

*Goedkeuring van het vanwege Ons
op 9 juni 1967 ondertekende Verdrag inzake
strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan
aan boord van luchtvaartuigen*

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

§ 1. Inleiding

Op uitnodiging van de Japanse Regering heeft van 20 augustus tot 14 september 1963 te Tokio een internationale conferentie plaatsgevonden, welke ten doel had een overeenkomst op te stellen over het optreden tegen strafbare feiten en bepaalde andere misdrijven aan boord van luchtvaartuigen. De conferentie werd gehouden onder auspiciën van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organisation, afgekort I.C.A.O.). Zij heeft het Verdrag tot stand gebracht, tot goedkeuring waarvan het onderhavige wetsontwerp wordt voorgesteld.

§ 2. Voorgeschiedenis

De opkomst van de luchtvaart heeft, al dadelijk in het begin van deze eeuw, verschillende problemen doen ontstaan met betrekking tot de rechtstoestand van het luchtruim en van het luchtvaartuig. Internationaal overleg leidde reeds in 1919 tot een verdrag, t.w. het Verdrag van Parijs tot regeling van de luchtvaart (*Stb.* 1928, 226), hetwelk in 1944 door het verdrag van Chicago inzake de burgerlijke luchtvaart (*Stb.* H 165) is vervangen. Deze verdragen kennen aan het luchtvaartuig een nationaliteit toe en wel die van de Staat waar het is ingeschreven. Voorts is in deze verdragen vastgelegd, dat elke staat soeverein is over de luchtkolom boven zijn grondgebied. Het strafrechtelijk optreden tegen misdrijven die aan boord van vliegtuigen worden begaan heeft echter tot dusver geen regeling bij verdrag gevonden. Daardoor is in de loop der jaren een wanget ontstaan van nationale regelingen, die op verschillende beginselen berusten. Als criteria voor de toepasselijkheid van een nationale strafwet op aan boord van een vliegtuig begane feiten vindt men de nationaliteit van het luchtvaartuig, de plaats waar het zich op het tijdstip van de misdraging bevond, de plaats waar het nadien is geland en de nationaliteit van de degene door of tegen wie het feit is begaan.

Vele pogingen zijn in de laatste halve eeuw ondernomen om met betrekking tot het strafrechtelijk optreden tegen aan boord van luchtvaartuigen begane vergripen enige algemene regels ingang te doen vinden. In het bijzonder hebben zich daarvoor beijverd het Institut de Droit International, dat reeds in 1910 een door Fauchille vervaardigd ontwerp van een code de droit aérien in studie nam, het Comité Juridique International de l'Aviation, dat in 1924 een soortgelijk ontwerp tot stand bracht, en de International Law Association, die — eveneens in het begin der twintiger jaren — een „convention on jurisdiction in civil and criminal matters over all persons carried in aircraft” heeft ontworpen.

In 1950 heeft het Juridische Comité van de I.C.A.O. het vraagstuk van de „Legal status of aircraft” op zijn werkprogramma geplaatst. De werkzaamheden van een onder dit Comité ressorterende subcommissie hebben tenslotte de ontwerp-conventie opgeleverd welke de conferentie van Tokio tot leidraad heeft gediend.

Ook de Association Internationale de Droit Pénal heeft bijgedragen tot de bestudering van de materie welke in het onderhavige verdrag geregeld is. Het congres van de Associ-

ation dat in 1957 te Athene is gehouden, was mede aan dit onderwerp gewijd.

§ 3. Hoofdpijnen van het Verdrag

a. Het voorkomen van negatieve jurisdictieconflicten

Het Verdrag beoogt in de eerste plaats te verzekeren, dat de gedragingen van de inzittenden van een luchtvaartuig getoetst kunnen worden aan een toepasselijke strafwet. Hiervoor is het, bij gebreke van een internationaal strafwetboek, nodig dat de inzittenden van een luchtvaartuig worden onderworpen aan een nationale strafwet en dat een rechter wordt aangewezen die bevoegd is van inbreuken op die strafwet kennis te nemen. Daardoor wordt het ontstaan van negatieve jurisdictieconflicten voorkomen.

Zulke conflicten kunnen zich thans onder verschillende omstandigheden voordoen. In sommige situaties is op een misdraging, aan boord van een luchtvaartuig begaan, geen enkele strafwet toepasselijk en is bijgevolg geen enkele rechter tot kennisneming daarvan bevoegd. In die gevallen openbaart zich een negatief jurisdictieconflict in optima forma. Dit kan met name gebeuren, wanneer het luchtvaartuig zich ten tijde van de misdraging bevond boven volle zee of een ander gebied dat niet tot een bepaalde staat behoort. In de bekende zaak *United States of America v. Cordova* (1948) bleek een passagier van een Amerikaans vliegtuig die boven volle zee de gezagvoerder had mishandeld in de Verenigde Staten niet berecht te kunnen worden, omdat de federale rechter niet bevoegd was van dit buiten Amerikaans territorium begane feit kennis te nemen. Naar aanleiding van dit voorval is de Amerikaanse wet weliswaar aangevuld, maar niet alle staten hebben, door hun strafwet toepasselijk te verklaren of op andere wijze, hun strafrechters bevoegd gemaakt om kennis te nemen van wandaden, die in luchtvaartuigen welke hun nationaliteit bezitten waar ook ter wereld worden begaan.

Bevindt het luchtvaartuig zich ten tijde van de misdraging boven het grondgebied van een staat, dan zal er wel altijd een toepasselijke strafwet en een bevoegde rechter zijn. Vanuit een formeel standpunt bezien doet zich dan geen negatief jurisdictieconflict voor. Het zal echter slechts bij uitzondering gerechtvaardigd zijn, dat de overvlogen staat van zijn bevoegdheid om het voorval te berechten gebruik maakt. Het contact tussen de inzittenden van een luchtvaartuig en de staat door welks luchtruim het voortsnel is zo vluchtig, dat het recht van de overvlogen staat in het algemeen niet geschikt is om als maatstaf voor het gedrag aan boord te worden gebezigd. Niet alleen hebben de overvlogen staten er meestal geen belang bij hun strafwet te doen gelden ten aanzien van gedragingen in een passerend luchtvaartuig, maar ook kan van de inzittenden daarvan als regel niet worden verlangd, dat zij hun gedrag afstemmen op alle wettelijke voorschriften van elke overvlogen staat, gesteld al dat zij deze zouden kennen.

Hierbij komt nog, dat het vaak zeer moeilijk, zo niet onmogelijk zal zijn te bepalen boven welke staat het luchtvaartuig vloog, toen de misdraging werd begaan.

Het Verdrag van Tokio verklaart de staat waar het luchtvaartuig is ingeschreven (de vlagstaat) bevoegd kennis te nemen van strafbare feiten aan boord daarvan begaan. Het verplicht de Verdragsstaten hun nationale wetgeving zo in te richten, dat zij in staat zijn van deze volkenrechtelijke bevoegdheid gebruik te maken. Het Verdrag sluit hiermee aan bij het volkenrechtelijk régime van zeeschepen, zoals dat onlangs is gecodificeerd in het Verdrag van Genève inzake de volle zee (laatstelijk *Trb.* 1966, nr. 124). Gezien het doel waartoe aan de vlagstaat de genoemde verplichting wordt opgelegd, t.w. het voorkomen van negatieve jurisdictieconflicten, is aan de vlagstaat ten aanzien van feiten die in zijn luchtvaartuigen hebben plaatsgevonden, niet een exclusieve bevoegdheid gegeven. Het Verdrag bepaalt uitdrukkelijk, dat geen enkele strafrechtelijke competentie welke aan een nationale wet ontleend wordt (en dus geen enkele toepasselijke strafwet) wordt uitgesloten. Hierbij kan met name worden gedacht aan de nationale wet van de dader en aan de wet van de overvlogen staat.

De meeste voorstellen welke tot dusver waren gedaan voorzagen niet alleen, zoals het Verdrag van Tokio doet, in de oplossing van negatieve jurisdictieconflicten, maar wilden bovendien het intreden van positieve jurisdictieconflicten voorkomen. In sommige voorstellen werd een bij uitsluiting bevoegde rechter aangewezen, terwijl andere ontwerpen een prioriteitenregeling bevatten, ingevolge welke de subsidiair aangewezen staat zich pas met de zaak zou mogen inlaten, nadat gebleken was dat de staat aan welke de primaire bevoegdheid toekwam niet tot vervolging wilde overgaan.

Terecht, naar de ondergetekenden menen, heeft het Verdrag geen regeling ter voorkoming van een samenloop van bevoegdheden gegeven. In de voorstellen tot het toekennen van exclusieve bevoegdheid aan één staat wordt geen rekening gehouden met het feit, dat bij de huidige stand van ontwikkeling van het strafrecht het verlenen van een exclusieve bevoegdheid aan één staat in beginsel de exclusieve toepasselijkheid van het strafrecht van die staat met zich meebrengt. De rechter past immers in beginsel slechts zijn eigen strafwet toe. De uitsluitende toepasselijkheid van het strafrecht van één staat zou echter tot de onaanvaardbare consequentie leiden, dat aan boord van een vliegtuig de rechtsregels van andere staten, zoals die met betrekking tot spionage, deviezenverkeer en ambtelijke verplichtingen, straffeloos kunnen worden overtreden. Bovendien kan een regeling welke uitgaat van de exclusieve rechtsmacht van één staat slechts goede resultaten hebben, indien een wereldomspannend net van rechtshulpverdragen zou bestaan, welke het de staat die rechtsmacht heeft ook feitelijk mogelijk maken deze op adequate wijze uit te oefenen. Wanneer de dader immers in een andere staat verblijft dan die welke bij uitsluiting bevoegd is hem te berechten, blijft hij ongestraft, tenzij de staat van verblijf bereid is of hem uit te leveren aan de staat die de exclusieve rechtsmacht heeft of wel het in die staat uitgesproken vonnis ten uitvoer te leggen. De internationale regelingen betreffende uitlevering en andere vormen van rechtshulp zijn evenwel, mondiaal gezien, nog onvolkomen en schaars.

Ook de invoering van een prioriteitensysteem zou grote bezwaren ontmoeten. In het heterogene gezelschap der Verdragssluitende partijen zou het waarschijnlijk onmogelijk zijn geweest overeenstemming te bereiken over de criteria die aan zulk een systeem ten grondslag zouden moeten liggen. Voorts behoeft ook een prioriteitenregeling het complement van een sluitend patroon van verdragen over internationale rechtshulp, dat — zoals gezegd — ontbreekt. Dient immers de staat waar de dader verblijft voorrang te verlenen aan een andere staat en is deze niet bereid van vervolging af te zien, dan ontstaat dezelfde situatie als die welke in het voorgaande is geschetst: de dader gaat vrijuit, tenzij hij wordt uitgeleverd of de staat van verblijf het elders tegen hem gewezen vonnis executeert. Bovendien zou een prioriteitensysteem dat over de gehele wereld zou moeten werken grote praktische problemen opleveren. Wanneer de staat die er het meeste belang bij heeft een vervolging in te stellen ter zake van hetgeen een inzittende van een vliegtuig heeft bedreven een lage plaats op de prioriteitenladder inneemt, zal hij van de staten die voorrang op hem hebben een ver-

klaring dienen te verkrijgen dat zij hiervan geen gebruik zullen maken. Zulk een verklaring zal veelal niet worden afgelegd dan nadat de betrokken staat de feiten heeft bestudeerd. Feitelijk zal de bij vervolging meest belanghebbende beurtelings met elk der andere staten in overleg moeten treden. Het valt te vrezen, dat dit overleg in een mondiaal stelsel in een aantal gevallen zo moeizaam zal verlopen, dat een doeltreffende repressie wordt vrijgesteld.

Tenslotte dient bij verdeling van rechtsmacht rekening te worden gehouden met de eisen van een doelmatige bejegening van de delinquent, in het bijzonder met de mogelijkheden hem te reclasseren. Indien geheel in abstracto een keuze zou worden gemaakt uit de staten welke een aan boord van een vliegtuig begaan delict zouden mogen berechten, zou bij de toepassing van deze regeling het belang van een effectieve reclassering in het gedrang kunnen komen. Uit een oogpunt van reclassering moet de straf als regel ten uitvoer worden gelegd in de staat waar de veroordeelde woont, hetgeen betekent dat bij voorkeur deze staat de dader moet berechten. In het onderhavige geval zou het echter, in een stelsel van exclusieve rechtsmacht of van prioriteiten, praktisch uitgesloten zijn dat de keuze op deze staat valt met voorbijgaan van de belangen die andere staten, met name die waarin het vliegtuig is geregistreerd, kunnen hebben om de berechting ter hand te nemen.

Zoals uit het voorgaande blijkt, zouden voorzieningen welke iedere concursus van bevoegdheden pogen te vermijden, ongeacht of deze bestaan uit het toekennen van een exclusieve rechtsmacht aan één staat dan wel uit het scheppen van een stelsel van prioriteiten, ertoe leiden, dat misdragingen aan boord van luchtvaartuigen vaker dan nu het geval is ongestraft blijven. Het Verdrag zou dan juist het tegendeel bereiken van hetgeen ermee wordt beoogd.

Daarentegen zou aan het doel van het Verdrag geen afbreuk zijn gedaan, indien daarin ter voorkoming van positieve jurisdictieconflicten een bepaling was opgenomen welke het bis in idem verbiedt overeenkomstig het bepaalde in artikel 68, tweede lid, van ons Wetboek van Strafrecht. Hieraan kleven de hiervoor vermelde bezwaren niet. Zulk een bepaling stond aanvankelijk in het ontwerp van het Juridisch Comité van de I.C.A.O. Zij vond tenslotte echter onvoldoende steun.

Het Verdrag is niet alleen van toepassing op strafbare feiten, maar ook op handelingen die zonder een delict te vormen de veiligheid van het luchtvaartuig of van de personen of goederen aan boord daarvan in gevaar brengen of kunnen brengen of die inbreuk maken op de goede orde en de discipline aan boord. Aan deze categorie van gedragingen besteedt het Verdrag vooral aandacht bij de regeling van de bevoegdheden van de gezagvoerder, waarover in de volgende paragraaf wordt gesproken. Naar Nederlands recht zullen gevaarlijke of oproerige gedragingen vrijwel altijd in de termen van een delictomschrijving vallen. De ondergetekenden wijzen in dit verband op artikel 96, derde lid, van de Regeling Toezicht Luchtvaart (*Stb.* 1959, 67).

b. Bevoegdheden van de gezagvoerder

Het verdrag wijdt een afzonderlijk hoofdstuk aan de bevoegdheden van de gezagvoerder van het luchtvaartuig. De onzekerheid over de vraag, welke maatregelen de gezagvoerder aan boord mag nemen, mag bij de snelle groei van het luchtverkeer niet voortbestaan. Het Verdrag geeft nu de gezagvoerder tweeërlei bevoegdheden. Hij mag, onder omstandigheden die in het Verdrag zijn omschreven, alle redelijke maatregelen nemen welke nodig zijn:

1°. om de veiligheid van de vlucht te waarborgen en de orde en discipline aan boord te bewaren en

2°. om degene die aan boord een ernstig misdrijf heeft begaan over te leveren aan de autoriteiten van de staat waar het vliegtuig na de ontdekking van het delict zal landen, ook al zijn deze maatregelen noch voor de veiligheid noch voor de ordehandhaving nodig.

Tot de maatregelen welke de gezagvoerder ter beschikking staan behoort de toepassing van dwangmiddelen, waaronder dat van vrijheidsbeperking. Zelfs mogen inzittenden wier aan-

wezigheid gevaar oplevert of die de orde verstoren na de landing, ongeacht waar deze plaatsvindt, van boord worden gezet, indien dit nodig is om de veiligheid te waarborgen of de orde te bewaren. Het Verdrag houdt de gezagvoerder echter uitdrukkelijk voor, dat hij bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden de grenzen van de redelijkheid in acht moet nemen. Dit betekent dat in ieder geval moet zijn voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, m.a.w. dat de te nemen maatregel in een redelijke verhouding moet staan tot het belang dat ermee wordt gediend en dat wanneer het beoogde doel op verschillende wijzen kan worden bereikt, slechts die maatregel mag worden getroffen, welke voor de betrokken inzittende het minst bezwaarlijk is. Overigens kan de nationale wet van de vlagstaat met inachtneming van het Verdrag nadere voorschriften geven over het toepassen van dwangmiddelen tegen inzittenden van bij deze staat ingeschreven luchtvaartuigen.

c. Bevoegdheden en verplichtingen van de Staten

Het sluitstuk van het Verdrag vormt het hoofdstuk over de bevoegdheden en de verplichtingen van de deelnemende staten. Deze kunnen worden onderscheiden in drie rubrieken:

a. De bevoegdheid van de gezagvoerder om gevaarlijke en onhandelbare personen, zo nodig, van boord te zetten vindt haar complement in de verplichting van de Verdragsstaat waar het vliegtuig is geland deze debarkering toe te laten. Bij de bevoegdheid van de gezagvoerder de dader van een ernstig delict over te dragen sluit aan de verplichting van de staat van landing de betrokkene over te nemen.

b. Indien een luchtvaartuig tijdens de vlucht wordt of dreigt te worden gekaapt, dienen de Verdragsstaten in het geweer te komen om de wettige gezagvoerder in zijn positie te herstellen of te handhaven.

c. Tenslotte bevat het Verdrag een aantal voorschriften betreffende internationale rechtshulp in strafzaken.

Over de bejegening van een inzittende van een luchtvaartuig die op het grondgebied van een Verdragsstaat is beland als gevolg van een debarkatie of overdracht, dan wel nadat hij zich schuldig gemaakt heeft aan het kapen van het luchtvaartuig of een poging daartoe, geeft het Verdrag de volgende regels.

In beginsel mag de gewezen inzittende na de landing zo spoedig mogelijk doorreizen naar een bestemming van zijn keuze. De staat van landing heeft slechts het recht hem op te houden, wanneer het voor het instellen van een strafvervolging of het inleiden van een uitleveringsprocedure in die staat noodzakelijk is dat de reiziger daar blijft. Indien de reiziger zijn reis niet kan of niet wil voortzetten, terwijl zijn aanwezigheid niet voor doeleinden van strafvordering of uitlevering is vereist, kan de landingsstaat hem terugsturen naar het land waarvan hij onderdaan is of waar hij vandaan komt. Het toestaan van de debarkering van een inzittende van een luchtvaartuig die de veiligheid of de orde aan boord in gevaar brengt levert immers, zo bepaalt het Verdrag uitdrukkelijk, geen toelating in de zin van de vreemdelingenwetgeving van de betrokken staat op. Hetzelfde wordt gezegd van het overnemen van de dader van een ernstig strafbaar feit, van het treffen van maatregelen met het oog op een strafvervolging of uitleveringsprocedure en van het terugzenden zelf.

Op het gebied van de internationale rechtshulp bevat het Verdrag drieërlei voorschriften. Wanneer een inzittende van een vliegtuig dat in een verdragsstaat landt aan de autoriteiten van deze staat wordt overgedragen of ervan wordt verdacht, dat hij het vliegtuig wederrechtelijk onder zijn macht heeft gebracht, is de landingsstaat verplicht terstond een voorlopig onderzoek naar de feiten in te stellen. Mochten de autoriteiten van deze staat van oordeel zijn dat de omstandigheden zulks rechtvaardigen, dan kunnen zij de bewegingsvrijheid van de verdachte beperken of opheffen, althans voor zover de nationale wet van de staat van landing zulke maatregelen toelaat.

Vervolgens verplicht het Verdrag de landingsstaat tot het verrichten van een aantal notificaties. De uitkomsten van het

voorlopig onderzoek moeten worden medegedeeld aan de vlagstaat van het vliegtuig en aan de staat welks nationaliteit de verdachte bezit. De staat van landing laat hierbij tevens weten, of hij voornemens is de verdachte zelf te berechten. Heeft de landingsstaat de reiziger gedetineerd, dan moet hij ook van deze maatregel en van de omstandigheden die het nemen ervan wettigen aan de genoemde staten kennis geven. Aan de hand van deze gegevens kunnen de op de hoogte gebrachte staten zich er dan over beraden, of een verzoek tot uitlevering moet worden gedaan.

Ten slotte rondt een artikel over de uitlevering (artikel 16) de verdragsbepalingen betreffende internationale rechtshulp af.

Al leveren deze rechtshulpbepalingen slechts een beperkte en fragmentaire regeling op, toch hopen de ondergetekenden dat zij een nuttige bijdrage zullen vormen tot de internationale misdaadbestrijding. Zij wijzen er overigens op, dat de algemene regelingen op het gebied van de internationale rechtshulp naast de specifieke bepalingen van het Verdrag van toepassing zijn en dat naarmate deze algemene regelingen zich ontwikkelen ook tegen het plegen van strafbare feiten aan boord van vliegtuigen op een adequater wijze kan worden opgetreden. De ondergetekenden denken hierbij o.m. aan het Europees Verdrag betreffende uitlevering, het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse hulp in strafzaken en het Beneluxverdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken (Bijl. Hand. II, 1964—1965 — 8054, nr. 6).

§ 4. Artikelen

Artikelen 1 en 5. Het Verdrag is in beginsel van toepassing op strafbare feiten en gevaarlijke of onordelijke gedragingen die aan boord van een burgerluchtvaartuig tijdens een vlucht (of terwijl het luchtvaartuig zich op de volle zee of een ander tot geen enkele staat behorend gebied bevindt) worden begaan. De toepasselijkheid van het Verdrag is dus niet, zoals aanvankelijk in de bedoeling lag, beperkt tot internationale vluchten.

Een belangrijke uitzondering hierop vormt echter de regeling van de bevoegdheden van de gezagvoerder. Deze bevoegdheden kunnen slechts tijdens internationale vluchten worden uitgeoefend. Het eerste lid van artikel 5 geeft de werkingssfeer van hoofdstuk III van het Verdrag een gecompliceerde omschrijving. De bepalingen van dat hoofdstuk zullen op feiten, begaan boven de vlagstaat of boven staatloos gebied, niet toepasselijk zijn, tenzij het vliegtuig uit een vreemde staat komt of naar een vreemde staat onderweg is. Het laatste gedeelte van artikel 5, eerste lid, voegt aan de zojuist weergegeven hoofdregel nog een tweede uitzondering toe. Deze heeft betrekking op het geval, dat een luchtvaartuig op zijn reis tussen twee binnen de vlagstaat gelegen punten het luchtruim van een vreemde staat doorkruist of, in afwijking van zijn bestemming, naar een buitenlandse luchthaven moet uitwijken. Voorts is de laatste zinsnede van artikel 5, eerste lid, van toepassing, wanneer tegen een inzittende van een luchtvaartuig dat naar een in den vreemde gelegen vliegveld onderweg is, maatregelen worden genomen ter zake van een misdrijving die boven de vlagstaat of boven staatloos gebied heeft plaats gevonden, voordat het vliegtuig op zijn laatste punt van vertrek — binnen de vlagstaat — landde, met name aan het geval, dat het vergrijp eerst wordt ontdekt, nadat het luchtvaartuig weer is opgestegen.

Artikel 2. Het Verdrag verschaft geen titel tot optreden tegen personen die strafbepalingen hebben overtreden die van politieke aard zijn of die zijn gebaseerd op onderscheid naar ras of godsdienst. Het sluit echter zulk een optreden niet uit, indien de bevoegdheid daartoe uit anderen hoofde bestaat, met dien verstande dat een dergelijk optreden door de gezagvoerder tijdens een vlucht binnen het gebied van een andere staat dan de vlagstaat slechts is toegelaten, wanneer de veiligheid van het luchtvaartuig of van personen of goederen aan boord dit vereist. In de nieuwe Uitleveringswet en in de wet van 9 maart 1967, *Stb.* 140, tot aanvulling van het Wetboek van Straf-

vordering met bepalingen omtrent internationale rechtshulp in strafzaken wordt tussen overtredingen van politieke en discriminatoire bepalingen onderscheid gemaakt. Voor het vervolgen of bestraffen van overtredingen van discriminatoire strafbepalingen wordt in generlei vorm rechtshulp verleend; gaat het daarentegen om feiten van politieke aard, dan kan, zij het onder bijzondere waarborgen, wel tot het verschaffen van zgn. kleine rechtshulp worden overgegaan.

Artikel 3. De inhoud van dit artikel is reeds in § 3, onder *a*, besproken. De Nederlandse wetgeving is met het in het tweede lid gegeven voorschrift reeds in overeenstemming. Artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht verklaart immers de Nederlandse strafwet van toepassing op ieder die zich buiten het Rijk aan boord van een Nederlands luchtvaartuig aan enig strafbaar feit schuldig maakt. Deze bepaling brengt met zich mee, dat de Nederlandse strafrechter tot kennisneming van zulk een feit bevoegd is. Het Verdrag laat het opportuniteitsbeginsel dat door ons Wetboek van Strafvordering wordt gehuldigd geheel intact.

Artikel 4. Het Verdrag sluit geen enkele bevoegdheid in strafzaken uit die wordt uitgeoefend volgens een nationale wet. Wordt dus in een buitenlands vliegtuig een strafbaar feit gepleegd, dan kan de Nederlandse rechter daarvan kennisnemen, indien hij daartoe volgens het Nederlandse recht bevoegd is, b.v. omdat het feit gepleegd is boven Nederland of door een Nederlander boven een ander land welks wetgeving het feit eveneens als een delict aanmerkt. De Nederlandse Staat mag het passerende vliegtuig in beginsel evenwel niets in de weg leggen met het doel zijn rechtsmacht tot gelding te brengen. Op de plicht zich van ingrijpen in de vlucht van vreemde luchtvaartuigen te onthouden maakt het Verdrag een vijftal (belangrijke) uitzonderingen. Daartoe behoort het geval dat een luchtverkeersvoorschrift wordt overtreden. Op dit punt sluit het Verdrag aan bij de meergenoemde Conventie van Chicago van 1944, die in artikel 12 aan de staten gebiedt maatregelen te treffen om te verzekeren dat overvliegende vliegtuigen zich aan de verkeersregels houden. Artikel 4 van het Verdrag van Tokio kan worden beschouwd als de pendant van artikel 19 van het Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone (laatstelijk *Trb.* 1966, 123).

De limitatieve opsomming van de gevallen waarin het de overvlogen staat geoorloofd is te interveniëren verhindert deze staat uiteraard niet in te grijpen, wanneer de vlagstaat of de gezagvoerder daar uitdrukkelijk om vraagt. Vindt de interventie op verzoek van de vlagstaat plaats, dan gaat het om het verlenen van bijstand en niet, althans niet primair, om het uitoefenen van een aan de interveniënt zelf toekomende bevoegdheid tot kennisneming van het delict. Treedt de overvlogen staat op verzoek van de gezagvoerder op, dan is er geen sprake van hinderen van het passerende vliegtuig („gêner l'exploitation de l'aéronef“).

Artikel 6. De gezagvoerder mag zijn politiebevoegdheden slechts uitoefenen, indien hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat een strafbaar feit dan wel een inbreuk op de orde of de veiligheid gepleegd is of dreigt te worden. Hij mag in die omstandigheden slechts redelijke maatregelen nemen, welke nodig zijn om de orde en veiligheid te bewaren dan wel om de dader straks te kunnen debarkeren of overdragen.

Leden van de bemanning en passagiers zijn bevoegd zonder machtiging van de gezagvoerder maatregelen te nemen, indien dit voor de veiligheid onverwijld nodig is. Ook hun optreden dient aan normen van redelijkheid te voldoen.

In de vorige paragraaf van deze memorie is er reeds op gewezen, dat in het criterium van de redelijkheid, waaraan ieder optreden van de gezagvoerder of van een der andere inzittenden moet voldoen, twee vereisten zijn vervat: het nadeel dat de maatregel toebrengt aan degenen tegen wie zij wordt genomen mag niet onevenredig zijn aan het belang dat met het ingrijpen wordt gediend en indien alternatieve vormen van optreden ter beschikking staan om het beoogde doel te bereiken, dient die

vorm te worden gekozen welke voor de persoon tegen wie het optreden is gericht het minst bezwaarlijk is.

Artikel 7 dient om te voorkomen dat een inzittende wiens vrijheid is beperkt tegen zijn wil verder wordt vervoerd dan de eerste landingsplaats, waar de gezagvoerder hem van boord kan zetten of overdragen. De gezagvoerder is gehouden de autoriteiten van de eerste landingsplaats tevoren ervan te verwittigen, dat hij iemand aan boord heeft ten aanzien van wie een maatregel van vrijheidsbeperking is genomen, onder vermelding van de redenen daarvoor. Deze notificatie maakt het de staat van landing gemakkelijker erop toe te zien, dat na de landing de vrijheidsbeneming niet in strijd met artikel 6 van het Verdrag wordt voortgezet.

Artikel 8 kent de gezagvoerder de bevoegdheid toe personen die een gevaar vormen voor de veiligheid of orde aan boord te debarkeren. Hierbij sluit artikel 12 aan door te bepalen, dat elke verdragsluitende staat gehouden is zulk een debarkatie toe te laten.

Ten vervolge op hetgeen in de vorige paragraaf, onder *b*, van deze memorie reeds over het optreden van de gezagvoerder in het algemeen is gezegd, zij er hier op gewezen, dat blijkens artikel 8 de bevoegdheid tot ontschepping slechts mag worden uitgeoefend, voorzover dit voor de veiligheid of ordehandhaving aan boord noodzakelijk is. Deze zeer ingrijpende maatregel mag derhalve niet worden genomen, indien het door de aanwezigheid van de betrokken inzittende bedreigde belang ook op een andere, minder onereuze wijze kan worden gesauveerd.

Aan de debarkering behoeft geen vrijheidsbeperkende maatregel te zijn voorafgegaan.

De gezagvoerder dient de autoriteiten van de staat van landing ervan in kennis te stellen, dat en waarom een inzittende wordt ontscheept, opdat deze dadelijk kunnen beoordelen, of de ontschepping gerechtvaardigd is. Bij gebreke van zulk een kennisgeving zou de landingsstaat feitelijk geconfronteerd kunnen worden met de aanwezigheid op haar grondgebied van reizigers wier debarkatie hij niet gehouden was toe te staan.

In *artikel 9* is de bevoegdheid van de gezagvoerder tot het overdragen van verdachten neergelegd. De gezagvoerder mag hiertoe slechts overgaan, wanneer het aan boord bedreven feit naar zijn mening volgens het strafrecht van de vlagstaat een ernstig misdrijf is. Het Verdrag laat het aan de nationale wetgevers over het begrip „infractio grave“ uit te werken en te bepalen, welke delicten zij als een ernstig misdrijf willen kwalificeren. Het wetsontwerp tot uitvoering van het Verdrag dat het onderhavige ontwerp vergezelt bevat hieromtrent een nadere regeling.

Artikel 10. Voor de behandeling welke een inzittende heeft ondergaan als gevolg van een tegen hem gerichte maatregel, welke in overeenstemming met het verdrag is genomen, kunnen noch de gezagvoerder en de overige inzittenden, noch de eigenaar, de exploitant of degene voor wiens rekening de vlucht werd uitgevoerd in rechte aansprakelijk worden gesteld. Artikel 10 sluit echter niet de mogelijkheid uit van een straf- of tuchtrechtelijk optreden tegen de gezagvoerder die gehandeld heeft in strijd met aanwijzingen of beperkingen, hem bij of krachtens de wet van de vlagstaat gegeven of opgelegd.

Artikel 11. Het Verdrag verplicht de deelnemende staten tot onderlinge bijstand, ingeval een luchtvaartuig dat in een van deze staten geregistreerd is, wederrechtelijk aan de macht van de gezagvoerder wordt (of dreigt te worden) onttrokken. De Verdragsluitende Partijen dienen dan naar vermogen eraan mee te werken, dat het gezag van de commandant wordt hersteld of gehandhaafd. Zodra het gekaapte vliegtuig landt, wordt het met de lading door de staat van landing aan de rechthebbenden teruggegeven. Bovendien moet deze staat terstond een voorlopig onderzoek naar de toedracht der overmeestering instellen en de andere betrokken staten op de hoogte stellen van de hierbij opgedane bevindingen (artikel 13, tweede tot en met vijfde lid).

Volledigheidshalve brengen de ondergetekenden in herinnering, dat ook de artikelen 14 tot 23 van het Verdrag van Genève inzake de volle zee op vliegtuigroof betrekking hebben.

De voorzieningen van *artikel 13* zijn al in § 3, onder c, van deze memorie ter sprake gekomen. Het eerste lid van dit artikel correspondeert met artikel 9, eerste lid. De staat van landing is verplicht een inzittende van een luchtvaartuig die krachtens artikel 9 van het Verdrag wordt overgedragen over te nemen en terstond een voorlopig onderzoek in te stellen naar hetgeen aan boord is voorgevallen. Dit onderzoek behoeft niet in alle gevallen tot gevolg te hebben, dat de verdachte zijn reis moet onderbreken. Wellicht blijkt al spoedig, dat de verdenking kennelijk ongegrond is of dat de feiten waarop de verdenking betrekking heeft in redelijkheid niet als een „infractio grave” kunnen worden beschouwd. In die gevallen blijkt er geen titel te zijn om de inzittende over te dragen aan de staat, waar het vliegtuig een landing heeft gemaakt, zodat de betrokkene in de gelegenheid moet worden gesteld met hetzelfde vliegtuig verder te reizen.

Blijkt eerst nadat het vliegtuig weer is opgestegen, dat degene die is overgedragen ten onrechte werd verdacht van een volgens de strafwet van de vlagstaat ernstig feit, dan mag de betrokkene zo spoedig mogelijk zijn reis vervolgen. Wordt de verdenking daarentegen door het voorlopig onderzoek gestaafd, dan kan er reden zijn om maatregelen te nemen teneinde te voorkomen, dat de verdachte zich aan een strafvervolgung onttrekt. Het Verdrag geeft de landingsstaat het recht zulke maatregelen te nemen. Het noemt het middel van vrijheidsbeneming als een voorbeeld, dat met andere, zoals het vragen van een waarborgsom, zou kunnen worden aangevuld.

De ondergetekenden menen, dat het alleen dan gerechtvaardigd is een verdachte van een ernstig delict in de staat van landing van zijn vrijheid te beroven, indien hij voor dat delict hetzij in deze staat kan worden vervolgd, hetzij door deze aan een andere staat kan worden uitgeleverd, terwijl tevens moet zijn voldaan aan de voorwaarden, waaronder de nationale wet van de landingsstaat toelaat, dat op haar grondgebied verblijvende personen in het kader van een strafvervolgung of een uitleveringsprocedure worden gedetineerd.

Artikel 13 van het Verdrag schrijft voor, dat de detentie — en hetzelfde geldt voor de andere maatregelen welke zijn genomen om de verdachte binnen het bereik van de justitiële autoriteiten te doen blijven — niet langer mag duren dan de tijd welke nodig is voor het instellen van een strafvervolgung of het inleiden van een uitleveringsprocedure. Zodra een dezer procedures wordt geopend, kan de vrijheidsbeneming in het kader daarvan, uiteraard voor zover de nationale wet dit toelaat, worden voortgezet.

Artikel 14. Ook aan dit artikel heeft de vorige paragraaf van deze memorie al aandacht gewijd. Hieraan zij nog toegevoegd, dat van de zijde van het Koninkrijk tijdens de conferentie te Tokio erop is aangedrongen in het Verdrag uitdrukkelijk te bepalen, dat de staten waarheen de betrokkene kan worden teruggezonden verplicht zijn hem op hun grondgebied te ontvangen. Aan deze wens heeft de conferentie geen gevolg gegeven, omdat zij in meerderheid van mening was dat op deze staten reeds een door de praktijk erkende volkenrechtelijke verplichting rust de teruggezonden personen op hun territorium toe te laten. Met het oog hierop duchten de ondergetekenden van het niet opnemen van het namens hen bepleite voorschrift in de praktijk geen schadelijke gevolgen.

In *artikel 16* worden de bepalingen over rechtshulp die dit Verdrag bevat aan de bestaande uitleveringsverdragen aangeknoopt. Een aantal van zulke verdragen stelt voor uitlevering als conditie, dat het delict terzake waarvan om uitlevering gevraagd wordt in de verzoekende staat is begaan. Teneinde te voorkomen dat een beroep op dergelijke bepalingen de toepassing van deze uitleveringsverdragen op aan boord van vliegtuigen begane feiten zou verhinderen, bepaalt het onderhavige verdragsartikel, dat strafbare feiten welke in luchtvaartuigen zijn begaan voor de toepassing van bepalingen betreffende uitlevering geacht worden ook in de vlagstaat te hebben plaatsgevonden.

Artikel 24 bevat een geschillenregeling die is opgenomen op Nederlandse instigatie. Het spreekt vanzelf, dat het Koninkrijk ten aanzien hiervan geen voorbehoud zal maken.

De Regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen hebben laten weten er prijs op te stellen, dat het Verdrag voor het gehele Koninkrijk zal worden goedgekeurd. Aangezien de aanpassing van de interne wetgeving in die landen echter nog niet gereed is, zal het Verdrag na goedkeuring aanstonds voor Nederland worden bekrachtigd, waarna op een later tijdstip bekrachtiging voor Suriname, onderscheidenlijk voor de Nederlandse Antillen zal kunnen volgen.

De Minister van Justitie,
C. H. F. POLAK.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. A. BAKKER.