

EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Zitting 1970-1971

Nr. 92a

EINDVERSLAG van de vaste Commissie voor Justitie omtrent het ontwerp van wet houdende 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.

Nadat het voorlopig verslag der commissie aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

§ 1. Algemeen

Het verheugt de ondergetekende dat het onderhavige wetsontwerp bij zeer vele leden waardering heeft kunnen vinden. Na de totstandkoming van de wet zal Nederland inderdaad tot die landen behoren die als eersten gevolg hebben gegeven aan de oproep van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aan alle staten om, vooruitlopend op de totstandkoming en inwerkingtreding van een internationaal verdrag, hun nationale wetgevingen aan te vullen met bepalingen die het kapen van vliegtuigen strafbaar stellen.

De tekst van de resolutie van de 25ste Algemene Vergadering van de Verenigde Naties over dit onderwerp is als bijlage bij de memorie van antwoord gevoegd. Voorts is bijgevoegd de tekst van de resolutie van de Interparlementaire Unie. De tekst van het op 16 december 1969 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Convention for the suppression of unlaw seizure of aircraft), waarnaar eveneens werd gevraagd, zal zeer binnenkort in het *Tractatenblad* worden geplaatst.

Het bovengenoemde verdrag heeft inderdaad overeenkomstig de in het voorlopig verslag uitgesproken verwachting van sommige leden niet zonder meer het universaliteitsbeginsel bij de strafbaarstelling en vervolging van kapers van vliegtuigen tot uitgangspunt genomen. De in artikel 4, eerste en tweede lid, van het verdrag opgenomen jurisdictieregeling komt daar echter wel dichtbij.

Ten eerste zal iedere verdragsstaat verplicht zijn jurisdictie te vestigen ter zake van kaping van luchtvaartuigen (en iedere andere daad van geweld jegens passagiers of bemanning begaan door de vermoedelijke dader in samenhang met dat feit) in de volgende gevallen:

a. indien het feit is gepleegd aan boord van een luchtvaartuig dat in die staat is ingeschreven;

b. indien het luchtvaartuig aan boord waarvan het feit is gepleegd, landt op het grondgebied van die staat met de vermoedelijke dader nog aan boord;

c. indien het feit is gepleegd aan boord van een luchtvaartuig dat zonder bemanning is verhuurd aan een huurder die in die staat is gevestigd of zijn bedrijf uitoefent.

In de tweede plaats is iedere verdragsstaat verplicht jurisdictie te vestigen in het geval waarin de vermoedelijke dader zich op het grondgebied van die staat bevindt en deze staat hem niet uitlevert. Deze laatste verplichting zal ertoe leiden dat wanneer een kaper van een vliegtuig in Nederland wordt aangehouden, hij hier gestraft zal kunnen worden, indien hij nog niet elders berecht is en hij niet uitgeleverd wordt.

Wat de uitlevering betreft, is in artikel 8 van het verdrag bepaald dat in elk tussen verdragsluitende staten reeds bestaand uitleveringsverdrag het delict van vliegtuigkaping geacht zal worden als delict waarvoor uitlevering mogelijk is begrepen te zijn. Voorts zal in tussen die staten nog te sluiten uitleveringsverdragen het delict moeten worden opgenomen. Verdragsluitende staten die uitlevering niet afhankelijk stellen van het bestaan van een uitleveringsverdrag, erkennen het strafbare feit onderling als een uitleveringsdelict. Naar aanleiding van een oorspronkelijk door de Nederlandse delegatie ingediend voorstel is daar nog aan toegevoegd dat staten die uitlevering wel afhankelijk maken van het bestaan van een verdrag, desgewenst in het geval dat zij een verzoek om uitlevering ontvangen van een andere verdragsstaat waarmee zij geen uitleveringsverdrag hebben, het verdrag kunnen beschouwen als de wettelijke basis voor uitlevering. Het verdrag houdt dus een verruiming van de bestaande uitleveringsmogelijkheden in en kan derhalve ook in dit opzicht als een stap vooruit worden gezien.

Ten slotte is in artikel 7 van het verdrag uitdrukkelijk vastgelegd dat de verdragsstaat op wiens grondgebied de vermoedelijke dader van een vliegtuigkaping wordt aangetroffen in het geval dat niet tot uitlevering wordt overgegaan, verplicht is in alle gevallen de zaak voor vervolging aan zijn bevoegde autoriteiten over te dragen, ongeacht of het feit al dan niet op zijn grondgebied werd gepleegd.

Hierboven kwam reeds artikel 8 ter sprake waarop in zijn oorspronkelijke vorm van Nederlandse zijde een amendement werd ingediend. Een ander voorstel van de Nederlandse delegatie beoogde de werkingssfeer van het verdrag uit te breiden tot gevallen waarin een poging tot het kapen van een vliegtuig wordt ondernomen of er medeplichtigheid is zonder dat de schuldige aan die feiten zich aan boord bevindt. Dit voorstel werd echter verworpen omdat een meerderheid van de delegaties van mening was dat deze verruiming van het toepassingsgebied van de conventie een zaak van de nationale wetgever diende te zijn. Meer succes had een Nederlands-Engels voorstel om de reikwijdte van de conventie iets te verruimen door de omschrijving van het begrip „in flight” (van het vliegtuig) ruimer te stellen.

Het Koninkrijk behoorde tot de vijftig landen die op de slotzitting van de conferentie het verdrag hebben ondertekend. Wanneer ons land tot ratificatie zal overgaan – wetsontwerpen tot goedkeuring en uitvoering van het verdrag zullen naar de bedoeling is op korte termijn bij de Staten-Generaal aanhangig worden gemaakt – dan zullen, in verband met het reeds genoemde artikel 4 van het verdrag, de eerste artikelen van het Wetboek van Strafrecht moeten worden aangevuld om buiten twijfel te stellen dat Nederland jurisdictie heeft voor de gevallen waarin een niet-Nederlands, door een niet-Nederlander buiten Nederland gekaapt, vliegtuig op het grondgebied van Nederland landt met de kaper nog aan boord (zie de memorie van antwoord Tweede Kamer, blz. 3, rechterkolom, tweede volle alinea), alsmede voor het geval dat een niet-Nederlandse kaper van een niet-Nederlands vliegtuig, na een kaping die buiten Nederland heeft plaatsgehad, later in Nederland wordt aangetroffen (b.v. doordat hij hierheen vluchtte na zich aan arrestatie te hebben onttrokken).

Het ontworpen artikel 385bis heeft niet als gevolg van de ratificatie van het verdrag te worden gewijzigd.

Het aantal landen die thans het verdrag hebben ondertekend, bedraagt 51. In een bijlage bij deze memorie van antwoord is vermeld welke landen dit zijn.

§ 2. Beveiliging van luchthavens

Sommige leden hebben de vraag gesteld of de bestaande beveiliging van luchthavens nog voor veel verbetering vatbaar is. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Zo wordt nog gezocht naar eenvoudige en doeltreffende middelen om ontplofbaar materiaal en wapens op te sporen, door passagiers, in bagage of vracht vervoerd. Tot nu toe geschiedt dat door visitatie en het doorzoeken van voor vervoer aangeboden zaken. Dit is tijdrovend en kostbaar. Ook de onderlinge uitwisseling van berichten omtrent mogelijke aanslagen op het burgerluchtverkeer en vooral de evaluatie daarvan zijn verre van ideaal. Aldus is onlangs gebleken bij een internationale conferentie te Washington omtrent de veiligheid van het burgerluchtvervoer, waaraan ook van Nederlandse zijde werd deelgenomen. Het onderwerp blijft voortdurende aandacht en inspanning vragen met inachtneming van het beginsel dat het waarborgen van veiligheid steeds moet worden afgewogen tegen het instandhouden en verder ontwikkelen van het verkeer door de lucht.

Volgens de laatste door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (I.C.A.O.) verstrekte gegevens werden in de eerste negen maanden van 1970 86 vliegtuigen gekaapt of pogingen daartoe ondernomen. In de laatste drie maanden van 1970 was het aantal gevallen van kaping of poging tot kaping 9, waarvan 5 in oktober en de overige 4 in november.

In de eerste tien dagen van januari van dit jaar was dit cijfer twee. Bij deze laatste 11 gevallen van kaping waren in vier gevallen Amerikaanse vliegtuigen betrokken (in drie gevallen werd het vliegtuig gedwongen naar Cuba te vliegen, één poging mislukte), drie gevallen betroffen een Russisch vliegtuig (in twee gevallen werd het vliegtuig gedwongen naar Turkije te vliegen, in één geval werd de kaper overmeesterd) en twee een Perzisch (die beide gedwongen werden naar Bagdad te vliegen). Voorts werd een Saoedi-Arabisch toestel gedwongen naar Damascus te vliegen; een poging op het vliegveld van Beiroet ondernomen door een groep commando's om een vliegtuig van niet nader opgegeven nationaliteit niet uit de Libanon te laten vertrekken kon worden verijdeld.

§ 3. Medeplichtigheid aan kaping

Naar aanleiding van het verzoek van enkele leden om een uiteenzetting te willen geven van de strafbaarheid van de „grond-medeplichtigen” merkt de ondergetekende het volgende op.

Het nieuwe artikel 385bis W.v.S. stelt diegene strafbaar die een luchtvaartuig door geweld, bedreiging met geweld of vreesaanjaging in zijn macht brengt of houdt dan wel van zijn route doet afwijken. Medeplichtigheid aan dit feit zonder dat de medeplichtige inzittende is en de kaping mee helpt uitvoeren, kan hierin bestaan dat opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen worden verschaft tot het plegen van het misdrijf. Gedacht kan worden aan het geval dat iemand voor de aanvang van de vlucht aan de kaper een wapen ter hand stelt of hem instrueert hoe hij de kaping het beste kan uitvoeren. De medeplichtige is dan strafbaar indien kan worden aangetoond dat deze voorbereidings- of ondersteuningshandeling op Nederlands territorium (of aan boord van een Nederlands schip of vliegtuig) plaats vond. In het geval dat explosieven aan boord van een vliegtuig worden gebracht met het doel een ontploffing teweeg te brengen, komt artikel 157 W.v.S. voor toepassing in aanmerking.

Dit artikel stelt diegene strafbaar die een ontploffing teweegbrengt waarvan gemeen gevaar voor personen of goederen is te duchten. Voor de toepassing van dit artikel is het niet van belang waar de ontploffing zich in feite voordoet, maar alleen dat het aan boord brengen van de explosieven, of het verlenen van medewerking daaraan, in Nederland heeft plaats gehad.

§ 4. De nieuw voorgestelde redactie van artikel 163 W.v.S.

Onder „werk dienende, voor het luchtverkeer” in artikel 163 W.v.S. zullen moeten worden verstaan: start- en landingsbanen van vliegvelden, navigatietorens, hangars, aankomst- en vertrekhal enz. In het algemeen: ieder kunstwerk dat bestemd is voor het luchtverkeer en daartoe ook feitelijk wordt gebruikt (Vgl. Noyon-Langemeijer, Het Wetboek van Strafrecht, I, blz. 730 en 734).

§ 5. Het nieuw voorgestelde artikel 385bis

Gevalen van vliegtuigkaping waarbij de kaper de bestuurder van het vliegtuig zelf is, zullen onder de voorgestelde strafbepaling kunnen vallen wanneer het van de vliegroute doen afwijken van het toestel is samengegaan met geweld, bedreiging met geweld of vreesaanjaging tegenover de andere bemanningsleden (die zouden willen ingrijpen) of de passagiers. In gevallen waarin de piloot met instemming van de overige inzittenden van zijn voorgeschreven vliegroute afwijkt, lijkt er voor een strafbepaling geen voldoende aanleiding te bestaan; zonodig zal de piloot door de luchtvaartonderneming waarvoor hij vliegt ter verantwoording kunnen worden geroepen. Voorts zou gedacht kunnen worden aan een vervolging terzake van wederrechtelijke vrijheidsberoving van de overige inzittenden (artikel 282, W.v.S.), n.l. in het geval dat dezen niet met de koersverandering hebben ingestemd en door de kaping in hun bewegingsvrijheid worden gehinderd. Overigens hebben, voor zover aan de ondergetekende bekend, gevallen van vliegtuigkaping, waarbij de piloot zelf de dader was, zich tot heden nimmer voorgedaan.

De ondergetekende is niet van mening dat het eerste lid van het voorgestelde artikel 385bis minder zorgvuldig zou zijn geredigeerd. Het geweld, de bedreiging met geweld of de vreesaanjaging waarvan in dat artikel sprake is, zullen uiteraard gericht moeten zijn tegen personen (bemanningsleden of passagiers), aangezien zoals het voorlopig verslag zelf terecht stelt een dood voorwerp als een vliegtuig niet vatbaar kan zijn voor bedreiging of vreesaanjaging. Naar de mening van de ondergetekende is het uitgesloten dat hierover misverstand zou kunnen ontstaan.

Het maakt voor de strafbaarheid van de kaping, als omschreven in het eerste lid van het voorgestelde artikel 385bis W.v.S., geen verschil of zij is ondernomen met het oogmerk iemand die verdacht is van, of schuldig is aan, een ernstig misdrijf in handen van de justitie te brengen; ook wanneer de kaper zich op die laatste omstandigheid te zijner verontschuldiging zou willen beroepen zal hij volgens die bepaling met ten hoogste twaalf jaar gevangenisstraf kunnen worden gestraft. Op grond van het tweede lid van artikel 385bis kan de strafbedreiging echter tot vijftien jaar worden verhoogd wanneer bij de kaper tevens het oogmerk heeft bestaan om het misdrijf van artikel 282 W.v.S. te plegen; wegens dat laatste misdrijf kan alleen de veroordeling volgen, wanneer vaststaat dat de vrijheidsberoving wederrechtelijk was.

De Minister van Justitie,

C. H. F. POLAK.

De commissie heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 3 maart 1971.

NIERS
 CORNELISSEN
 BRONGERSMA (*Voorzitter*)
 CAMELBECK
 VAN DER WERFF
 PIKET
 BOUKEMA
 VAN WIJK
 VAN MARION
 IJMKERS
 TONNAER.

BIJLAGE I

**Tekst van de resolutie van de 25ste Algemene Vergadering
van de Verenigde Naties over vliegtuigkapingen (aangenomen
in de 1914ste plenaire vergadering op
25 november 1970)**

The General Assembly,

Recognizing that international civil aviation is a vital link in the promotion and preservation of friendly relations among States and that its safe and orderly functioning is in the interest of all peoples,

Gravely concerned over acts of aerial hijacking or other wrongful interference with civil air travel,

Recognizing that such acts jeopardize the lives and safety of the passengers and crew and constitute a violation of their human rights,

Aware that international civil aviation can only function properly in conditions guaranteeing the safety of its operations and the due exercise of the freedom of air travel,

Endorsing the solemn declaration of the extraordinary session of the Assembly of the International Civil Aviation Organization held at Montreal in June 1970,

Bearing in mind resolution 2551 (XXIV) of 12 December 1969, and resolution 286 (1970) of 9 September 1970 adopted by consensus at the 1552nd meeting of the Security Council,

1. *Condemns*, without exception whatsoever, all acts of aerial hijacking or other interference with civil air travel, whether originally national or international, through the threat or use of force and all acts of violence which may be directed against passengers, crew and aircraft engaged in, and air navigation facilities and aeronautical communications used by, civil air transport;

2. *Calls upon* States to take all appropriate measures to deter, prevent or suppress such acts within their jurisdiction, at every stage of the execution of those acts, and to provide for the prosecution and punishment of persons who perpetrate such acts, in a manner commensurate with the gravity of those crimes, or, without prejudice to the rights and obligations of States under existing international instruments relating to the matter, for the extradition of such persons for the purpose of their prosecution and punishment;

3. *Declares* that the exploitation of unlawful seizure of aircraft to take hostages is to be condemned;

4. *Declares further* that the unlawful detention of passengers and crew in transit or otherwise engaged in civil air travel is to be condemned as another form of wrongful interference with free and uninterrupted air travel;

5. *Urges* States to the territory of which a hijacked aircraft is diverted to provide for the care and safety of its passengers and crew and to enable them to continue their journey as soon as practicable and to return the aircraft and its cargo to the persons lawfully entitled to possession;

6. *Invites* States to ratify or accede to the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft signed in Tokyo on 14 September 1963, in conformity with the Convention;

7. *Requestst* concerted action on the part of States, in accordance with the Charter of the United Nations, towards suppressing all acts which jeopardize the safe and orderly development of international civil air transport;

8. *Calls upon* States to take joint and separate action, in accordance with the Charter, in co-operation with the United Nations and the International Civil Aviation Organization to ensure that passengers, crew and aircraft engaged in civil aviation are not used as a means of extorting advantage of any kind;

9. *Urges* full support for the current efforts of the International Civil Aviation Organization towards the development and co-ordination, in accordance with its competence, of effective measures with respect to interference with civil air travel;

10. *Calls upon* States to make every possible effort to achieve a successful result at the diplomatic conference which has been convened at The Hague in December 1970 for the purpose of the adoption of a convention on the unlawful seizure of aircraft, so that an effective convention may be brought into force at an early date.

De volgende staten hebben tot nu toe het Verdrag van 's-Gravenhage tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen ondertekend:

- | | |
|---------------------------------------|------------------------|
| 1. Afghanistan | 26. Jamaica |
| 2. V. S. van Amerika | 27. Japan |
| 3. Argentinië | 28. Kambodja |
| 4. Barbados | 29. Luxemburg |
| 5. België | 30. Maleisië |
| 6. Brazilië | 31. Mexico |
| 7. Bulgarije | 32. Nederland |
| 8. Canada | 33. Oekraïne |
| 9. China (Taiwan) | 34. Panama |
| 10. Columbia | 35. Filippijnen |
| 11. Costa Rica | 36. Polen |
| 12. Denemarken | 37. Portugal |
| 13. Bondsrep. Duitsland | 38. Rwanda |
| 14. Ethiopië | 39. El Salvador |
| 15. Frankrijk | 40. Thailand |
| 16. Gabon | 41. Trinidad en Tobago |
| 17. Ghana | 42. Tsjechoslowakije |
| 18. Griekenland | 43. Turkije |
| 19. Groot-Brittannië en Noord-Ierland | 44. U.S.S.R. |
| 20. Guatemala | 45. Venezuela |
| 21. Hongarije | 46. Wit-Rusland |
| 22. Indonesië | 47. Zuid-Afrika |
| 23. Iran | 48. Zuidslavië |
| 24. Israël | 49. Zweden |
| 25. Italië | 50. Zwitserland |

De bovengenoemde staten hebben het verdrag op 16 december 1970 op de slotzitting van de conferentie te 's-Gravenhage ondertekend. Nadien is het verdrag nog ondertekend door:

51. Finland.

**Tekst van de resolutie van de te 's-Gravenhage gehouden
58ste bijeenkomst van de Interparlementaire Unie over de
bestrijding van vliegtuigkaping**

The 58th Inter-Parliamentary Conference,

Profoundly concerned by recent acts of air terrorism, individual or organised, and other interference with air traffic which endanger the lives of many innocent persons,

Noting with indignation that, as a result of such acts passengers have been used as hostages and as a means of bringing pressure to bear on Governments.

Recalling the Inter-Parliamentary Council Decision of April 4, 1970, in which that body severely condemned all forms of hijacking and terrorism directed against international civil aviation,

Taking note of the Security Council Resolution of September 9, 1970,

1. *Strongly and severely condemns* all practices which hinder air traffic, on the ground or in flight, endanger the lives of innocent passengers and, by the taking of hostages, exert blackmail on Governments;

2. *Invites* governmental authorities to consider the adoption, by common agreement, of sanction such as the boycotting of airports or air companies and the denial of landing rights to companies based in States which tolerate on their territory organized terrorism in the air and refuse to extradite or severely punish the offenders;

3. *Expresses the hope* that, without waiting for implementation of the general measures mentioned in paragraph 2 above, the interested countries should conclude between themselves bilateral extradition conventions;

4. *Expresses the hope* that the diplomatic conference, which will be held in The Hague in December 1970, will lead to the signature of a convention on the unlawful seizure of aircraft and that the universal ratification of such a convention will contribute to a solution of the problem of hijacking;

5. *Supports* the action of the General Assembly of ICAO, taken at its meeting in Montreal, September 1970, and urges member States to give urgent consideration to the draft clause in the course of preparation by ICAO's Legal Committee which would explicitly develop the provisions relating to unlawful interferences with civil aviation contained in the Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft and any other ICAO Convention or Protocol;

6. *Urges* the United Nations to consider any further measures that may be needed in order to prevent interference with civil aviation.