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

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 30 januari 1969)

Nr. 7

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1967–1968)

Het verheugt de ondergetekenden dat de vaste Commissie voor Justitie blijkens het door haar uitgebrachte verslag in het algemeen kan instemmen met de inhoud van het Verdrag. Zowel waar de commissie het belang van de vaststelling van internationaal geldende regels ter zake van het optreden tegen strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen onderstreept, als ook waar zij verklaart de keuze van de staat waar het luchtvaartuig is ingeschreven als de bevoegde staat om van strafbare feiten kennis te nemen een gelukkige te achten, sluiten de ondergetekenden zich gaarne bij het oordeel van de commissie aan.

De inhoud van het Verdrag heeft intussen de commissie aanleiding gegeven om op een aantal punten nadere inlichtingen te vragen. Die inlichtingen mogen door de ondergetekenden in de volgende vorm gegeven worden.

Artikel 1, tweede lid, beperkt de werkingssfeer van het Verdrag tot strafbare feiten en gevaarlijke of onordelijke gedragingen die aan boord van een burgerluchtvaartuig tijdens de vlucht zijn begaan door personen die zich aan boord van het vliegtuig bevinden. Het Verdrag is dus niet van toepassing op strafbare feiten, die met betrekking tot een luchtvaartuig worden gepleegd zonder dat de dader zelf in het vliegtuig aanwezig is. Wanneer een dergelijk feit echter in Nederland is gepleegd – over de vraag wanneer dat moet worden aangenomen wordt verschillend gedacht – zal op grond van overtreding van de Nederlandse strafwet een vervolging kunnen worden ingesteld. In het in het voorlopig verslag genoemde geval dat een vliegtuigongeluk is veroorzaakt om een verzekeringsuitkering te verkrijgen, zal bijvoorbeeld vervolging kunnen plaatshebben primair voor het misdrijf van artikel 157 subsidiair voor het misdrijf van artikel 328 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 3 van het Verdrag verklaart de staat waar het luchtvaartuig is ingeschreven bevoegd kennis te nemen van strafbare feiten en handelingen die aan boord van het vliegtuig zijn begaan. Deze bepaling heeft de vraag doen rijzen of het Verdrag wel voldoende de jurisdictie regelt, indien het strafbare feit is gepleegd in een vliegtuig dat toebehoort aan een internationale organisatie. Voor dit geval is echter een voorziening getroffen in artikel 18 van het Verdrag, welk artikel bepaalt, dat, indien het vliegtuig wordt geëxploiteerd door een internationale organisatie zonder dat het in een bepaalde staat is geregistreerd, de bij de organisatie betrokken staten uit hun midden een staat aanwijzen, die voor wat de doeleinden van dit Verdrag betreft, als de staat van inschrijving zal worden beschouwd.

Verscheidene leden zouden blijkens het voorlopig verslag verder gaarne vernemen waarom het artikel in de ontwerptekst van het Verdrag dat het bis in idem verbood niet in de definitieve tekst werd gehandhaafd. De bewuste bepaling hield in, dat, indien iemand in een der aan het Verdrag deelnemende staten zou zijn vrijgesproken of, in geval van veroordeling, zijn straf zou hebben ondergaan of hebben zien kwijtgescholden, hij niet andermaal in een van de andere staten als vorenbedoeld zou kunnen worden vervolgd voor hetzelfde feit, tenzij hij een

onderdaan of ingezetene van dat laatste land zou zijn of het feit de veiligheid van dat land in gevaar zou hebben gebracht. Deed een van deze uitzonderingen zich voor, dan zou bij het opleggen van de nieuwe straf rekening moeten worden gehouden met de reeds ondergane straf.

Tegen deze bepaling rees verzet omdat het principe van ne bis in idem, hoewel in de nationale wetgevingen van de verschillende landen bijna zonder uitzondering erkend, in sommige van die landen een andere uitwerking of toepassing heeft gevonden dan in andere. Het was daarom moeilijk, zo niet onmogelijk, een tekst te vinden die harmonieerde met de verschillende nationale regelingen ter zake. De conferentie besloot op grond van deze overweging met 21 tegen 15 stemmen het betreffende artikel niet uit het ontwerp van het Juridisch Comité I.C.A.O. over te nemen. Overigens moet de betekenis van het verworpen artikel niet te hoog worden aangeslagen. Het eerste lid legde namelijk wel het beginsel van ne bis in idem vast, maar het tweede lid maakte daarop verstrekkende uitzonderingen, o.a. voor het hiervoor reeds vermelde geval dat de verdachte onderdaan of ingezetene zou zijn van het land dat hem voor de tweede maal wilde berechten.

Het voorlopig verslag spreekt de vrees uit, dat de bevoegdheden die het Verdrag aan de gezagvoerder toekent, moeilijkheden zullen kunnen veroorzaken in die gevallen, waarin de gezagvoerder een andere nationaliteit heeft dan die van de vlagstaat. Men vroeg zich in dit verband nog af of de commandant van een luchtvaartuig wel over voldoende juridische kennis beschikt om te kunnen beoordelen of hij gerechtigd is de hem bij het Verdrag toegekende bevoegdheden, die echter weer beperkt worden door de in artikel 2 genoemde uitzonderingen, uit te oefenen.

Deze zelfde vragen hebben op de conferentie te Tokio het onderwerp van een belangrijke discussie gevormd. Men was zich ervan bewust dat de in artikel 9, eerste lid, gestelde voorwaarde, dat het aan boord voorgevallen feit in de opinie van de gezagvoerder een „serious offence" moet zijn volgens het strafrecht van de staat waar het vliegtuig is geregistreerd, een gezagvoerder, met name in het geval dat hij niet de nationaliteit van die vlagstaat bezit, voor problemen kan stellen. Aan de andere kant was men van gevoelen dat juist in de gezagvoerder van een luchtvaartuig, dat aan het internationale verkeer deelneemt, alleen al uit hoofde van het feit dat hem een zo verantwoordelijke functie is toevertrouwd, bijzonder vertrouwen mag worden gesteld. Men nam aan, dat iemand in zulk een verantwoordelijke positie van zijn bevoegdheden slechts een bedachtzaam en overwogen gebruik zou maken en alleen dan voor ingrijpen voldoende aanleiding aanwezig zou achten, wanneer over de ernst van het feit moeilijk verschil van mening denkbaar zou zijn. Het Verdrag houdt de gezagvoerder ook uitdrukkelijk voor, dat hij bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden de grenzen van de redelijkheid in acht moet nemen.

Ter conferentie is in dit verband verder gewezen op artikel 13, tweede lid, van het Verdrag, waar wordt bepaald, dat de autoriteiten van de staat aan wie de luchtreiziger door de gezagvoerder met gebruikmaking van de in artikel 9, eerste lid, omschreven bevoegdheid is overgeleverd, slechts dan tot inhechtenisneming mogen overgaan indien de omstandigheden zulks wettigen. Indien uit het door artikel 13, vierde lid, verlangde voorlopig onderzoek zou blijken, dat de feiten waarop de verdenking betrekking heeft in redelijkheid niet als een „serious offence" kunnen worden beschouwd of een van de in artikel 2 bedoelde uitzonderingen zich voordoet, zal de luchtreiziger dan ook aanstonds zijn weg kunnen vervolgen.

Op deze gronden achtte een meerderheid van de te Tokio vertegenwoordigde landen het gevaar dat de vermoedelijke dader van een ernstig strafbaar feit, dat niet valt onder de omschrijving van artikel 1, sub *b*, van het Verdrag, zou kunnen ontsnappen, indien de gezagvoerder de bevoegdheid dit te beletten zou worden onthouden, groter dan het gevaar voor misbruik waartoe toekenning van die bevoegdheid zeer misschien zou kunnen leiden.

De regeling van de bevoegdheden van de gezagvoerder van een Nederlands burgerlijk luchtvaartuig gelijk die in het wetsontwerp tot uitvoering van het Verdrag wordt voorgesteld, zal zich mede uitstrekken tot het luchtverkeer met niet tot het Verdrag toegetreden staten. Uiteraard gelden voor die laatste landen niet de rechten en verplichtingen, die het Verdrag, als complement van de aan de gezagvoerder toegekende bevoegdheden, aan de deelnemende staten toekent onderscheidenlijk oplegt.

Aan een overeenkomstige regeling van de bevoegdheden van de gezagvoerder voor het binnenlandse luchtverkeer bestaat naar het oordeel van de ondergetekenden geen behoefte. Zoals in de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp tot uitvoering van het Verdrag is opgemerkt, stelt de – op de Luchtvaartwet gebaseerde – Regeling Toezicht Luchtvaart (*Stb.* 1959, 67) de gezagvoerder reeds in staat om met gepaste middelen op te treden tegen een zich misdragende passagier die een bedreiging vormt voor de veiligheid aan boord. Die bevoegdheid van de gezagvoerder berust op artikel 96, eerste lid, van de Regeling, waar wordt verklaard dat de gezagvoerder tijdens de vlucht verantwoordelijk is voor de veiligheid aan boord. Het derde lid van laatstgenoemd artikel legt de passagier de verplichting op om tijdens de vlucht de door of namens de gezagvoerder gegeven aanwijzingen op te volgen. Het niet nakomen van deze verplichting kan krachtens artikel 166, tweede lid, van de Regeling worden gestraft met hechtenis van ten hoogste dertig dagen of geldboete van ten hoogste tweehonderd vijftig gulden. Van een aan boord van een vliegtuig tijdens een binnenlandse vlucht voorgevallen strafbaar feit zal de gezagvoerder voorts langs radiotelegrafische weg mededeling kunnen doen aan de autoriteiten van de aanvlieghaven zodat het opsporingsapparaat kan worden gealarmeerd.

Ten aanzien van de vraag hoe het Verdrag zich verhoudt tot de Uitleveringswet (*Stb.* 1967, 139) moge het volgende worden opgemerkt.

Het Verdrag schept geen enkele zelfstandige verplichting tot het uitleveren van personen. Die verplichting kan slechts worden ontleend aan de bestaande uitleveringsverdragen. Dit hoofdbeginsel is neergelegd in het tweede lid van artikel 16. Veelal houden de bestaande uitleveringsverdragen echter alleen rekening met delicten die in de staat door welke de uitlevering wordt verzocht zijn gepleegd en niet met strafbare feiten die zijn voorgevallen aan boord van een luchtvaartuig dat in die staat is geregistreerd. Om nu te voorkomen dat de bedrijvers van laatstbedoelde strafbare feiten niet zouden kunnen worden uitgeleverd en daardoor wellicht ongestraft zouden blijven, is de mogelijkheid om op grond van de bestaande uitleveringsverdragen uitlevering te verzoeken in artikel 16, eerste lid, van het Verdrag mede betrokken op strafbare feiten die zijn gepleegd aan boord van een vliegtuig van het land dat de uitlevering verzoekt.

De in artikel 13, vijfde lid, van het Verdrag omschreven verplichting tot kennisgeving is in het bijzonder bedoeld om een in hechtenis genomen luchtreiziger te doen profiteren van de bescherming die de staten, welke geacht kunnen worden zich zijn belangen aan te trekken, hem door middel van hun diplomatieke vertegenwoordigers ter plaatse of op andere wijze kunnen geven.

Deze kennisgeving, met name ook het voorschrift dat mededeling moet worden gedaan van de omstandigheden die de hechtenis rechtvaardigen, houdt tevens een waarborg in dat niet te lichtvaardig tot zodanige vrijheidsbeneming zal worden besloten. De verplichting tot kennisgeving blijft daarom ook bestaan in het geval dat geen uitlevering mogelijk is.

Heeft artikel 13, vijfde lid, aldus de bescherming van de belangen van de aangehoudene op het oog, het heeft geenszins de strekking om met verontachtzaming van het in artikel 16, tweede lid, neergelegde beginsel de uitlevering of overlevering van die aangehoudene mogelijk te maken of te vergemakkelijken waar de mogelijkheid nu niet aanwezig is.

Wel moet ingevolge artikel 13, vijfde lid, de staat die de inhechtenisneming heeft verricht mededeling doen of hij voornemens is rechtsmacht uit te oefenen doch het artikel verplicht niet om, indien niet tot uitlevering wordt overgegaan maar wel tot verwijdering besloten, van het laatste en van het land waarheen de betrokkene zich begeeft kennis te geven aan het land waarvan hij onderdaan is.

Aan de ondergetekenden zijn geen wetsbepalingen bekend volgens welke het zijn van verstekeling een ernstig misdrijf oplevert. De enkele aanwezigheid van een verstekeling aan boord van een luchtvaartuig kan zeker ook niet worden geacht een potentiële bedreiging van de veiligheid van het vliegtuig te vormen.

De veronderstelling dat „een misdrijf aan boord begaan", als bedoeld in artikel 1 van het Verdrag, niet is een misdrijf door middel van een vliegtuig begaan, is inderdaad juist. Het Verdrag strekt zich, wanneer het in het voorlopig verslag gestelde voorbeeld wordt overgenomen, dus niet uit tot een op zich zelf strafbare ontvluchting die wordt geëffectueerd door passage te nemen op een vliegtuig.

De opmerking die aan het slot van het voorlopig verslag is gemaakt met betrekking tot artikel 539*l*, tweede lid, W. v. Sv. heeft de ondergetekenden aanleiding gegeven om in deze bepaling alsnog een wijziging voor te stellen. Zij mogen hiervoor verwijzen naar de bijgevoegde nota van wijzigingen.

De andere, in deze nota voorgestelde, wijzigingen in het wetsontwerp tot uitvoering van het Verdrag houden verband met de voorgenomen vernummering van de artikelen 539*t* en 539*u* Sv. en behoeven geen nadere toelichting.

De Minister van Justitie,

C. H. F. POLAK.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,

DE JONG.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

J. A. BAKKER.