het geval is met het Eerste Protocol, iedere verklaring die de Staten reeds hebben afgelegd of in de toekomst zullen afleggen krachtens artikel 25 (individueel klachtrecht) of artikel 46 (verplichte rechtsmacht van het Hof) van het verdrag, zich zullen uitstrekken tot de bepalingen van het Protocol.

In artikel 6 wordt het «aanvullende» karakter van het Protocol benadrukt. Dit laatste treedt, wat de partijen bij het Protocol betreft, niet in de plaats van artikel 2 van het Verdrag. De eerste zin van het eerste lid en het gehele

tweede lid van dat artikel behouden hun gelding, zelfs ten aanzien van die Staten. De tweede zin van het eerste lid blijft van toepassing met betrekking tot de Staten die de doodstraf behouden ten aanzien van daden, begaan in tijd van oorlog of onmiddellijk oorlogsgevaar, in het bijzonder voor zover het de eis betreft dat het vonnis door een rechtbank moet zijn uitgesproken.

Artikelen 7 tot en met 9

Deze bepalingen komen overeen met de tekst van het door het Comité van Ministers aanvaarde model van de slotbepalingen.

103. Hij die met een buitenlandse mogendheid in verstandhouding treedt, met het oogmerk om haar tot het plegen van vijandelijkheden of tot het voeren van oorlog tegen de Staat te bewegen, haar in het daartoe opgevatte voornemen te versterken, haar hulp daarbij toe te zeggen of bij de voorbereiding hulp te verlenen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren.

Indien de vijandelijkheden worden gepleegd of de oorlog uitbreekt, wordt de doodstraf, levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren opgelegd. – N. 97, Sr. 61, 90, 103a, 108, 112, 142.

108. Met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren wordt gestraft hij die opzettelijk, in tijd van oorlog, de vijand hulp verleent of de Staat tegenover de vijand benadeelt. Levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren wordt toegepast indien de dader:

1° enige kaart, plan, tekening of beschrijving van militaire werken of enige inlichting betreffende militaire bewegingen of ontwerpen de vijand mededeelt of in handen speelt;

2° als verspieder de vijand dient of een verspieder des vijands opneemt, verbergt of voorthelpt.

De doodstraf, levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren wordt toegepast indien de dader:

1° enige versterkte of bezette plaats of post, enig middel van gemeenschap, enig magazijn, enige krijgsvoorraad, enige enige krijgskas of enige verboden plaats (PB 1965, 69) of wel de vloot of het leger of enig deel daarvan aan de vijand verraadt, in 's vijands macht brengt, vernielt of onbruikbaar maakt, of enige tot afweer of aanval beraamde of uitgevoerde onderwaterzetting of ander militair werk belet, belemmert of verijdelt;

2° hetzij oproer, hetzij mouterij of desertie onder het krijgsvolk teweegbrengt of bevordert. – N 102; Sr. 61, 90, 103 104, 109, 110, 112, 137 e.v., 141, 142, 196, 209, 285, 449, 485, 486.