

Strafbaarstelling van het gewelddadig in zijn macht brengen of houden van luchtvaartuigen en van enkele andere gedragingen die de veiligheid en de ongestoorde voortgang van het luchtverkeer in gevaar kunnen brengen

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Tot nu toe ontbreekt in de Nederlandse wetgeving een bepaling die het kapen van luchtvaartuigen als zodanig strafbaar stelt.

Verwonderlijk is dit niet omdat het overmeesteren of het onregelmatig van koers doen veranderen van luchtvaartuigen door een of meer inzittenden tijdens de vlucht een kwaad van betrekkelijk recente datum is.

De ernst van dit kwaad en de omvang die het vooral de laatste tijd heeft aangenomen, hebben er toe geleid dat op het ogenblik in internationaal verband overleg gaande is over het opstellen van een verdrag dat het kapen van luchtvaartuigen internationaal strafbaar moet stellen, evenals dit in het verleden b.v. ten aanzien van zeeroof is geschied (laatstelijk bij het Verdrag inzake de volle zee.)¹⁾ Aangezien Nederland op het terrein van de burgerlijke luchtvaart grote belangen heeft, zal de Regering met alle haar ter beschikking staande middelen de spoedige totstandkoming van zo'n internationale regeling nastreven. In dit streven paste ook het initiatief van het Koninkrijk en enkele andere landen om de kwestie op de agenda van de 24ste Algemene Vergadering van de Verenigde Naties te plaatsen.

De bestaande luchtvaartverdragen houden omtrent het kapen van luchtvaartuigen geen voorschriften in. Artikel 11 van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (het Verdrag van Tokio)²⁾, bepaalt dienaangaande alleen dat, indien een persoon aan boord met geweld of onder bedreiging met geweld op onrechtmatige wijze een luchtvaartuig tijdens de vlucht in zijn macht brengt, of wanneer zulks op het punt staat te geschieden, de Verdragsluitende Staten alle passende maatregelen moeten nemen om aan de wettige gezagvoerder wederom het gezag over het luchtvaartuig te geven of om ervoor te zorgen dat hij het gezag over het luchtvaartuig behoudt. Verder bepaalt artikel 11 dat in een dergelijk geval de Verdragsluitende Staat, op welks grondgebied het luchtvaartuig landt, de passagiers en bemanning in staat stelt hun reis zo spoedig mogelijk te vervolgen en het luchtvaartuig met de lading aan de rechthebbenden teruggeeft. Het Verdrag van Tokio legt dus slechts een verplichting vast hoe te handelen indien zich een geval van kaperij van een luchtvaartuig heeft voorgedaan zonder die kaperij zelf tot een (internationaal) misdrijf te verklaren.

Over het hierboven bedoelde internationale overleg kan het volgende worden opgemerkt. Een speciaal daartoe ingestelde sub-commissie uit het juridisch comité van de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie (I.C.A.O.) heeft de afgelopen maanden een voorontwerp van een internationale overeenkomst tegen het kapen van luchtvaartuigen opgesteld. Dit voorontwerp is tijdens een van 2 t/m 10 maart 1970 te Montreal gehouden bijeenkomst van het juridisch comité van de I.C.A.O. besproken. Deze bespreking heeft geresulteerd in de opstelling van een gewijzigd ontwerp, dat dezer dagen aan de Raad van de I.C.A.O. zal worden aangeboden. Het is te verwachten dat dit orgaan op korte termijn, zo mogelijk nog dit jaar een diplomatieke conferentie zal organiseren, waar

de definitieve versie van een verdrag over dit onderwerp moet worden opgesteld en, zo mogelijk, ondertekend.

De strekking van dit verdrag is vierledig: uitbreiding van de jurisdictie, (zie hierna), een verplichting tot het voorzien in adequate straffen, vergroting van de uitleveringsmogelijkheden (m.n. door aanvulling van bestaande uitleveringsverdragen) en een verplichting tot het zo spoedig mogelijk vrijgeven van luchtvaartuig, inzittenden en lading; laatstgenoemde verplichting komt, zoals al bleek, ook in het Verdrag van Tokio voor, welk verdrag evenwel voor een groot aantal staten niet aanvaardbaar is.

Het onderhavige wetsontwerp heeft tot doel reeds thans een voorziening te treffen met het doel het kapen van Nederlandse luchtvaartuigen, dan wel het kapen van buitenlandse luchtvaartuigen hetzij binnen Nederland hetzij door Nederlanders, als zodanig strafbaar te stellen; daarmee wordt tevens gevolg geven aan een tijdens de 24ste Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aanvaarde resolutie, die er op aandringt dat de verschillende staten hun wetgeving zullen aanvullen om te verzekeren dat, zolang er nog geen verdrag is, de kapers van luchtvaartuigen niet ongestraft zullen blijven.

Volgens de thans in Nederland geldende strafbepalingen valt degene die (zonder daartoe bevoegd of gerechtigd te zijn) gewelddadig een luchtvaartuig in zijn macht brengt of houdt of het door geweld of bedreiging met geweld van zijn vliegroute doet afwijken onder geen enkele delictomschrijving die op dit feit is toegesneden. Bij het kapen zullen echter wel bepaalde in het Wetboek van Strafrecht omschreven strafbare feiten kunnen worden begaan, zoals misdrijven, tegen het leven (b.v. doodslag of moord) of de persoonlijke vrijheid gericht, dan wel poging daartoe. Verder valt in dit verband te denken aan het misdrijf van artikel 284 Sr. (het een ander door geweld of bedreiging met geweld dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden) of artikel 285 Sr. (bedreiging met misdrijf).

Het enige geval - in 1962 - van (een poging tot) luchtroof dat zich tot heden met betrekking tot een Nederlands luchtvaartuig heeft voorgedaan, en waarbij de dader aan de Nederlandse justitie kon worden overgegeven, heeft dan ook tot een bestraffing terzake van die laatste strafbepaling geleid. Het betrof een inzittende van een K.L.M.-vliegtuig met bestemming Zürich die dat toestel naar Oost-Berlijn wilde doen vliegen door enkele bemanningsleden met - wat later bleek te zijn - een alarmpistool te bedreigen. De gezagvoerder is toen naar Schiphol terug gevlogen, waarna de dader in Nederland veroordeeld is tot 2 jaar en 3 maanden gevangenisstraf wegens bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht, drie maal gepleegd.

Een vervolging op grondslag van een strafbepaling die niet specifiek geschreven is voor het feit waaraan de verdachte zich vermoedelijk heeft schuldig gemaakt, levert echter vaak moeilijkheden op, met name op bewijsrechtelijk terrein. Bovendien zal de strafsancie niet altijd adequaat zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de in de artikelen 284 en 285 Sr. voorkomende strafbedreiging, die respectievelijk negen maanden en twee jaar gevangenisstraf bedraagt.

1) Trb. 1959, nr. 124.

2) Trb. 1964, nrs. 115 en 186.

Niet alleen is deze strafbedreiging geheel onevenredig aan het uitermate ernstige karakter dat iedere daad van luchtpiraterij bezit uit hoofde van het gevaar dat zij voor de inzittenden oplevert, maar ook en de mogelijkheid tot in verzekeringstelling of in hechtenisneming van de vermoedelijke daders of hun medeplichtigen beperkt, namelijk tot het geval dat de verdachten hier te lande geen vaste woon- of verblijfplaats hebben (zie artikel 64, tweede lid, j^o, 58, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering). Zou dan ook in de toekomst onverhoopt een Nederlands luchtvaartuig c.q. binnen het Nederlandse territorium een vreemd luchtvaartuig worden gekaapt of een poging daartoe worden ondernomen, dan zouden, indien de Nederlandse justitie vat op de dader of daders zou krijgen, de voorwaarden voor een adequate berechting kunnen ontbreken.

De ondergetekende acht daarom voldoende aanleiding aanwezig om de Nederlandse strafwetgeving terzake aan te vullen. Tot dat doel voegt het onderhavige wetsontwerp in de titel „Scheepvaart- en Luchtvaartmisdrijven” van het Wetboek van Strafrecht een artikel 385*bis* in, waarbij met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaar wordt bedreigd degene die een luchtvaartuig door geweld, bedreiging met geweld of vreesaanjaging in zijn macht brengt of houdt of dat luchtvaartuig door geweld of bedreiging met geweld doet afwijken van zijn vlieg-route. De delictsomschrijving sluit aan bij het door het juridisch comité van de I.C.A.O. opgestelde ontwerp-verdrag. Dat is de reden van de invoering van het, in het wetboek tot dusverre niet voorkomende begrip „vreesaanjaging”. Dit begrip zal soms, maar niet steeds, samenvallen met bedreiging met geweld. Bedreiging met geweld tegen een piloot behoeft deze niet steeds vrees aan te jagen, hoewel hij toch aan de eis van de bedreiger kan toegeven b.v. op grond van zijn instructies. Omgekeerd kan vreesaanjaging ook het karakter hebben van chantage, waarbij dus geen (fysiek) geweld wordt gebruikt.

Het tweede en derde lid van het in te voegen artikel sommen enkele strafverzwarende omstandigheden op.

Voor de bedreigde straffen en strafverzwarende omstandigheden is aansluiting gezocht bij artikel 312 Sr. (diefstal met geweldpleging). Hoewel het kapen van luchtvaartuigen juridisch in de regel niet als diefstal is te kwalificeren, bestaat er tussen beide feiten een zodanige mate van overeenkomst, dat het voor de hand ligt de strafbedreigingen op elkaar af te stemmen. Daarbij is nog afzonderlijk rekening gehouden met het geval dat de dader heeft gehandeld met het oogmerk om een inzittende na de landing wederrechtelijk van zijn vrijheid beroofd te houden.

Voor dit onderdeel van de voorgestelde strafbepaling is tevens acht geslagen op artikel 282 Sr. (wederrechtelijke vrijheidsberoving). Het spreekt overigens vanzelf dat indien de in artikel 385*bis* omschreven gedraging gepleegd wordt in samenhang met andere strafbare feiten, volgens de regels van de samenloop bij die straftoemeting met die feiten rekening zal kunnen worden gehouden.

Met het belang van de veiligheid en de ongestoorde voortgang van het luchtverkeer staan mede in verband de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 166, 167, 168, 169, 328 en 352 van het Wetboek van Strafrecht.

Zij strekken ertoe om het in gevaar brengen van de luchtvaart en het opzettelijk en wederrechtelijk dan wel door schuld vernietigen, beschadigen of onbruikbaar maken van luchtvaartuigen uitdrukkelijk strafbaar te stellen op de voet waarop dit in de aangehaalde artikelen ten aanzien van de scheepvaart en schepen geregeld is. Deze voorstellen hebben door de recente aanslagen op vliegtuigen van de Zwitserse en Oostenrijkse luchtvaartmaatschappijen een bijzondere actualiteit gekregen.

De hierbedoelde wijzigingen (vgl. de bij deze memorie gevoegde bijlage, waaruit de tekst van de verschillende te wijzigen wettelijke bepalingen, zoals die na de aanvaarding van dit wetsontwerp zal komen te luiden, blijkt) spreken voor zichzelf, zodat van een nadere toelichting kan worden afgezien. De wijziging van de artikelen 162 en 163 dient om in die gevallen dat luchtverkeer niet als openbaar verkeer zou worden opgevat deze beide strafbepalingen toch toepasselijk te doen zijn.

De toepassingsmogelijkheid van de in het wetsontwerp voorkomende strafbepaling strekt zich ingevolge artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht uit tot feiten die op het Nederlandse grondgebied of in het luchtruim daarboven zijn voorgevallen (territorialiteitsbeginsel). Daartoe behoort ook het geval waarin een niet-Nederlandse inzittende een niet-Nederlands luchtvaartuig buiten Nederland door geweld of bedreiging met geweld van de vliegroute heeft doen afwijken, maar het toestel tot in het Nederlandse luchtruim in zijn macht heeft gehouden. Dit zal met name van belang zijn wanneer het gekaapte luchtvaartuig gedwongen wordt op een Nederlandse luchthaven te landen. De Nederlandse strafwet zal dan op het feit van toepassing zijn.

Voorts zijn, ingevolge artikel 3 Sr., de voorgestelde strafbepalingen mede van toepassing op inzittenden van Nederlandse luchtvaartuigen in het buitenland (in casu toepassing van het beschermingsbeginsel). Uit hoofde van artikel 5, eerste lid, onder 2^o, Sr. is daarenboven de Nederlander strafbaar die aan boord van een buitenlands luchtvaartuig in het buitenland zich aan het misdrijf van artikel 385*bis* schuldig maakt, mits het feit in de wetgeving van het land waar, of in het luchtruim waarvan, dat luchtvaartuig zich bevindt, is strafbaar gesteld (personaliteitsbeginsel).

De vraag of er verder reikende strafbepalingen moeten worden gegeven die ook toepasselijk zouden kunnen zijn op het kapen door niet-Nederlanders van buitenlandse luchtvaartuigen in het buitenland, waartoe een aanvulling van de regeling van de artikelen 3 en 4 van het Wetboek van Strafrecht vereist zou zijn, kan eerst worden beantwoord na de totstandkoming van de internationale regeling waarover in het eerste gedeelte van deze memorie is gesproken. De uitbreiding van de jurisdictie, die voorzien is in het door het juridisch comité van de I.C.A.O. opgestelde ontwerp-verdrag houdt in dat, naast de toepassing van de hierboven genoemde drie jurisdictiebeginselen, ook die staat competent zal zijn, waar het luchtvaartuig na een daad van kaping landt, terwijl de kaper zich nog aan boord bevindt.

De Minister van Justitie,

C. H. F. POLAK.